

Autory tohoto čísla jsou:

Mgr. Karel Černín, NSS Brno, prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Akademie Sting, Brno, JUDr. Libor Dvořák, Ph.D., MŽP ČR, Mgr. Jiří Vajčner, Ph.D., MK ČR, JUDr. Martin Zídek, MK ČR, Ing. Pavel Křeček, ČKAIT, Praha, Marie Báčová, ČKAIT, Praha, Ing. Hedviga Klepáčková, ČKAIT Praha, Ing. Michaela Vachtlová, ČBÚ Praha, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, doc. JUDr. Ivana Štenglová, ČSPSP, JUDr. Jan Mareček, ČSPSP, JUDr. Zdeňka Vobrátilová, ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Karel Černín Předmět stavebního řízení.....	1
Karel Marek Stavba jako předmět díla	10
Libor Dvořák Novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)	20
Jiří Vajčner, Martin Zídek Návrh zákona o ochraně památkového fondu	32
Ivana Štenglová Utvrzení dluhu podle nového občanského zákoníku	41

Diskuse – Polemika

Karel Černín Reakce na článek Ladislava Hireše zveřejněný v Bulletinu Stavební právo č. 3/2014. . . .	48
--	----

Pavel Křeček, Marie Báčová, Hedviga Klepáčková
Zamyšlení nad vymezováním architektonicky nebo urbanisticky významných staveb v obsahu územního plánu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt 50

Michaela Vachtlová
Pro obvodní báňské úřady není problematika stavebního zákona novinkou 55

Průřezové informace

Emil Flegel
Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád 59

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 63

Recenze

Jan Mareček
J. Handrlica: Ochranná a bezpečnostní pásma. 72

Ptejte se, odpovíme

Zdeňka Vobrátilová
Dotaz – Odpověď 73

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Karel Černín

The subject of the construction proceedings 1

The article discusses and categorizes the rulings of the Czech Supreme Administrative Court in relation to the specification of the subject of different procedures according to the Construction Code. Beside this topic itself the article describes common mistakes relating inter alia to distinguishing between maintenance works and extension of the construction, difference between change of a building structure before its completion and additional construction permit etc.

Karel Marek

The construction – subject of the contract for work 10

Contract for work is probably the second most widely used type of contract (next to the purchase contract). Its regulation in the New Civil Code contains newly a specific section relating to construction as its subject. The article describes the most important provisions of the new legal regulations and compares it with the “old” Civil and Commercial Codes providing also many practical information going beyond the legal text itself.

Libor Dvořák

Amendments to the legislation on environmental impact assessment (EIA) 20

The article describes the reasons and gives a detailed analysis of the amendments to the Act No. 100/2001 Coll., on environmental impact assessment, and the amendment to Act No. 183/2006 Coll., on Zoning and Building Code (Building Act) based on the infringement proceedings against the Czech Republic for incorrect implementation of the EIA Directive. The most significant changes include defining of the public and the public in assessing the environmental impact and the subsequent follow-up procedures, i.e. land management, construction management and the binding output from the EIA process, including the binding

verification opinion (coherence stamp), whose purpose is to verify the identity of the intention assessed in the EIA process and the intention of the approved in the subsequent authorization procedure.

Jiří Vajčner, Martin Zídek

Draft bill on the protection of the heritage sites 32

The article informs in an erudite fashion about the preparation of the act on the protection of the heritage sites, which is to replace the existing Act No. 20/1987 Coll., on State Monument Care, already amended twenty-four times. Compared with the present legislation, the new act is to be more complex, with a number of major changes and innovations. For example, it will provide for financial compensation for limitations associated with increased costs in upholding the interests of state conservation, including preservation of archaeological monuments, and define the rights of owners of immovable cultural monuments.

Ivana Štenglová

Securing debt according to the New Civil Code 41

The article deals with two traditional institutes of securing debts which were newly categorized as confirmation of debts in the New Civil Code, namely contractual penalty and recognition of a debt. They are discussed in detail and compared with the „old“ Civil Code and Commercial Code.

Discussion – Controversy

Karel Černín

**Response to the article of Ladislav Hires published
in Construction Law Bulletin 3/2014. 48**

The article responds to an article concerning the road network entitled ‘Exercise of transferred power of municipalities under the Highways Act and limits to public regulation by private law regulations’.

Pavel Křeček, Marie Báčová, Hedviga Klepáčková

**Reflections on defining buildings of architectural or urban significance
in the development plan, for which only a qualified architect can produce
the architectural part of the project documentation 50**

The article discusses a current issue of the possibility to define in land-use plans areas where the architectural part of the project documentation can be drafted only by authorized architects and its legality. Authors, representatives of the Czech Chamber of the Authorized Engineers and Technicians, come to negative conclusion in this respect.

Michaela Vachtlová

For district mining offices the issue of the Building Act is no novelty 55

The article deals with the exercise of the powers of building offices under the Mining Act and presents findings from the practice of mining authorities.

Cross-section Information

Emil Flegel

**Meeting of the section of the Urban Planning, Urban Permits,
Construction Permits and Building Code** 59

Help to legal practice

Based on decisions of Supreme Administrative Court. 63

Review

Jan Mareček

Handrlica, J. The Safety and Security Zones 72

The reviewed publication is useful handbook dealing with all aspects of the safety and security zones and it is recommended for practical application.

Your questions answered

Zdeňka Vobrátilová

Questions – Answers. 73

Předmět stavebního řízení

Karel Černín

Účelem tohoto článku je představit a systematicky utřídit judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se týká vymezování předmětů různých řízení vedených podle stavebního zákona.¹⁾ Budeme se tudíž věnovat nejen vymezování předmětu stavebního řízení v ryzím smyslu (jak by napovídal název článku), ale zčásti též předmětu řízení územního a podrobněji pak předmětu řízení o odstranění nepovolené stavby a o jejím dodatečném povolení. V první části upozorním na některé chyby, které stavební úřady činí při vyhodnocování toho, co má být předmětem územního či stavebního řízení. Jedná se především o vzájemné rozhraničení některých institutů stavebního zákona, konkrétně odlišování stavebních úprav od pouhých udržovacích prací na straně jedné a od nástavby či přístavby na straně druhé. Dále se budeme zabývat otázkou, kdy posoudit stavební zásah jako změnu stavby před dokončením a kdy jako stavbu nepovolenou. V posledních dvou částech pak zaměříme svou pozornost na poměrně komplexní problematiku dělení předmětu řízení v případě nepovolených staveb.

Udržovací práce, stavební úprava, nebo nástavba či přístavba?

Určení, zda lze stavební záměr podřadit pod pojem udržovací práce, nebo zda jde spíše o stavební úpravu či dokonce o nástavbu či přístavbu, má zásadní význam pro volbu správného procesního nástroje. Udržovací práce a stavební úpravy nevyžadují územní rozhodnutí ani územní souhlas, na rozdíl od nástavby a přístavby.²⁾ Za určitých podmínek není pro provedení udržovacích prací a stavebních úprav třeba získat dokonce ani stavební povolení či souhlas s ohlášením a ocitají se tak ve volném režimu.³⁾ Tyto podmínky jsou však pro udržovací práce a pro stavební úpravy formulovány odlišně a navíc udržovací práce, které tyto podmínky nesplní, lze provádět na základě souhlasu stavebního úřadu s jejich ohlášením,⁴⁾ zatímco procesní režim stavebních úprav se dále štěpí na stavební úpravy prováděné „na ohlášení“ a na ty, jež

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

2) Srov. § 79 odst. 6 stavebního zákona.

3) Srov. § 103 odst. 1 písm. c) a d) stavebního zákona.

4) Srov. § 104 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Pro úplnost uvádím, že udržovací práce navíc nelze podle § 97 odst. 1 poslední věta stavebního zákona omezit nebo zakázat územním opatřením o stavební uzavěře.

vyžadují stavební povolení.⁵⁾ Proto je nutno odlišovat udržovací práce a stavební úpravy i navzájem mezi sebou. A právě k tomuto rozlišení nám poskytuje určité výkladové vodítko rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2009, č. j. 1 As 35/2009-69.

Nejvyšší správní soud zde citoval tehdejší komentářovou literaturu,⁶⁾ podle níž je smyslem udržovacích prací zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá ověřené projektové dokumentaci (resp. dokumentaci skutečného provedení stavby). Nejvyšší správní soud proto dovedl, že nelze hovořit o udržovacích pracích, jestliže by vedly ke změně stavby oproti dokumentaci. V konkrétním případě soud naznal, že za udržovací práce nelze označit:

- vybourání zcela nových okenních otvorů, stejně jako vybourání dvou okenních otvorů v místě, kde původně byl jeden velký okenní otvor odlišných rozměrů, který byl následně z bezpečnostních důvodů zazděn,
- zbudování nového trámového stropu (stavba dříve nebyla vybavena žádným trámovým stropem, pouze vazba střechy byla vyztužena několika trámy),
- zbudování nového střešního vikýře.

S tímto hodnocením nelze než souhlasit. Uvedené práce skutečně udržovací povahu nemají, jde o typické změny dokončené stavby.⁷⁾ Pro naše další úvahy ale bude podstatné, že Nejvyšší správní soud se na tomto místě nezastavil, nýbrž se v citovaném rozsudku dále zabýval tím, jaké povolení popsané stavební zásahy vyžadovaly. Dospěl k závěru, že stavebník měl získat stavební povolení a odůvodnil svůj náhled tím, že šlo o stavební úpravy, jež změnilly vzhled stavby oproti vzhledu dle ověřené projektové dokumentace (to se týkalo oken a vikýře), resp. zasáhly do nosných konstrukcí stavby (to se týkalo trámového stropu). Je otázka, zda se neměl Nejvyšší správní soud – s ohledem na to, že řešil pouze nesouhlas stavebníka s uloženou sankcí za porušení stavebního zákona – spokojit s konstatováním, že se nejednalo o udržovací práce ve volném režimu. Tím, že vikýři přiznal nad rámec nutného odůvodnění povahu pouhé stavební úpravy, vytvořil totiž prostor pro vznik rozporu ve své následné rozhodovací činnosti.

Tím se dostáváme k pozdějšímu rozsudku pátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2012, č. j. 5 As 13/2011-97. V něm již nebyly ve hře udržovací práce, nýbrž řešila se otázka, zda stavební úřad mohl vydat – bez předchozího územního rozhodnutí či alespoň územního souhlasu – souhlas s ohlášením stavebních úprav rodinného domu. Údajně stavební úpravy měly spočívat mimo jiné ve zbudování krytého vstupu do domu, zvětšení šířky střešní římsy a realizaci nového vzduchotechnického zařízení na střeše objektu. Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že krytý vstup i rozšíření střešní římsy nepředstavovaly stavební úpravu,⁸⁾ nýbrž přístavbu, jelikož jimi došlo k půdorysnému rozšíření stavby.⁹⁾ Přitom podle Nejvyššího správního soudu nehraje žádnou roli to, že v případě střešní římsy šlo jen o nepatrné rozšíření půdorysu stavby, neboť „jedinou výjimkou, v zákoně výslovně uvedenou, je zateplení pláště stavby, které, přestože rozšiřuje půdorys stavby, je bráno jako stavební úprava“. U přístřešku nad vchodem zase neměl na posouzení jeho povahy žádný vliv fakt, že

5) Srov. § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona.

6) HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 15.

7) Srov. § 2 odst. 5 stavebního zákona.

8) K závěru, že pojem „stavební úprava“ má jednoznačný, zákonem definovaný význam, dospěl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 As 20/2006-129, publ. pod č. 1601/2008.

9) Srov. § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona.

zastřešením nevznikl žádný prostor vymezený svislými konstrukcemi (přístřešek nebyl obezděný, šlo pouze o stříšku na vzpěrách).¹⁰⁾ Nejvyšší správní soud k tomu citoval různé právní a technické předpisy definující pojem „zastavěná plocha“ a uzavřel, že „*sporná vchodová stříška nikoli nepodstatné velikosti, je zcela zjevně nezakrytý objekt, který rozšiřuje zastavěnou plochu stavby o plochu vymezenou ortogonálním průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny*“.¹¹⁾

Zbývá tedy otázka odlišení stavební úpravy od nástavby. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uplatňuje na nástavby stejně přísná měřítka jako na přístavby. Nástavbou je podle něj vše, co – byť sebenepatrněji – zvyšuje výšku stavby. Jde nejčastěji o nástavbu podlaží či části podlaží na stávající budovu, avšak stavební zákon podle soudu „*nestanovuje žádný minimální rozměr tohoto zvýšení; nemusí proto jít nutně o zvýšení celého podlaží. Podstatné je, že se změni vertikální rozměr obou bokorysů stavby. Nástavbou je i zvýšení samostatného komínu, stožáru (pokud je stavbou) apod. Podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona se pod pojmem stavba rozumí i část stavby. To znamená, že i zvýšení části stavby může být nástavbou*“. Při aplikaci těchto obecných úvah na posuzovaný případ pak Nejvyšší správní soud dospěl k následujícímu závěru: „*Pokud bylo změněno podkroví na plné druhé patro, nedošlo sice ke zvýšení absolutní výšky budovy, došlo však k navýšení stavby o rozdíl mezi střechou valbovou a plochou. Stavba, popřípadě její zastřešení, je seshora ohraničeno vnějšími plochami střešní konstrukce, o stavební úpravu by se mohlo jednat, pokud by změnou stavby nedošlo k překročení výšky této plochy. K překročení výškového ohraničení stavby předmětnou změnou stavby došlo, rovněž se proto nemohlo jednat o stavební úpravu*“.¹²⁾ Stojí za povšimnutí, že i v tomto případě Nejvyšší správní soud činil své úvahy spíše nad rámec nutného odůvodnění, neboť stěžovatel rozporoval zejména provedené přístavby, jež vedly ke snížení odstupové vzdálenosti od jeho vlastní stavby, zatímco ve vztahu ke zvýšení stavby poukazoval pouze na vzduchotechnické zařízení, nikoliv na změnu tvaru střechy.

Je zřejmé, že vikýř, který Nejvyšší správní soud v prvním citovaném rozsudku označil za stavební úpravu, by podle kritérií vymezených ve druhém citovaném rozsudku musel být posouzen jako nástavba.¹³⁾ Jde dokonce o kritéria natolik přísná, že za nástavbu by mohlo být považováno například i zvýšení střechy v celé ploše o několik milimetrů v důsledku použití silnějších trámů nebo tlustší krytiny při rekonstrukci. Přesto doporučuji tato kritéria v praxi aplikovat, neboť rozsudek č. j. 5 As 13/2011-97 řeší problematiku vzájemného vymezení

10) Stojí za připomenutí, že verandu jako stavbu, jež taktéž není vymezena svislými konstrukcemi, označil za přístavbu, nikoliv za stavební úpravu, již Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 22. 11. 2005, č. j. 11 Ca 224/2004-32, publ. pod č. 1210/2007 Sb. NSS.

11) Poznamenejme ještě, že citovaný rozsudek se dotýká i vzájemného vymezení přístavby a nové stavby, když uvádí: „*Významná je zde (pozn. u přístavby) podmínka provozního propojení přístavby a původní stavby. Při jejím nesplnění by obvykle nešlo o přístavbu, ale (většinou) o samostatnou novou stavbu. Provozním (komunikačním) propojením se rozumí zejména otvor mezi původní stavbou a nově vzniklou částí; typicky dveře, okno*“. Podrobněji se tématu provozního propojení věnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006-83.

12) Pro zajímavost připomeňme, že v jednom ze svých starších rozsudků označil Nejvyšší správní soud za nástavbu (tedy zvýšení výšky) dálnice výstavbu protihlukové stěny (srov. rozsudek ze dne 4. 9. 2003, č. j. 7 A 178/2002-36, publ. pod č. 117/2004 Sb. NSS).

13) Právě vikýř se jako typický sporný případ uvádí i v komentářové literatuře, srov. MALÝ, S. Stavební zákon. Komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 896 s., s. 16–17.

stavebních úprav vůči nástavbám a přístavbám komplexně. Samozřejmě není vyloučeno, aby konkrétní stavební úřad na základě odlišného právního názoru postupoval v rozporu s citovaným rozsudkem. Měl by tak ale učinit otevřeně a s náležitou argumentací, pomocí níž se vůči citovaným právním názorům vymezí.¹⁴⁾ V případě, že se jeho rozhodnutí stane předmětem soudního přezkumu, měl by takovýto odvážný stavební úřad usilovat o to, aby byla věc předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Změna stavby před dokončením, nebo nepovolená změna stavby?

V rozsudku ze dne 20. května 2010 č. j. 7 As 17/2010-101, publ. pod č. 2107/2010 Sb. NSS vyložil Nejvyšší správní soud jednoznačně, že řízení o povolení změny stavby před dokončením je možno vést pouze v případě, že stavebník změnu stavby ještě fyzicky neprovedl.¹⁵⁾ Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl, že pokud „se jedná o změnu stavby nikoliv zamýšlenou, ale již provedenou, nelze již postup podle § 118 stavebního zákona použít, neboť ten se vztahuje pouze na situace, kdy stavebník chce před dokončením stavby některé její schválené parametry změnit. Takovou změnu nemůže stavebník nejprve provést a pak si ji pouze nechat dodatečně schválit, neboť by takto, bez součinnosti se stavebním úřadem, mohl změnou stavby narušit zájmy chráněné stavebním zákonem a eliminovat omezení vyplývající pro něho ze stavebního povolení“. Jaký je tedy správný postup v případě, že stavebník již změnu stavby zrealizoval a stavební úřad to buď zjistí sám v rámci kontrolní prohlídky stavby, nebo se o tom dozví tak, že obdrží žádost stavebníka o povolení provedené změny jako „změny stavby před dokončením“?

Z citovaného rozsudku vyplývá, že bude záležet na rozsahu a povaze provedených změn. Jestliže se bude jednat pouze o drobné odchylky od původního stavebního povolení, resp. od schválené projektové dokumentace, pak lze postupovat podle § 121 odst. 1 stavebního zákona. Předloží-li stavebník dokumentaci skutečného provedení stavby, pak stavební úřad vezme odchylky pouze na vědomí a vysloví souhlas s užíváním stavby. V případě drobných odchylek nicméně není třeba správný procesní postup dodržet za každou cenu. Projedná-li je stavební úřad v řízení o změně stavby před dokončením, jde sice o procesní vadu, ta však sama o sobě nezpůsobí nezákonnost vydaného rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 7. 2014, č. j. 30 A 32/2013-128).

Nejedná-li se však o drobnou odchylku, pak bude muset stavební úřad z moci úřední zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud se o provedené změně stavby dozvěděl až z podání samotného stavebníka, který z neznalosti žádal o povolení

14) Poukázat lze například na § 4 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož „stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru“.

15) Stejný názor zastávala již dříve komentářová literatura (srov. HEGENBART, M.; SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 11–12). Respektoval jej i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 12. 6. 2010 sp. zn. 23 Cdo 3724/2009 (úsměvné je, že citovaný rozsudek je v právním informačním systému ASPI opatřen právní větou spočívající v citaci uvedeného komentáře ke stavebnímu zákonu, ač se v něm Nejvyšší soud věcně věnuje výkladu informační povinnosti stran při uzavírání smlouvy).

změny stavby před dokončením, pak doporučuji takovou žádost podle obsahu posoudit jako žádost o dodatečné stavební povolení a naložit s ní podle § 129 odst. 2 věta třetí stavebního zákona.¹⁶⁾ Nejvyšší správní soud poskytuje v citovaném rozsudku též určité vodítko pro rozlišování podstatných a nepodstatných odchylek od projektové dokumentace: „*Postup podle citovaného ustanovení bude namístě tehdy, bude-li změna posouzena nikoli jako drobná odchylka od schválené projektové dokumentace, nýbrž jako změna provedená v rozporu se stavebním povolením. Signálem o tom, že zde existuje rozpor, bude zpravidla to, že změna znamená negativní zásah do chráněných veřejných zájmů či práv a zájmů třetích osob vybočující z mezí dosavadního oprávnění stavebníka.*“

Pro pořádek ještě doplňme, že pokud by změna stavby před dokončením spočívala v odlišném umístění stavby, než jaké bylo původně plánováno a schváleno, pak taková změna bude vyžadovat též nějakou formu územního řízení.¹⁷⁾ Samozřejmě při aplikaci těchto požadavků nutno nezapomínat na § 118 odst. 2 část věty za středníkem stavebního zákona, který umožňuje spojit řízení o změně stavby před dokončením s územním řízením, vyžaduje-li změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí.

Jedna, nebo více nepovolených staveb?

Další otázkou, které se budeme věnovat, je předmět řízení v případě staveb nepovolených. Zde často dochází k tomu, že stavebník usiluje o to, aby stavba zbudovaná bez povolení nebyla posuzována jako celek, nýbrž po jednotlivých částech. Ať již jsou důvody této snahy jakékoliv, Nejvyšší správní soud takovémuto účelovému členění předmětu řízení zpravidla nepřisvědčuje a oddělené posuzování souvisejících staveb potírá.

Ucelené shrnutí dosavadní judikatury k tomuto tématu je obsaženo v nedávném rozsudku šestého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2014, č. j. 6 As 207/2014-36. Zde se Nejvyšší správní soud věnoval zejména předmětu řízení o odstranění nepovolené stavby, které se zahajuje z moci úřední. Za vymezení jeho předmětu tudíž bezvýhradně odpovídá stavební úřad. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*To, zda stavební úřad formálně vymezí předmět řízení jako celou stavbu (případně soubor souvisejících staveb), nebo naopak část stavby (případně jednotlivou stavbu ze souboru), nemůže samo o sobě zapříčinit nezákonnost jeho rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 1 As 177/2012-33). Nezákonné však je, pokud stavební úřad z věcného hlediska posuzuje odděleně nepovolené stavby nebo části stavby, které spolu funkčně či jinak souvisejí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 3 As 18/2011-117). I proto je praktické řízení o souvisejících nepovolených stavbách spojovat spíše než je rozdělovat do samostatných řízení. Tím se pouze znepráhlední procesní situace, ale stavební úřad se ani takovouto „procesní parcelací“ nemůže vyhnout věcnému posouzení souboru vzájemně souvisejících staveb či stavebních změn jako celku.*“

16) Citované ustanovení zní: „*Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby.*“

17) To vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011-98, publ. pod č. 2863/2013 Sb. NSS.

Nejvyšší správní soud si je nicméně dobře vědom, že i když se stavební úřad bude řídit uvedenými zásadami, k formálnímu rozdělení předmětu řízení může dojít nezávisle na jeho vůli, a to ve fázi dodatečného povolování stavby. Zde již totiž záleží na tom, jak černý stavebník naformuluje svou žádost (či žádosti) o dodatečné stavební povolení, jelikož „*předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby), avšak může jej zúžit. Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (případně souboru staveb), či zda se jeho žádost bude týkat pouze některé její části. Motivy stavebníka k takovému dělení předmětu řízení mohou být stejně tak dobře ryzí (například usiluje o dodatečné povolení pouze u té části stavby, která není v rozporu s veřejným zájmem, a ostatní části hodlá dobrovolně odstranit), jako mohou být podlé (například využitím tzv. salámové metody usiluje o postupné získání povolení na stavby nebo části stavby, které ve svém souhrnu překračují některý z veřejnoprávních regulativů, což při jejich samostatném posuzování nemusí být zřejmé)*“. I v tomto případě proto podle Nejvyššího správního soudu platí, že stavební úřad nemůže dodatečně povolit žádnou ze souvisejících staveb, aniž by nejprve posoudil jejich celkový společný dopad na veřejné zájmy. Stejná zásada platí i pro posuzování dopadu souvisejících nepovolených staveb na práva těch sousedů, kteří proti jejich dodatečnému povolení vznesli občanskoprávní námitky. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě, kdy majitelka sousedního domu požadovala komplexní hydrotechnické posouzení nepovolených stavebních změn s ohledem na zavlhání její nemovitosti doložené odborným posudkem soudního znalce.

Obdobnými zásadami se ostatně má řídit i vymezování předmětu řádných řízení, jak vyplývá z rozsudku devátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, č. j. 9 As 5/2011-171, který se týkal konkrétně řízení územního. V řádných řízeních nebývají stavebníci tolik motivováni žádat o povolení jednotlivých souvisejících staveb nebo částí stavby odděleně, ba dokonce mohou být správními poplatky motivováni k opaku. Přesto i zde k více či méně účelovému „štěpení“ předmětu řízení občas dochází. V daném případě se jednalo o nástavbu stávajícího objektu, pro niž byla v samostatném řízení umístována – stavebními předpisy vyžadovaná – parkovací místa. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vedení samostatných řízení je přípustné, zvláště pokud jsou obě stavby umístovány na odlišných pozemcích. Nejvyšší správní soud to vysvětluje mimo jiné i tím, že „*pokud ustanovení § 20 odst. 5, 6 a § 21 vyhlášky č. 501/2006 Sb. připouštějí umístění parkovacích stání pro obytný dům až do docházkové vzdálenosti 300 m, pak není vyloučeno, že možnost zajištění parkovacích míst může být řešena také v rámci jiné stavby, umístěné na jiném pozemku, která stavebně ani jinak se stavbou, pro kterou mají parkovací stání sloužit, nespojuje*“. Jedním dechem však Nejvyšší správní soud dodal, že tento postup nesmí být na újmu práv účastníků řízení, jichž se umístění doplňkové stavby parkovacích stání dotýká: „*Pokud právní předpis stanoví, že v řízení o umístění bytové nástavby musí být vyřešen určitý počet parkovacích stání, a stanoví také podmínky pro jejich umístění, pak účastníci řízení o umístění nástavby mají právo namítat, že tato povinnost nebyla splněna [v případě účastenství založeného dle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona musí dále osvědčit, že tím může být zasaženo do jejich práv]. Jinými slovy, okruh účastníků řízení je ohraničen množinou práv, která mohou být předmětným řízením dotčena.*“

Popsaný názor je celkově konzistentní s výše citovanou judikaturou týkající se dodatečného povolení nepovolených staveb.¹⁸⁾ V jeho intencích je potřeba vnímat i pozdější rozsudek sedmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 120/2012-40. Ten požadoval po stavebním úřadu, aby učinil (v rozporu s podanou žádostí) předmětem řízení o dodatečném povolení přístavby rodinného i dvě parkovací stání ze zatravnovacích dlaždic, která by sama o sobě jako terénní úprava žádné povolení podle stavebního zákona nevyžadovala. I v tomto případě však nešlo o formální stránku věci, nýbrž o věcné posouzení vedlejší stavby společně se stavbou hlavní, jejíž využití vedlejší stavba podmiňuje. Konkrétně se jednalo o to, že stavební úřad měl posoudit soulad umístění parkovacích stání s územním plánem a měl si vyžádat stanoviska dotčených orgánů k nim jakožto ke stavbě, bez níž by dodatečné povolení hlavní stavby – přístavby rodinného domu nebylo právně možné.

Nepovolená změna stavby, nebo nepovolená nová stavba?

Poslední problém, kterému se budu věnovat, se týká vymezení předmětu řízení v situaci, kdy se jedná o nepovolené změny stávající stavby. Vzniká zde poměrně složitá otázka vzájemného rozhraničení původní povolené stavby a jejich nepovolených úprav, případně nástaveb a přístaveb. Judikatura Nejvyššího správního soudu v této oblasti může na první pohled působit roztržité, ale při pozornějším čtení zde lze nalézt určitou jednotící linku, stejně jako v předchozím případě. Asi nejlépe je tato základní myšlenka, vinoucí se jako červená nit i ostatními judikáty, vyjádřena v rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. listopadu 2008, č. j. 2 As 53/2007-111: „*U staveb postavených v rozporu se stavebním povolením v zásadě přicházejí v úvahu dvě možnosti. Buďto je možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením, a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídít odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku, a v takovém případě tedy nezbyvá, než nařídít odstranění celé stavby s tím, že na právo stavebníka realizovat stavbu podle původního stavebního povolení nemá tato skutečnost žádný vliv.*“ Rozhodujícími hledisky jsou tedy možnost identifikace nepovolených změn¹⁹⁾ a schopnost zbytku stavby existovat (resp. plnit svou úlohu) i v případě jejich odstranění.

18) Svou koncepci účastenství založeného dotčením práv doplňkovými stavbami umístovanými v samostatném řízení ponechal Nejvyšší správní soud jen načrtnutou. Zdá se však, že v řízení o stavbě hlavní – zde přístavbě – může dotčený účastník namítat v zásadě jen nedostatečné řešení doplňkových staveb – zde chybějící parkovací stání (příčemž Nejvyšší správní soud ponechává nedořečeno, zda dostatečným řešením této námítky byla v daném případě stanovená podmínka v územním rozhodnutí, že stavební povolení na přístavbu bude možno vydat až po nabytí právní moci územního rozhodnutí na parkovací stání). Pokud by se určitá osoba cítila být dotčena konkrétním umístěním nebo stavebním řešením doplňkové stavby, pak to zřejmě nelze řešit skrze účastenství v územním řízení o stavbě hlavní, nýbrž by měla taková osoba usilovat o účastenství v řízení o umístění stavby doplňkové (zde v řízení o umístění parkovacích stání). Otázka zní, jak naložit s námitkami proti takové doplňkové stavbě, která při samostatném posouzení žádnému povolovacímu režimu podléhat nebude.

19) Bez jasné identifikace nepovolených změn by bylo rozhodnutí nařizující jejich odstranění nevykonatelné. Srov. k tomu rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/99, publ. v časopise Soudní judikatura pod č. 901/2001.

Nahlédneme-li na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu touto optikou, vyznívá vcelku konzistentně, byť ne vždy se na citovaný rozsudek a v něm vymezená kritéria výslovně odvolává. Nejvyšší správní soud například přitakal samostatnému řešení nepovolených stavebních objektů podchodu a lávky pro pěší, které byly realizovány nad rámec původního stavebního povolení na dopravní propojení dvou ulic.²⁰⁾ Nejvyšší správní soud sice v rozsudku zdůraznil pouze jednoznačnou identifikovatelnost uvedených stavebních objektů, nicméně vzhledem k tomu, že šlo o objekty relativně samostatné, nevznikly o schopnosti zbytku stavby existovat i bez nich vůbec pochyby, na něž by bylo třeba reagovat. V jiném svém rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že – jsou-li pro to samozřejmě splněny podmínky – je dokonce povinností stavebního úřadu vést řízení pouze o nepovolených změnách stavby, nikoliv o původní povolené stavbě: „V situaci, kdy by v řízení o dodatečném povolení stavby byla posuzována stavba celého přístřešku, došlo by k porušení zásady ne bis in idem, neboť s výjimkou částí přístřešku realizovaných v rozporu se stavebním povolením, byl zbytek stavby proveden v souladu se stavebním povolením, a proto nebyl dán důvod pro zahájení řízení o jeho odstranění.“²¹⁾ Jinými slovy, pokud by povolená stavba byla schopna samostatné existence i po případném odstranění nepovolených stavebních zásahů, pak stavební úřad nemůže naříditi odstranění celé stavby. Rozhodoval by totiž znovu v téže věci, o níž už jednou rozhodl, a to zejména pokud by vypořádával námitky účastníků řízení proti původní (povolené) stavbě, jež s nepovolenou stavební činností stavebníka nijak nesouvisejí. Navíc by v případě nařízení odstranění celé stavby zasáhl do veřejného subjektivního práva stavebníka na zachování části stavby „kryté“ dřívějším stavebním povolením.²²⁾

Na druhou stranu je však třeba uvést, že tam, kde došlo v důsledku nepovolených stavebních zásahů k vytvoření nové stavby, je zcela namístě vést řízení o tomto nově vzniklém celku, byť kdesi v jeho těle je vrostlá i původně povolená stavba. Pokud jsou totiž změny natolik rozsáhlé či zásadní, že je nelze od původní stavby oddělit, jedná se fakticky již o stavbu novou, která stavební povolení postrádá a stavebník z tohoto původního stavebního povolení na zcela jinou stavbu nemůže žádné nároky dovozovat. Zcela očividné to bude v případech, kdy stavebník v rámci údajných změn stavby odstraní tak velkou část původní stavby, že tato fakticky zanikne.²³⁾ Dobrým příkladem je i povolená stavba, která ve skutečnosti nikdy neexistovala, jelikož stavebník v průběhu výstavby pozměnil původní projekt natolik, že na místě povolené stavby fakticky vybudoval stavbu zcela jinou.²⁴⁾ Stejná pravidla by se ovšem měla uplatnit i tam, kde sice původní stavba byla postavena v souladu s povolením a nezanikla ani během nepovolených stavebních prací, avšak v důsledku zásadních změn se změnil její charakter natolik, že jde o proces reálně nevratný. Sám Nejvyšší správní soud však přiznává,

20) *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004-121, publ. pod č. 621/2005 Sb. NSS.*

21) *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 84/2010-141.*

22) *Netřeba snad zdůrazňovat, že v případech, kdy stavebník sám dobrovolně uvede stavbu do původního (povoleného) stavu, platí tato zásada dvojnásob. Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014, č. j. 9 As 7/2014-38.*

23) *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007-165, publ. pod č. 2722/2012 Sb. NSS.*

24) *Srov. k tomu výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 53/2007-111.*

že tento poslední případ je velmi obtížné posoudit a v některých hraničních případech budou připadat v úvahu obě varianty – tedy jak vedení řízení o odstranění nepovolených změn jinak povolené stavby, tak i vedení řízení o odstranění pozměněné stavby jako celku.²⁵⁾ Hranice mezi identifikovatelnými a oddělitelnými změnami stávající stavby a její celkovou nevratnou „proměnou“ je totiž poměrně tenká a v těchto případech bude tedy vždy záležet na konkrétních skutkových okolnostech.

Shrnutí

Správné vymezení předmětu řízení vedeného podle stavebního zákona není rozhodně triviální úkol. V řízeních vedených z moci úřední je stavební úřad tím, kdo je první „na tahu“, ale v řízeních na žádost musí do jisté míry respektovat vůli žadatele. To ovšem neznamená, že by mohl „propustit“ do zjednodušeného procesu stavební záměr, který je označen odpovídajícím termínem (například stavební úprava), ale jeho reálná náplň obsahu zvoleného termínu neodpovídá.

Obecně lze konstatovat, že udržovací práce se od stavebních úprav liší tím, že v zásadě zachovávají stavbu v té podobě, jak je zachycena v ověřené dokumentaci. Stavební úpravy od nástaveb pak odlišuje to, že při nich nedochází k žádnému (ani sebemenšímu) zvýšení stavby, přičemž výšku stavby udávají vnější plochy střešní konstrukce. Vůči přístavbám lze stavební úpravy vymežit obdobně, tedy že u nich nedochází ke zvětšení půdorysu stavby, který je dán plochou vymezenou ortogonálním průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny. Jedinou výjimkou v tomto směru je zateplení stavby, které sice zvětšuje její půdorys, avšak za stavební úpravu je výslovně označeno zákonem.

Pokud změnu stavby před dokončením, tu lze řádně povolit pouze tehdy, pokud nebyla dosud zrealizována. Jestliže stavebník změny již provedl, musí stavební úřad vyhodnotit, zda jde pouze o nepodstatné odchytky skutečného provedení stavby, které lze vzít na vědomí v rámci souhlasu s užíváním stavby, nebo zda se již jedná o nepovolenou změnu stavby. Vodítkem by měla být otázka, zda změna znamená negativní zásah do chráněných veřejných zájmů či práv a zájmů třetích osob vybočující z mezí dosavadního oprávnění stavebníka.

Konečně co se týká posuzování nepovolených staveb, stavební by se měl snažit při vymežování předmětu řízení o odstranění stavby oddělit nepovolené části či změny stavby od části či stavby povolené, jestliže je možné dostatečně identifikovat a bude-li původní stavba bez nich schopná samostatné existence. Nařízením odstranění původní povolené stavby by totiž stavební úřad zasáhl do práv stavebníka. Pokud se naopak jedná o několik nepovolených staveb nebo částí stavby, jeví se vhodné je řešit a posuzovat společně, obzvláště pokud spolu funkčně nebo jinak souvisejí.

25) *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 As 177/2012-33.*

Stavba jako předmět díla

Karel Marek

Kromě jiných smluv se ve výstavbě začasť realizuje smlouva o dílo. Ta je dnes upravena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.¹⁾ V jejím rámci je v ustanovení § 2623 a násl. speciální právní úprava pro stavby pod nadpisem Stavba jako předmět díla.

Ustanovení § 2623 určuje, že není-li stanoveno jinak, použijí se na smlouvu o úpravě nemovité věci a na smlouvu o zhotovení, opravě nebo úpravě stavby ustanovení prvního oddílu o dílu.

Důvodová zpráva uvádí, že souborem zvláštních ustanovení se upravují některá specifika děl prováděných jako stavební práce. Typické případy jsou zhotovení stavby, její oprava nebo úprava, mohou však přicházet v úvahu i jiné úpravy nemovité věci.

Předně má zhotovitel nést nebezpečí škody na stavbě až do jejího předání (ledaže by ke škodě došlo i jinak). V tom směru se přejímá § 651 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

I při stavebních pracích má objednatel právo kontrolovat jejich provádění již podle obecné úpravy. Má ale též právo požadovat předložení průběžného vyúčtování provedených prací a vynaložených nákladů v těch případech, kdy je cena ujednána podle jejich skutečného rozsahu.

Ustanovení o kontrolách díla na určitém stupni jejich provádění a o skrytých překážkách jsou převzata z obchodního zákoníku – dále též jen „obch. zák.“ (§ 552 a 553 obch. zák.).

Pokud se jedná o práva z vadného provedení díla, vymezil zrušený občanský zákoník (dále též jen „obč. zák.“) dobu, do které mohou být uplatněny, třemi léty (§ 646 odst. 3 obč. zák.), obchodní zákoník pěti lety (§ 562 odst. 2 obch. zák.). Nový občanský zákoník se přiklání řešení obchodního zákoníku, které více odpovídá mezinárodním standardům. Avšak vzhledem k tomu, že u určitých částí stavby nelze pravidelně garantovat pětiletou životnost, umožňuje zákon po vzoru § 646 odst. 3 obč. zák., aby v určitých případech pro některé části stavby prováděcí předpis tuto dobu zkrátil. Totéž zákon umožňuje i pro úmluvu stran; v tom případě však nelze zhoršit postavení objednatele, je-li slabší stranou.

Smlouva o dílo se často využívá právě ve výstavbě, kde je třeba zvládat pojmový aparát, který se vytvořil a kde použití příslušného pojmu s jeho daným obsahem vytvořeným jako obchodní zvyklost může být východiskem pro stanovení povinnosti některé ze smluvních stran.

Stavební část stavby

Kromě jednoduchých či liniových staveb, a to zvláště u staveb průmyslových, se stavba pravidelně člení na stavební část stavby (která však zahrnuje i jiné než stavební dodávky, a to ty, které do stavební části přísluší, například světelné elektroinstalace, zdravotní

1) Pokud se v dalším textu používají čísla paragrafů bez označení, o jaký zákon jde, rozumí se tím ustanovení nového občanského zákoníku.

techniku, rozvody ústředního vytápění apod.) a technologickou část stavby (nazývanou též strojně-technologickou částí stavby).

Stavební část stavby členíme na stavební objekty. Stavební objekt je definován jako prostorově ucelená část stavby, která je její základní částí.

Technologická část stavby

V technologické části je základní členění na provozní celky, provozní soubory a provozní jednotky. Provozní celek (PC) je souhrn vzájemně funkčně navazujících provozních souborů, vykonávající úplný technologický proces, popřípadě úplný technologický proces speciální jednoho druhu, určený dokumentací stavby a uváděný do provozu zpravidla v souvislém čase. Provozní celek je v hlavních rysech charakterizován druhem procesu, pro který je pořízován.

Provozní celek se člení na provozní soubory, a to obvykle na několik provozních souborů strojního, elektrotechnického a dalšího zařízení (u technologických staveb) pro základní technologický proces (resp. technologický proces speciální) a z dalších provozních souborů pro doplňkově technologické procesy. Za provozní celek se považují úplná technologická zařízení například pro strojírenský závod či úpravnu odpadních vod.

U složitých výrobních staveb je možno provozní celek členit na dílčí provozní celky. Provozní celek těchto staveb je charakterizován kompletností technologie od vstupu surovin, polotovarů a jiných materiálů určených ke zpracování až po výstup finálních výrobků, případně včetně balení a expedice.

Dílčí provozní celek (DPC) je souhrn vzájemně funkčně navazujících provozních souborů, vykonávající dílčí část úplného technologického procesu, popřípadě dílčí část úplného technologického procesu speciálního, určený dokumentací stavby a uváděný do provozu zpravidla v souvislém čase.

Také dílčí provozní celek se člení na provozní soubory, u výrobních staveb je charakterizován uzavřeným technologickým procesem, který je na vstupu a výstupu obvykle ukončen jeho částečným přerušením (mezisklad, silo, skládka atd.). Při návrhu členění je třeba vycházet ze zajištění komplexnosti funkce příslušného dílčího provozního celku tak, aby bylo možno zajistit provádění samostatných komplexních vyzkoušení dílčích provozních celků a jejich postupné předávání a přípravu pro následný zkušební provoz (garanční zkoušky).

Provozní soubor (PS) je funkčně ucelená část provozního celku, dílčího provozního celku nebo technologické části stavby (soubor strojů a zařízení tvořící samostatný funkční celek), tvořená souhrnem technologických zařízení, vykonávající ucelený dílčí technologický, tj. samostatný proces, popřípadě technologický speciální proces, nebo úplný technologický proces doplňkový, určená dokumentací stavby a uváděná do provozu zpravidla v souvislém čase.

Provozní soubor se zpravidla člení na provozní jednotky nebo na provozní jednotky a základní jednotky anebo přímo na základní jednotky. Pokud je to účelné (například pro dodavatelské zajištění stavby), člení se provozní soubor na dílčí provozní soubory, nebo na dílčí provozní soubory a provozní jednotky, popřípadě přímo na základní jednotky.

Dílčí provozní soubor (DPS) je funkčně ucelená část provozního souboru, tvořená souhrnem technologických zařízení a vykonávající samostatný dílčí technologický proces (popřípadě technologický proces speciální nebo doplňkový), určená dokumentací stavby a uváděná

do provozu zpravidla v souvislém čase. Používá se jen výjimečně u velmi členitých a složitých zařízení, kdy mezi provozní soubor a provozní jednotku je účelné nebo potřebné vložit další mezistupeň. Člení se na provozní jednotky nebo na provozní jednotky a základní jednotky anebo přímo na základní jednotky.

Provozní jednotka (PJ) je funkčně ucelená část provozního souboru nebo dílčího provozního souboru, tvořená souhrnem technologických zařízení a vykonávající ucelenou část dílčího technologického procesu určeného dokumentací stavby.

Provozní jednotka se může členit na základní jednotky. Funkční skladba provozní jednotky se stanoví v dokumentaci stavby a její funkci lze ověřit jen současným vyzkoušením všech základních jednotek ji tvořících.

Základní jednotka (ZJ) je výrobek dodávaný jedním výrobcem, který má jako celek samostatné určení, plní určitou vymezenou a trvalou provozně technickou funkci hlavní nebo pomocnou a tvoří konstrukčně uzavřenou jednotku, kterou nelze beze zbytku rozdělit na dvě nebo více funkčních jednotek. Základní jednotka se v dokumentaci stavby dále nečlení.

Pojem základní jednotka má v podstatě charakter kusové dodávky, jde o označení samostatného stroje nebo zařízení.

Způsob realizace stavby

Způsob realizace stavby lze rozlišovat podle toho, jakou měrou přispívají účastníci k realizaci stavby. Dodavatelský systém určuje, které subjekty jsou v přímém vztahu k investorovi, či ve vztahu k jiným subjektům, a jakým způsobem dodávají.

Dodávkami na klíč se pak rozumí dodávky celé stavby (tj. stavební části a technologické části).

Generální dodávka vychází z rozsahu celé stavební části stavby či technologické části stavby. U technologické části stavby vychází z úrovně provozního celku.

Finální dodávka je dodávka na úrovni provozního souboru a finální poddodávka na úrovni dílčího provozního souboru.

Pokud se jedná o stroj (stroje), zařízení, které jsou současně dodávány, montovány a odzkoušeny, funkci (technologického či netechnologického) procesu nezajišťující, jde o tzv. dodávku smontovaných strojů.

Zvláště z hlediska praxe má pak pochopitelně význam označení a definování provozně nevyzkoušených strojů a zařízení. Provozně nevyzkoušené stroje a zařízení jsou specifické tím, že jsou dodávány na stavbu, aniž bylo možno předtím plně ověřit jejich funkceschopnost v podmínkách, které odpovídají konkrétním provozním podmínkám dané stavby.

Investorem je osoba, která stavbu připravuje a zajišťuje. Jde o subjekt uzavírající pro přípravu a realizaci stavby smlouvy s dalšími účastníky výstavby.

Pokud není investor vhodně procesně vybaven (nemá vnitřní kvalifikovaný útvar či pracovníky potřebných odborností), může pro něj investorské činnosti vykonávat specializovaný subjekt (například tzv. inženýrské nebo projektově-inženýrské organizace), například na základě tzv. nepojmenované smlouvy nebo smlouvy komisionářské či příkazní.

Generální projektant je osoba, která plní pro stavbu projekty odpovídající zásadně rozsahu stavební i technologické části stavby (smluvně však může být předmět plnění, tak jako u plnění jiných, vymezen).

Pod pojmem dodavatelé pak rozumíme osoby, které zabezpečují (provádějí) dodávky pro stavbu, ať již na základě smlouvy o dílo či jiných smluv. V tomto rámci jsou i vyšší dodávky a jim odpovídající vyšší dodavatelé, tj. generální dodavatelé (na úrovni provozního celku), finální dodavatelé (na úrovni provozního souboru), finální poddodavatelé (na úrovni dílčího provozního souboru).

Kusové dodávky jsou dodávky zboží podle smluv kupních nebo dílčích montáží podle smlouvy o dílo, jejich dodavatelé (prodávající, zhotovitelé) nesou označení kusovní dodavatelé.

Dokumentace stavby

Dokumentace stavby je přitom takový souhrn dokladů, které se pro stavbu zpracovávají v souladu s funkcemi, které budou plnit.

V první etapě (fázi) jde o dokumentaci při přípravě investice, tj. před fází zpracování jednotlivých stupňů „projektové dokumentace“ (tzv. předinvestiční fáze).

Jde zpravidla o zpracování technicko-ekonomické studie nebo studie souboru staveb. Studie především definuje cíle projektu (ve věcném i ekonomickém a časovém vyjádření) a prokazuje na koncepční úrovni vhodnost (ve variantách řešení zohledňujících i umístění stavby v území a krajině), že navržených a doporučených cílů investičního záměru – projektu lze dosáhnout. Slouží rozhodnutí orgánů investora, zda projekt (k dosažení navržených cílů – záměru projektu) bude (či nebude) realizován, a pokud ano, pak ve které z koncepčních variant navržených ve studii (z nichž jedna byla osobou zpracovatele studie doporučena).

Ve druhé etapě (fázi) se pravidelně zpracovávají jednotlivé stupně potřebné projektové dokumentace:

- dokumentace přikládána k návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby (DÚR),
- dokumentace přikládána k žádosti o vydání stavebního povolení (DSP),
- dokumentace pro provedení stavby (DPS).

Mimo tyto stupně projektové dokumentace bývá zpracována:

1. Realizační dokumentace stavby (RP) a zpracovává se pravidelně zhotovitelem.
2. Dokumentace (výkresy) skutečného provedení stavby; zpracovává se vždy.
3. Dokumentace pro výběr zhotovitele (DVZS); zpracovává se podle potřeby, zejména jde-li o veřejné zakázky.
4. Koncepční projekt pro technologickou část stavby (KP) je zpracován jen v případě potřeby, tj. pro podrobnější vyjasnění navrhovaných technologických procesů v etapě, kdy bude teprve posléze vypracována DSP (která podle zvyklostí a podle požadavků stavebních úřadů neobsahuje podrobnější řešení technologické části stavby), tedy před zahájením prací na DPS tak, aby toto vyjasnění bylo pro zpracovatele DPS již závazné. Tento případ je žádoucí tehdy, když projekt pro provedení stavby (DPS) zpracovává přímo vybraný zhotovitel.

Pokud pro stavbu není třeba stavební povolení, ale stačí jen její ohlášení, zpracovává se dokumentace k ohlášení stavby (DOS).

U jednodušších staveb pochopitelně nemusí být vždy zpracovány všechny druhy a stupně dokumentace a některý druh dokumentace může plnit více funkcí.

Provedení zkoušek

Ve smlouvě by nemělo chybět ani ujednání o zkouškách a splnění závazku. Zkouškami se ověřují vlastnosti zkoušených plnění a jejich způsobilost. Existují různé druhy zkoušek, od technicky poměrně jednoduchých až po zkoušky odborně velmi složité. Zkoušky jsou často vymezeny i právními předpisy, technickými předpisy či technickými normami.

Individuální vyzkoušení je v praxi používán pojem pro smluvní povinnost zhotovitele, resp. dodavatele buď dodávky smontovaného výrobku, nebo montáže, popřípadě montážních prací, předvést způsobilost předmětu dodávky k převzetí. Rozumí se jím vyzkoušení stroje, zařízení nebo technického systému v rozsahu nutném pro prověření jeho úplnosti a jeho funkcí a současně ověření řádného provedení montáže, popřípadě jen ověření řádného provedení montáže (jedná-li se jen o montáže nebo montážní práce). Pokud má být individuální vyzkoušení smluvní povinností zhotovitele, musí být jako takové ve smlouvě sjednáno.

Komplexním vyzkoušením jsou zkoušky díla, které zásadně tvoří soubor strojů a zařízení. Dodavatel – zhotovitel jím prokazuje, že dílo je kvalitní a že je schopno zkušební provozu (pokud je sjednáno). Pojem komplexní vyzkoušení určuje, že se komplexně zkouší všechny části předmětu plnění.

Zkušební provoz navazuje na komplexní vyzkoušení (lze doporučit přesně sjednat, kdo ho bude provádět) a ověřuje, zda zařízení bude za předpokládaných provozních podmínek schopno provozu v rozsahu stanoveném pro zkušební provoz v dokumentaci.

Zkušební provoz je počáteční fáze užívání (provozu) stavby. Během zkušební provozu se obvykle realizuje náběhová křivka, tj. trajektorie (dráha), po níž se postupně naplňují cíle projektu. Spojuje komplexní vyzkoušení s garančními zkouškami nebo jiným způsobem prokázání a zhodnocení splnění cílů projektu. Alespoň ve svém závěru probíhá již v provozních podmínkách.

Garanční zkoušky prokazují, zda zařízení dosahuje ve smlouvě výslovně sjednaných hodnot a ukazatelů.

Zda bude provedeno individuální vyzkoušení, komplexní vyzkoušení, zkušební provoz a garanční zkoušky, popřípadě zda budou provedeny některé či všechny tyto zkoušky postupně, je věcí smluvního ujednání a vyplývá to z charakteru díla.

Jestliže podle smlouvy má být řádné provedení díla prokázáno provedením zkoušek, považuje se provedení díla za dokončené až poté, co byly tyto zkoušky úspěšně provedeny.

Spolupůsobení při výstavbě

Pro výstavbu je typické spolupůsobení, tj. plnění jednotlivých povinností, na nichž je závislé včasné plnění partnera (například při ukládání beztlakých zemních nádrží zajistí objednatel – je-li to dohodnuto – na příslušné místo přívod vody pro jejich těsnostní zkoušku, ve stanovených dobách umožní zhotoviteli na příslušných místech odběr elektrické energie pro svářečské práce na rozvodu potrubí apod.).

Pokud není prováděna dodávka „na klíč“ a objednatel má ve výstavbě jako smluvní partnery více zhotovitelů, musí být přesně prováděno i postupné předávání pracoviště. Může být též dohodnuto dočasné využívání jednotlivých objektů objednatele jako zařízení stavenišť.

Otázky zařízení stavenišť, tj. otázky budování nových či využití dosavadních objektů a zařízení pro sociální, provozní a výrobní účely zhotovitele (zhotovitelů), je opět vhodné dohodnout ve smlouvě (jedná se například o objekty pro stravování, ubytování pracovníků, kryté i otevřené sklady a mj. i přípojky inženýrských sítí).

Dohodnout je případně třeba i otázky přepravních dispozic a vykládky zásilek. Dá se říci, že úměrně s rozsahem díla může růst i rozsah jednání o spolupůsobení.

U rozsáhlé výstavby je sjednána ve smlouvě řada vzájemných dílčích plnění (protiplnění). Některá mohou mít pro celkový výsledek zásadní význam, jiná mohou mít v daném případě jen okrajovou povahu (příkladem prvních může být nepředání stavební připravenosti, příkladem posléze uvedených jen nedostavení se objednatele k dílčímu zakrývání prací, které se posléze stanou nepřístupnými).

Při sjednávání otázek spolupůsobení je proto možné dohodnout, které dílčí povinnosti objednatele jsou těmi, na jejichž včasném splnění závisí řádné plnění zhotovitele.

Smluvně je možno volit různá řešení při spolupůsobení objednatele od minimálního rozsahu až po rozsah velmi podstatný. To najde i svoje vyjádření v ceně díla, kdy při minimu spolupůsobení bude cena zřejmě vyšší. Komplexní plnění s minimem jeho spolupůsobení sice objednatele méně zatěžuje, v konkrétních případech se však může stát, že pak zhotovitel například přesunuje na stavbu mechanismy, které objednatel vlastní a plně nevyužívá, což nemusí být pro obě strany ekonomicky výhodné.

Dohodnuté spolupůsobení a rozsah spolupráce by však měl být vyjádřením smluvní vůle obou stran o racionálním řešení, nikoli výsledkem zneužití faktického silnějšího postavení některé ze smluvních stran (krajním rubem racionálního řešení by například bylo, kdyby zhotovitel nutil objednatele, aby od třetí osoby zakoupil speciální zařízení, které jinak nevyužije, a to proto, aby si jej v době výstavby vypůjčoval, nebo kdyby například objednatel trval na tom, že si vodu potřebnou pro zkoušky musí zhotovitel zajistit sám, a přitom měl k dispozici dostatečný vodní zdroj).

Pro sjednané spolupůsobení při postupně probíhajících pracích nemusí být doba jejich provádění dohodnuta ve smlouvě (jejich druh však ano), ani uvedena v případném harmonogramu prací, pokud jde o velmi dílčí otázky u rozsáhlé akce, kdy nelze jejich provádění stanovit s denní přesností, a jedná se o spolupůsobení krátkodobé (například přímá přítomnost hasičů z útvaru objednatele při provádění některých prací). U takové dohodnuté kategorie spolupůsobení může být sjednáno, že se vyžádání provede například zápisem ve stavebním (montážním) deníku a dohodne se, kolik dní předem bude vyžádání provedeno.

Obecně by však v rámci spolupůsobení mělo být i na stanovení konkrétních lhůt těchto plnění pamatováno přímo ve smlouvě.

Mimo rozsah ujednání ovšem nemohou u spolupůsobení zůstat ani ujednání o jejich úplatě (ujednání o úplatě může vést k racionálnosti jejich rozsahu) či bezúplatnému poskytnutí (což může mít případně další příznivý vliv na cenu díla).

Objednatel i zhotovitel přitom musí zvažovat, zda se pro případ porušení povinnosti smluvní strany bude vycházet ze zákonné úpravy odpovědnosti za škodu, nebo zda se případně sjednají smluvní pokuty.

Povinnost k včasnému předání staveniště, eventuálně zařízení staveniště, případně předání montážního pracoviště, patří mezi rozhodující povinnosti objednatele. Konkrétně při předání staveniště je vhodné definovat, o jaké místo se jedná, jak je vymezeno a jaký je jeho stanovený rozsah. Může být dohodnuto, jak je staveniště vytyčeno s odkazem na příslušnou dokumentaci.

Často bude třeba v návaznosti na dohodnutý rozsah předmětu plnění sjednat předání podkladu, v němž budou uvedeny všechny rozvodné sítě, kanalizace a další zařízení, eventuálně prohlášení, že takových není.

Jestliže se jedná o stavbu v místech, která vyžadují zvláštní opatření k ochraně životního prostředí, zejména ochranu protipožární, hygienickou, apod. je potřeba dohodnout mj. označení daných prostorů.

Ve smlouvě by se nemělo případně zapomenout – podle povahy plnění – i na eventuální spolupůsobení při odvodnění stavby.

Rovněž bude často vhodné sjednávat zřízení či užívání cest pro příchod a příjezd, jakož i zabezpečení osvětlení, zřízení přívodu elektrické energie, vody apod. Ujednávat by se mělo také to, kdo obstará povolení k užívání veřejných ploch a kdo bude hradit příslušné poplatky. Součástí smlouvy mohou být i ujednání o spolupůsobení při přeložkách podzemních vedení a překopech veřejných komunikací a změnách dopravního označení.

Předmětem dohody budou i tzv. vstupy na staveniště (pracoviště). Dohodnuto přitom bude, kteří zástupci objednatele jsou oprávněni ke vstupu, a pokud se staveniště nachází ve zvlášť střeženém prostoru, jak bude zajištěn vstup pro pracovníky zhotovitele.

V úvahu pak může přicházet i spolupůsobení při odstraňování odpadů a nečistot vzniklých zhotovováním díla.

Stranou zájmu účastníků smlouvy nezůstane často ani problematika střežení a eventuálně oplocení staveniště.

Vhodné je též sjednat spolupůsobení při přípravě a provádění zkoušek, při převzetí díla a vyklizení staveniště.

Může být dohodnuto i spolupůsobení (například podrobnosti zajištění vstupů) pro případ odstraňování vad díla zhotovitelem po splnění, například v záruční době nebo při oznámení vad po splnění.

Může se jednat i o poskytnutí mechanismů, lešení, montážních plošin, pomoc při přepravě a skladování hmot, případně provádění dalších činností.

Při sjednávání spolupůsobení ve smlouvách o dílo ve výstavbě lze široce smluvně využít skutečnosti, že právní úprava je stručná a zásadně dispozitivní, smlouvu lze vhodně „tvořit“ podle konkrétních podmínek.

Ustanovení § 2623 výslovně uvádí, že se pro stavby použije ustanovení prvního oddílu tohoto dílu. Jedná se o § 2586 až 2619. Pro výstavbu je však typická i právní úprava druhého oddílu, tj. § 2620 až 2622, která se použije též.

Zhotovuje-li se objednateli stavba na objednávku, nese zhotovitel nebezpečí škody nebo zničení stavby až do jejího předání, ledaže by ke škodě došlo i jinak (viz § 2624). Jde o ustanovení, které významně chrání objednatele.

Rizika nebezpečí škody nebo zničení při zhotovení stavby na objednávku nese zhotovitel, a to až do předání stavby objednateli.

To neplatí jen v tom případě, že by ke škodě došlo i jinak, tedy vlivem okolností, které nesouvisí se zhotovováním stavby na zakázku, a které by nastaly i bez provádění díla (například živelné události).

Je-li cena díla určena s odkazem na skutečný rozsah práce a její hodnotu nebo na hodnotu použitých věcí a výši dalších nákladů, vyúčtuje zhotovitel na žádost objednatele dosavadní postup prací, jakož i dosud vynaložené náklady (§ 2625).

Toto speciální ustanovení upravuje případy, kdy je cena určena s odkazem na skutečný rozsah práce a její hodnotu nebo hodnotu použitých věcí a výši dalších nákladů.

Jde o případy, kdy nebude sjednána cena podle rozpočtu ani cena pevná, ale půjde zejména o situace, po které je sjednán „kalkulační vzorec“.

Problematiku úplaty za dílo, tj. určení ceny, zálohy, placení atd. by měly strany dohodnout ve smlouvě. Je možno též dohodnout různé způsoby placení: převodem (na příkaz plátce), inkasem (na příkaz příjemce), placením směnkou (směnkami), za použití dokumentárního akreditivu atd.

Stanoví-li smlouva, že objednatel zkontroluje předmět díla na určitém stupni jeho provádění, zhotovitel pozve objednatele ke kontrole. Nepozve-li jej včas nebo pozve-li jej ve zřejmě nevhodné době, umožní objednateli dodatečnou kontrolu a hradí náklady s tím spojené (§ 2626 odst. 1).

Při provádění díla může v jednotlivých etapách docházet k „zakrývání prací“. Právě „zakrývání prací“ je jedním z případů, kdy je třeba provést kontrolu na určitém stupni jeho provádění. Pozvání objednatele (výzva objednateli) a povinnost účasti objednatele při „zakrývání prací“ obvykle mívá zvláštní smluvní ujednání.

Nedostaví-li se objednatel ke kontrole, na niž byl řádně pozván nebo jež se měla konat podle ujednaného časového rozvrhu, může zhotovitel pokračovat v provádění díla. Objednatel má právo na provedení dodatečné kontroly, nahradí však zhotoviteli náklady s tím spojené, jen tehdy, zabránila-li mu v účasti na kontrole vyšší moc a požádal-li o dodatečnou kontrolu bez zbytečného odkladu. Jinak jde k jeho tíži vše, co dodatečná kontrola vyvolá (§ 2626 odst. 2).

Kontrola díla může být průběžná. Zejména ve výstavbě však může být praktické sjednat dobu provedení některých kontrol ve smlouvě, zejména u prací, které budou v dalším průběhu zakryty. Pokud by nebyla obsažena specifická ujednání ve smlouvě, nemá obecně vliv případné neprovedení kontroly na možnost uplatnit odpovědnost za vady. Dřívější předpisy ve výstavbě (tzv. základní podmínky dodávek) rovněž počítaly s průběžnou kontrolou odběratelské strany. Zástupce investora, který plnil mimo jiné i tyto úkoly, vykonával předpisy stanovenou funkcí tzv. technického dozorce (technického dozoru investora – viz zrušené vyhlášky č. 104/1973 Sb. a č. 13/1985 Sb. ve znění vyhlášky č. 29/1990 Sb.). Dnes je vhodné si tyto otázky dohodnout ve smlouvě.

Podle rozsahu výstavby (u drobných staveb to nebude třeba) je podle našeho názoru vhodné dohodnout ve smlouvě výkon technického dozoru a rozsah oprávnění konkrétních zástupců objednatele a zhotovitele k činnostem probíhajícím přímo na stavbě.

Rovněž považujeme za vhodné konkretizovat podrobnosti vedení stavebního (montážního) deníku, a to v souladu s úpravou stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů. Připomeňme jen, že se deník vede zásadně ode dne zahájení prací na staveništi až do dne ukončení prací a odstranění všech vad.

Deník slouží k zaznamenávání všech důležitých (resp. dalších dohodnutých) skutečností a okolností týkajících se výstavby a může mimo jiné sloužit jako významný důkazní prostředek. Do deníku pak provádějí zápisy i orgány státního stavebního dohledu a orgány státní správy obecně. Deník slouží také jako běžný komunikační prostředek při zajištění spolupůsobení smluvních stran na stavbě. Základní otázky stavebního deníku upravuje dnes příloha vyhlášky o dokumentaci staveb.

Zjistí-li zhotovitel při provádění díla skryté překážky týkající se místa, kde má být dílo provedeno, znemožňující provést dílo dohodnutým způsobem, oznámí to bez zbytečného odkladu objednateli a navrhne mu změnu díla. Do dosažení dohody o změně díla může jeho provádění přerušit (§ 2627 odst. 1).

Nedohodnou-li se strany na změně smlouvy v přiměřené lhůtě, může kterákoli z nich od smlouvy odstoupit. Zhotovitel má právo na cenu za část díla provedenou do doby, než překážku mohl při vynaložení potřebné péče odhalit (§ 2627 odst. 2).

Tato právní úprava počítá se skrytými překážkami zjištěnými při provádění díla. Na rozdíl od úpravy předchozí (v obchodním zákoníku), může jít jen o překážky týkající se místa, kde má být dílo provedeno.

Současně musí být splněny následující podmínky:

- je znemožněno provést dílo dohodnutým způsobem,
- oznámení bylo provedeno bez zbytečného odkladu a byla navržena změna díla.

Do dosažení dohody o změně může zhotovitel provádění díla přerušit. Jestliže se strany nedohodnou v přiměřené lhůtě, může zhotovitel nebo objednatel od smlouvy odstoupit. Zhotovitel by pak měl právo na cenu za část díla za splnění podmínky poslední věty § 2627 odst. 2.

Ustanovení § 2628 určuje, že objednatel nemá právo odmítnout převzetí stavby pro ojedinelé drobné vady, které samy o sobě ani ve spojení s jinými nebrání užívání stavby funkčně nebo esteticky, ani její užívání podstatným způsobem neomezuji.

Toto ustanovení lze přivítat jako úpravu řešící řadu problémů, které se dříve vyskytovaly. U staveb se totiž ojedinelým drobným vadám (například u nátěrů) nelze prakticky vyhnout. Ostatně i zahraniční úpravy s tím počítají (například v podmínkách pro provádění staveb v Německu). Je však třeba zdůraznit, že musí jít jen o vady § 2628 definované.

Soud nepřizná právo ze skryté vady, které objednatel neoznámil bez zbytečného odkladu poté, co ji mohl při dostatečné péči zjistit, nejpozději však do pěti let od převzetí stavby, namítne-li druhá strana, že právo nebylo uplatněno včas. Totéž platí o skryté vadě projektové dokumentace a o jiných obdobných plněních (§ 2629 odst. 1).

Prováděcí právní předpis může v odůvodněných případech stanovit zkrácení doby uvedené v § 2629 odst. 1 pro některé části stavby až na dva roky. Ujednají-li strany zkrácení této doby, nepřihlíží se k tomu, je-li objednatel slabší stranou (§ 2629 odst. 2).

Pokud se tedy jedná o práva z vadného provedení díla, občanský zákoník vymezil lhůtu, do které mohou být uplatněny pěti léty. Prováděcí předpis však může v odůvodněných případech stanovit zkrácení této doby pro některé části stavby až na dva roky. Uvedenou dobu lze ve smlouvě zkrátit i prodloužit, ujednají-li však strany její zkrácení, nepřihlíží se k tomu, je-li objednatel slabší stranou.

Kdy jsou se zhotovitelem zavázány k vypořádání práv z vadného plnění společně a nerozdílně i jiné osoby a kdy se zhotovitel zproští „povinnosti za vady stavby“ upravuje § 2630. Toto ustanovení určuje, že:

„Bylo-li plněno vadně, je vzhledem k tomu, co sám dodal, zavázán se zhotovitelem společně a nerozdílně:

- a) poddodavatel zhotovitele, ledaže prokáže, že vadu způsobilo jen rozhodnutí zhotovitele nebo toho, kdo nad stavbou vykonával dozor,
- b) kdo dodal stavební dokumentaci, ledaže prokáže, že vadu nezpůsobila chyba ve stavební dokumentaci,
- c) kdo prováděl dozor nad stavbou, ledaže prokáže, že vadu stavby nezpůsobilo selhání dozoru.

Zhotovitel se zproští povinnosti z vady stavby, prokáže-li, že vadu způsobila jen chyba ve stavební dokumentaci dodané osobou, kterou si objednatel zvolil, nebo jen selhání dozoru nad stavbou vykonávaného osobou, kterou si objednatel zvolil.“

Jak je zřejmé, poddodavatel neodpovídá, pokud prokáže, že vadu způsobilo jen rozhodnutí zhotovitele nebo toho, kdo nad stavbou vykonával dozor. Ten, kdo dodal stavební dokumentaci, neodpovídá, prokáže-li, že vadu nezpůsobila chyba ve stavební dokumentaci. Subjekt, který prováděl dozor, neodpovídá, pokud prokáže, že vadu stavby nezpůsobilo selhání dozoru. Zhotovitel se pak zproští odpovědnosti z vady stavby, prokáže-li, že: vadu způsobila jen chyba ve stavební dokumentaci, dodané osobou, kterou si zvolil objednatel; došlo jen k selhání dozoru nad stavbou, kterou si zvolil objednatel.

Úprava smlouvy o dílo v občanském zákoníku je poměrně stručná. To by nás i zde mělo vést k nepovrchnímu řešení konkrétního obchodního případu ve smlouvě a k přesnému a poměrně podrobnému upravení jednotlivých otázek během kontraktace (u průmyslové výstavby lze doporučit služby některé specializované právní kanceláře).

Význam smluvního jednání je ostatně zřejmý právě ze široké smluvní volnosti, kterou občanský zákoník umožňuje, a ze skutečnosti, že dílčí okruhy problémů nejsou řešeny a jsou ponechány smluvním partnerům (například dodávky náhradních dílů, servis, délky záruk, sankce, fakturace, placení, zkoušky, převzetí, spolupráci na stavbě, podrobnosti vedení stavebního deníku apod.).

Při kontraktaci je přitom možno vycházet z publikovaných praktických poznatků, i když byly publikovány k předchozí právní úpravě.

Novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)

Libor Dvořák

Důvody přípravy novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dalších předpisů

V dubnu 2013 obdržela Česká republika (ČR) dopis komisaře Evropské komise (EK, Komise) Janeze Potočnika, kterým bylo zahájeno řízení o porušení Smlouvy o fungování EU (tzv. infringement) ve věci nesprávné transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice) do vnitrostátního právního řádu.

Komise v dopise České republice vytkla neprovedení, resp. neúplné či nesprávné provedení článků 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV EIA směrnice do národní legislativy. Obecně lze konstatovat, že výtky Komise směřovaly jak vůči určitým prvkům českého systému posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) jako celku, tak vůči konkrétním způsobům provedení, resp. neprovedení jednotlivých ustanovení EIA směrnice do národních předpisů. Většina výtek Komise se přitom nevztahovala k procesu EIA v užším slova smyslu (viz zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), nýbrž k povolovacím řízením, která na něj navazují. Za nejpodstatnější pochybení při transpozici EIA směrnice Komise považovala:

- nedostatečnou závaznost výstupů z procesu EIA a možné změny záměru během navazujících povolovacích řízení (typicky v územním a stavebním řízení), resp. mezi procesem EIA a těmito řízeními,
- skutečnost, že jednotlivá ustanovení EIA směrnice by měla být aplikována nejen na proces EIA, ale i na navazující povolovací řízení, kde je vydáno rozhodnutí, které teprve umožňuje investorovi (oznamovateli) realizovat záměr,
- nedostatečnou účast veřejnosti v navazujících řízeních,
- nezajištění včasné a účinné soudní ochrany osobám spadajícím do tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu EIA směrnice.¹⁾

Na počátku roku 2014 se uskutečnilo několik jednání, na nichž zástupci Komise jednoznačně uvedli, že náprava transpozičních nedostatků uvedených ve výše zmíněném dopise musí být provedena do konce roku 2014 a revizí právní úpravy musí být reagováno na všechny výtky EK. V opačném případě avizovali zástupci EK, že bude vydáno tzv. odůvodněné

1) Český model vztahu procesu EIA a navazujících povolovacích řízení a výtky Komise proti české právní úpravě jsou podrobně charakterizovány v článku *Vazba projektového posuzování (EIA) na následné povolovací řízení podle evropské i české legislativy a řízení vedené Evropskou komisí proti České republice publikovaném v Bulletinu Stavební právo č. 3/2013.*

stanovisko, což je další krok v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU. Vzhledem k tomu, že EK zahrnula plnou kompatibilitu české právní úpravy s požadavky EIA směrnice mezi tzv. předběžné podmínky, které musí být členskými státy EU splněny pro zapojení do programového období 2014–2020 (obdobně jako například přijetí tzv. služebního zákona), znamenalo by vydání odůvodněného stanoviska zásadní komplikaci pro schvalování příslušných operačních programů pro toto období a navíc by s velkou pravděpodobností došlo k zastavení čerpání finančních prostředků ze strukturálních a kohezních fondů EU u projektů, které jsou teprve ve fázi schvalování (jde především o velké projekty v oblasti infrastruktury).

Kromě ztráty možnosti čerpání prostředků z fondů EU by trvající nekompatibilita české právní úpravy se směrnicí EIA měla v případě rozsudku Soudního dvora EU za následek i uplatnění sankčních mechanismů, které jsou rovněž velmi citelné.²⁾

Vzhledem k výše uvedeným hrozbám a stanovenému časovému harmonogramu přistoupilo Ministerstvo životního prostředí (MŽP) ihned k přípravě novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že daná problematika má výrazný přesah do stavebního zákona, spolupracovalo již od počátku na novele Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), které bylo následně rovněž spolupředkladatelem materiálu do vlády. Kromě toho byl materiál připravován a několikrát důkladně projednáván na platformě pracovní skupiny vedené Ministerstvem životního prostředí, jejíž činnosti se vedle zástupců MŽP a MMR zúčastnili i zástupci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva dopravy, Ministerstva spravedlnosti a dalších resortů.

Materiál byl předmětem dvojího připomínkového řízení a paralelně probíhaly rovněž konzultace se zástupci Komise. Vláda novelu schválila na své schůzi dne 3. září 2014 a odeslala ji do Poslanecké sněmovny, kde je v současné době projednávána jako sněmovní tisk č. 299. Co se týče účinnosti, vládní návrh ji přepokládá ke dni 1. ledna 2015, a to za účelem co nejrychlejší nápravy nedostatků transpozice EIA směrnice a eliminace výše zmíněných rizik.

Obsah vládního návrhu novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dalších předpisů

Nejvýznamnější změny v oblastech upravených zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a stavebním zákonem jsou následující:

- definování veřejnosti a dotčené veřejnosti pro oblast EIA i následných povolovacích postupů,
- nutnost řádného odůvodnění závěru zjišťovacího řízení a přezkoumatelnost tzv. negativního závěru zjišťovacího řízení,
- závaznost výstupů z procesu EIA při vydávání povolujících rozhodnutí a institut tzv. verifikačního závazného stanoviska,
- nová pravidla pro navazující řízení a pro soudní ochranu.

2) *Soudní dvůr EU může ve svém rozsudku, není-li náprava zjednána ani přes opakovanou výzvu Komise, uložit členskému státu zaplacení paušální pokuty i penále v řádech milionů eur. S ohledem na předchozí případy i standardní soudní praxi lze reálně odhadovat, že v tomto případě by mohlo jít o pokutu ve výši zhruba 10 000 € denně a 2 mil. € jednorázově.*

Definice veřejnosti a dotčené veřejnosti (§ 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí)

S odkazem na definici veřejnosti a dotčené veřejnosti podle EIA směrnice³⁾ uváděla EK, že chybějící transpozice těchto pojmů do české legislativy má za následek slabší okruh práv, než které těmto subjektům přiznává směrnice, zejména v případě dotčené veřejnosti.

Z tohoto důvodu novela do § 3 vymežujícími základní pojmy zákona nově doplňuje pojmy „veřejnost“ a „dotčená veřejnost“.

Pojem veřejnost není z obsahového hlediska pro oblast upravenou zákonem č. 100/2001 Sb. novinkou, neboť platné znění zákona pro vyjadřování v rámci zjišťovacího řízení i v rámci procesu EIA (dokumentace, posudek) užívá obratu „každý“, což je totéž, jako definice veřejnosti ve smyslu směrnice. U povolovacích řízení upravených jinými zákony již k jistému rozšíření oproti platnému právnímu stavu dojde, neboť veřejnosti se v těchto řízeních novelou přiznává právo podat ve stanovené lhůtě vyjádření (nový § 9c odst. 1), tedy oprávnění, které dosud v některých řízeních veřejnost nemá.

Dalším novým pojmem je definice dotčené veřejnosti, která bude zahrnovat dvě kategorie subjektů:

- osoby, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních dotčeny ve svých právech či povinnostech – půjde o osoby, kterým svědčí nějaké subjektivní právo (typicky právo vlastnické), na základě něhož jsou již dnes za podmínek vymezených správním řádem a zvláštními předpisy (zejména stavební zákon) účastníky navazujících řízení,
- nevládní neziskové organizace (ve smyslu občanského zákoníku spolky), tj. nepodnikatelské právnické osoby podporující ochranu životního prostředí nebo ochranu veřejného zdraví, které se za splnění dalších zákonných podmínek mohou stát účastníky řízení, resp. tzv. privilegovanými odvolateli.

Ve druhém případě zákon odlišuje nevládní organizace dvojího typu – zavedené, etablované organizace, u kterých za rozhodující kritérium pro využívání jejich práv pokládá jejich dlouhodobější existenci (konkrétně 3 roky), a to v době před zveřejněním informace o zahájení navazujícího povolovacího řízení, nebo – v případě negativního závěru zjišťovacího řízení – přede dnem vydání příslušného rozhodnutí (viz dále).

Druhým typem budou environmentální nevládní organizace, které nemusí splnit podmínku tříleté doby existence (tedy *ad hoc* vzniklé nevládní organizace), nicméně legitimita napařovat správní akty (konkrétně negativní závěr zjišťovacího řízení a rozhodnutí vydávané v navazujících řízeních) se u nich bude odvozovat od doložení podporující podpisové listiny s tím, že jednou z jejích náležitostí jsou podpisy alespoň 200 různých fyzických nebo právnických osob na této listině. Zákon zde nevyžaduje podmínku úředního ověření podpisů. V případě více povolovacích řízení k jednomu a témuž záměru bude platit, že pro každý záměr posouzený

3) „Veřejností“ je jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi, „dotčenou veřejností“ veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.“

v procesu EIA stačí mít k dispozici pouze jednu podpisovou listinu, která bude následně použitelná pro všechna dílčí navazující řízení k danému záměru (tedy například jak pro územní, tak i pro stavební řízení).

Oběma výše uvedeným typům nevládních organizací bude náležet postavení účastníka řízení, vedle toho budou mít možnost podat odvolání proti rozhodnutí i v případě, že nebyly účastníkem řízení v prvním stupni (§ 9c odst. 4, viz níže).

Zjišťovací řízení (§ 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí)

Ve svém dopise Komise v této věci namítá, že zákon č. 100/2001 Sb. nevyžaduje, aby se příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení vypořádal s tzv. výběrovými kritérii, která jsou v zákoně č. 100/2001 Sb. obsažena v příloze č. 2. Rozpor s EIA směrnicí spatřuje EK též ve faktu, že závěr zjišťovacího řízení, v němž příslušný úřad konstatuje, že záměr nebo jeho změna nemůže mít významný vliv na životní prostředí a tudíž nebude posuzován v procesu EIA, má být soudně přezkoumatelný.

V návaznosti na první výtku se v odst. 5 a 6 ukládá příslušnému úřadu, aby v odůvodnění závěru zjišťovacího řízení výslovně uvedl, jak aplikoval kritéria zjišťovacího řízení uvedená v příloze č. 2 k zákonu č. 100/2001 Sb. Tato povinnost bude v případě screeningové podoby zjišťovacího řízení platit vždy, tedy ať už příslušný úřad dospěje k závěru, že záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí a tudíž bude posuzován v procesu EIA (tzv. pozitivní závěr zjišťovacího řízení) nebo konstatuje, že v procesu EIA posuzován nebude (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení).

Podstatnějším zásahem do stávajícího právního stavu, kdy závěr zjišťovacího řízení má vždy právní formu ve smyslu části IV správního řádu (tedy vyjádření, osvědčení a sdělení) je reakce na druhou výtku EK vztahující se ke zjišťovacímu řízení. Právní forma závěru zjišťovacího řízení bude napříště odlišná – v závislosti na tom, zda bude ve zjišťovacím řízení konstatováno, že záměr podléhá EIA, či nikoliv. V případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení půjde o usnesení, které bude prvním úkonem v řízení a které se bude pouze poznamenávat do spisu. Takový závěr zjišťovacího řízení bude muset být samozřejmě náležitě odůvodněn (viz výše), avšak protože půjde o úkon předcházející samotnému procesu EIA, nebude proti němu přípustné odvolání.

Tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení bude mít nově podobu rozhodnutí, které se kromě standardního způsobu zveřejňování (viz § 16 zákona) bude též doručovat veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení je výslovně přiznáno oznamovateli a privilegovaným subjektům z řad dotčené veřejnosti, tedy environmentálním nevládním organizacím ve smyslu § 3 písm. i) bod 2. Osoby oprávněné podat odvolání se stanou účastníky odvolacího řízení a z tohoto jejich plnoprávného účastenství bude pak primárně odvozena i jejich případná aktivní žalobní legitimace. Jak s odkazem na rozhodovací praxi Soudního dvora EU uváděla ve svém dopise EK, stav, kdy se dotčená veřejnost nemůže bránit soudní cestou proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení, je v rozporu s EIA směrnicí.

Při zpracování návrhu novely byly v této věci zvažovány dvě varianty – samostatný soudní přezkum negativního závěru zjišťovacího řízení anebo zavedení možnosti soudního přezkumu navazujících povolení i v případech, kdy negativní závěr zjišťovacího řízení vyloučil vedení

procesu EIA. Zvolena byla varianta první, která soustředí soudní přezkum do počátečních fází rozhodování o záměru. V opačném případě by totiž mohlo dojít k riziku, že pokud by příslušný úřad v rámci zjišťovacího řízení nezákonně konstatoval, že záměr nepodléhá procesu EIA, mohlo by v důsledku soudního přezkumu dojít ke zrušení navazujících povolení až po skončení příslušných řízení. V takovém případě by následně bylo nutné nejen provést proces EIA, ale rovněž opakovat dotčená navazující řízení, což by mělo nežádoucí dopady ve vztahu k délce celého povolovacího procesu.

Proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení bude možné uplatnit řádné opravné prostředky s tím, že nevládní organizace v odvolání doloží (prostřednictvím stanov, evidence v rejstříku spolků apod.), že splňují kritéria uvedená v definici pojmu dotčená veřejnost, tj. buď tři roky existence, nebo podpisovou listinu o výše uvedených náležitostech.

Z důvodu naplnění požadavku EIA směrnice na přezkum hmotněprávních aspektů rozhodnutí budou tyto subjekty navíc oprávněni napadnout negativní závěr zjišťovacího řízení žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního.

Ve vztahu k soudnímu řádu správnímu návrh novely obsahuje jistou specialitu, kterou je lhůta 90 dnů pro vydání rozhodnutí soudu o žalobě proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení. O vhodnosti zavedení této lhůty, resp. o její délce byly v průběhu legislativního procesu vedeny četné diskuse, každopádně účelem je, aby byl soudní přezkum negativního závěru zjišťovacího řízení proveden v přiměřené lhůtě tak, aby žadatelé i orgány vedoucí příslušná povolovací řízení již při zahájení tohoto řízení měli jistotu ohledně toho, zda se nemělo jednat navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/20001 Sb. a zda tedy záměr neměl podléhat procesu EIA.

Odkladný účinek svého druhu představuje poslední věta v § 7 odst. 10. Do doby pravomocného soudního rozhodnutí nebude možné vydat či vykonat žádné správní rozhodnutí, které směřuje k povolení umístění nebo provedení záměru. V důsledku toho by nemělo docházet k případům, že záměr bude již povolen, popřípadě dokonce realizován a teprve poté soud pravomocně zruší negativní závěr zjišťovacího řízení z důvodu procesní či hmotné nezákonnosti při jeho vydání.

Závaznost stanoviska EIA a verifikační stanovisko (§ 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí)

Nově vložené ustanovení § 9a v sobě částečně přebírá pravidla uvedená doposud v § 10 zákona (toto ustanovení novela ruší) a obsahuje zřejmě nejpodstatnější změny oproti platnému právnímu stavu. Jednak se výsledek procesu EIA stane závazným, tj. namísto současného stanoviska bude napříště vydáváno závazné stanovisko, jednak se identita záměru podrobeného procesu EIA bude v rámci následných řízení ověřovat prostřednictvím tzv. verifikačního stanoviska, jímž příslušný úřad jakožto dotčený orgán potvrdí, že nedošlo k takovým změnám záměru předkládaného do povolovacího řízení (oproti záměru posouzenému v procesu EIA), které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí.

Závaznost stanoviska EIA

Podle platného znění § 10 zákona č. 100/2001 Sb. představuje stanovisko EIA věcně nezávazný odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních, u něhož je dána povinnost vzít jej v úvahu, avšak povolující orgán jej nemusí v plném rozsahu zohlednit, resp. za předpokladu, že svůj postup odůvodní, nemusí tu či onu podmínku týkající se ochrany životního prostředí uvedenou ve stanovisku převzít do svého rozhodnutí (§ 10 odst. 4 platného znění). Stejně jako závěr zjišťovacího řízení, i stanovisko má formu tzv. jiného správního úkonu podle části IV správního řádu. Platí tedy, že příslušný úřad může zrušit nezákonné stanovisko EIA nebo jej opravit zvláštním postupem upraveným v § 156 správního řádu.

S odvoláním na znění EIA směrnice a judikaturu Soudního dvora EU Komise k této konstrukci namítala, že české předpisy neobsahují výslovné ustanovení o způsobu, jakým má být stanovisko EIA vzato v úvahu správním úřadem vydávajícím následně povolení, což není dostatečné k tomu, aby se zajistilo, že výsledek EIA bude při řízení o vydání povolení skutečně patřičným způsobem zohledněn.

Změnou právní formy stanoviska EIA ze správního úkonu podle části čtvrté na závazné stanovisko podle § 149 správního řádu dojde ke změně závaznosti stanoviska pro následná řízení – nepůjde už pouze o procesní závaznost, nýbrž i o závaznost věcnou, kdy obsah stanoviska EIA bude závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení bude tedy muset stanovisko EIA v plném rozsahu zohlednit, tj. bez možnosti uvážení, které podmínky povolující orgán do svého rozhodnutí převezme a které nikoli. Tím samozřejmě není dotčena možnost dohodovacího řízení v případě rozporu mezi orgánem, který navazující řízení vede, a příslušným úřadem ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. jakožto dotčeným orgánem (viz § 136 správního řádu).

V rámci správního instančního postupu bude přezkum stanoviska EIA umožněn v souladu s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu, tedy nikoliv samostatně, nýbrž až při přezkumu rozhodnutí, pro které bylo závazné stanovisko podkladem. Nezákonně závazné stanovisko může též zrušit nadřízený správní orgán v přezkumném řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu).

Změna právní formy stanoviska EIA na závazné stanovisko s sebou pro praxi nepochybně přinese zvýšení nároků na jeho obsah i formu. Každé stanovisko bude muset obsahovat odůvodnění, z něhož budou zřejmé důvody pro vydání stanoviska, podklady pro jeho vydání, a v neposlední řadě úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při jejich hodnocení a při výkladu příslušných právních předpisů.

V souvislosti s výkladem o účelu stanoviska je nutné ještě připomenout definici pojmu „navazující řízení“, která je nově doplněna do § 3 zákona. Za navazující řízení se budou považovat řízení, ve kterých se vydává rozhodnutí, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle zákona č. 100/2001 Sb. Půjde o správní řízení založená na stanovisku EIA, ve kterých se pro daný předmět řízení konečným způsobem rozhoduje o otázkách životního prostředí, tedy taková řízení, která se věcně překrývají s předmětem procesu EIA. V praxi se bude jednat zejména o územní a stavební řízení, ale rovněž řízení další, která jsou k nim analogická a v nichž mohou být aspekty ochrany životního prostředí taktéž dotčeny (například stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti apod.). Nepůjde však o řízení, která se sice zčásti s předmětem procesu EIA překrývají, avšak v nichž se vydávají tzv. podkladová rozhodnutí (například povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les či výjimky

podle zákona o ochraně přírody a krajiny), která sama o sobě povolení umístění nebo provedení záměru nepředstavují.⁴⁾

Verifikační stanovisko

Zcela novým institutem v porovnání s platnou právní úpravou se stane tzv. verifikační stanovisko („coherence stamp“, jak tento institut ve svých připomínkách označuje EK). Komise v této věci vytkla české právní úpravě, že záměr posouzený v procesu EIA, k němuž bylo vydáno stanovisko, může být v řízeních podle stavebního zákona pozměněn. Jinými slovy, záměr povolený podle stavebního zákona může mít v důsledku změn provedených od vydání stanoviska EIA do vydání povolení podle stavebního zákona jiné vlivy na životní prostředí, než záměr posuzovaný v souladu se směrnicí EIA. Stavební úřad podle názoru EK sice posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů, avšak nekontroluje, zda záměr, který se schvaluje v rámci řízení podle stavebního zákona, je identický se záměrem, k němuž bylo příslušným úřadem jakožto orgánem EIA vydáno stanovisko podle zákona č. 100/2001 Sb.

Účelem verifikačního stanoviska je ověření totožnosti mezi záměrem posuzovaným procesem EIA a záměrem schvalovaným v navazujícím povolovacím řízení. Toto stanovisko bude sloužit k zajištění kontroly identity záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí během navazujících povolovacích řízení, a v případě zjištění významných změn takového záměru otevře cestu k jejich dodatečnému posouzení.

Procesní pravidla pro vydání verifikačního stanoviska nově upravuje § 9a odst. 4 a 5. Příslušný úřad (orgán EIA) bude mít postavení dotčeného orgánu ve všech navazujících správních řízeních, jemuž žadatel poskytne v dostatečném časovém předstihu (nejméně 30 dnů před podáním žádosti) dokumentaci pro navazující řízení včetně popisu případných změn záměru oproti stavu posouzenému v procesu EIA. Orgán EIA na základě těchto údajů posoudí, zda nedošlo k takové podstatné změně záměru (zejména jeho rozsahu, kapacity, technologie atd.), která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí.

V případě, že orgán EIA vyhodnotí, že co do parametrů záměru došlo ke změně, která představuje možné významné negativní vlivy na životní prostředí, zabráni vydáním svého ne-souhlasného stanoviska (které bude mít formu závazného stanoviska) realizaci záměru a stanoví povinnost podrobit identifikované změny zjišťovacímu řízení ve formě screeningu [viz nově doplněný § 4 odst. 1 písm. f)]. Identita záměru však zůstane zachována, pokud došlo k takovým změnám, které nemohou mít významný vliv na životní prostředí, nebo ke změnám, které oznamovatel učinil v souladu s podmínkami stanoviska EIA.

Zákon předpokládá, že k ověření identity záměru bud docházet vždy, tj. v každém navazujícím řízení. Současně ale stanoví, že v případě nezjištění změn záměru, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, nebude orgán EIA závazné stanovisko vůbec vydávat a pouze sdělí tuto skutečnost oznamovateli a správnímu orgánu příslušnému k vedení navazujícího

4) Zákon doposud definici navazujícího řízení neobsahuje a Nejvyšší správní soud v posledních letech právě na základě platného znění § 10 odst. 4 již několikrát judikoval, že stanovisko EIA by mělo být podkladem i pro takovéto správní akty.

řízení. Výjimkou budou územní řízení, stavební řízení a také řízení o změně stavby před jejím dokončením, kde je stanovena povinnost žadatele opatřit si verifikační stanovisko vždy.⁵⁾

V souvislosti s novou úpravou závaznosti stanoviska EIA a institutem verifikačního stanoviska je nutno poukázat i na znění přechodných ustanovení (bod 1). Je třeba předeslat, že EK s cílem zajistit v plném rozsahu postup podle EIA směrnice nejprve vznesla požadavek opakování procesu EIA u všech záměrů, u nichž ke dni nabytí účinnosti novely nebude dokončeno povolenací řízení. Teprve na základě následných jednání se podařilo dospět ke kompromisu, který se odrazil v podobě přechodných ustanovení pro záměry, u nichž do dne nabytí účinnosti novely bylo vydáno stanovisko EIA, avšak nebyla zahájena, popřípadě dokončena navazující řízení. V těchto případech bude orgán EIA vydávat pro účely navazujícího řízení tzv. ověřující stanovisko, v němž mj. určí, které z podmínek uvedených ve stanovisku EIA vydaném přede dnem vstupu novely v účinnost jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Tím se podmínky a požadavky k ochraně životního prostředí vyplývající z původně věcně nezávazného stanoviska stanou pro navazující řízení závaznými (ověřující stanovisko bude mít taktéž formu závazného stanoviska).

Na rozdíl od verifikačního stanoviska se ověřující stanovisko bude vydávat pouze jednou, a to pro účely prvního navazujícího řízení, které se po nabytí účinnosti novely povede; následně se ovšem použije i pro rozhodnutí v dalších navazujících řízeních. Pokud v dané fázi povolenacího řízení po nabytí účinnosti novely bude příslušný úřad vydávat jak ověřující stanovisko, tak i verifikační stanoviska, umožňuje zákon v přechodném ustanovení oba tyto postupy spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.

Pravidla pro navazující řízení a soudní přezkum (§ 9b až 9e zákona o posuzování vlivů na životní prostředí)

Ve svém dopise z dubna 2013 uplatnila Komise celou řadu námitek vůči způsobu transpozice ustanovení EIA směrnice upravujících zejména postavení dotčené veřejnosti v povolenacích řízeních a následně přístup dotčené veřejnosti k právní ochraně. EK namítala, že české právní předpisy omezují subjekty spadající do dotčené veřejnosti (konkrétně nevládní organizace) podmínkou předložení vyjádření v procesu EIA s tím, že teprve pak se mohou stát účastníky navazujících řízení a následně podat žalobu ve správním soudnictví.

Dále EK poukazovala na fakt, že účastníci navazujících řízení podle českých právních předpisů (správní řád, stavební zákon) nepředstavují celou dotčenou veřejnost definovanou v EIA směrnici. To má za následek skutečnost, že ne všechny subjekty spadající do dotčené veřejnosti směrnice budou moci realizovat práva náležející jim podle EIA směrnice (obdržení stanovených informací, možnost vyjádřit se v řízení apod.).

Ve věci přístupu k právní ochraně Komise namítala, že občanská sdružení nemohou napadat hmotnou zákonnost vydaných rozhodnutí a také, že vyloučení odkladného účinku *ex*

5) *Návrh MŽP a MMR odeslaný vládě stanovil povinnost vydání verifikačního stanoviska pouze pro stavební řízení a řízení o změně stavby před jejím dokončením. Doplnění povinnosti obstarat si toto stanovisko i v územním řízení bylo požadavkem Legislativní rady vlády.*

lege zakotvené v § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb. je v přímém rozporu se zásadou účinné soudní ochrany uvedenou ve směrnici.

Na tyto a další výtky vztahující se již nikoli k procesu EIA v užším slova smyslu (tj. k procesu zakončenému vydáním stanoviska), nýbrž k právní úpravě navazujících řízení reaguje vládní návrh prostřednictvím nově doplněných ustanoveních § 9b až 9e, která upravují zejména informační povinnosti správních orgánů příslušných k vedení navazujících řízení, formy účasti veřejnosti včetně subjektů spadajících do dotčené veřejnosti v těchto řízeních a v neposlední řadě též pravidla přístupu k právní ochraně. Současně se v § 23 ruší stávající odst. 9–11, neboť zde uvedená pravidla účasti v navazujících řízení a soudní ochrany vnímá EK jako nesouladná s EIA směrnicí.

Informační povinnosti správních orgánů příslušných k vedení navazujících řízení a podklady pro rozhodování

V ustanovení § 9b odst. 1 se zakotvuje informační povinnost orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení ve vztahu k veřejnosti. Jedná se o informace uvedené v čl. 6 odst. 2 EIA směrnice, jehož nesprávná transpozice byla též předmětem výtek EK, tj. informace, které musí být sděleny veřejnosti v počátečním stádiu rozhodovacích řízení pro oblast životního prostředí. Půjde především o fázi oznámení o zahájení řízení, kdy se budou zveřejňovat informace o orgánech, od kterých je možné obdržet příslušné informace a orgánech, na které se lze obracet s připomínkami či dotazy, dále údaje o lhůtách pro podávání připomínek a dotazů, informace o povaze rozhodnutí, o jehož vydání je žádáno (například údaj o jeho závaznosti, době platnosti, způsobu uplatnění koncentrační zásady ve vztahu k řízením navazujícím na vydání rozhodnutí apod.) a další zde taxativně vypočtené informace.

Tato úprava se bude vztahovat na všechna navazující řízení, to jako *lex specialis* ve vztahu k procesním předpisům, které upravují jednotlivá navazující řízení. Některé informace uvedené v novém § 9a odst. 1 se již zveřejňují podle stávajících předpisů (například ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s ustanovením § 8 vyhlášky č. 503/2006 Sb.), však tyto předpisy doposud nezakotvují povinnost zveřejnit veškeré informace a dokumenty ve smyslu čl. 6 odst. 2 EIA směrnice.

Odstavec 2 transponuje čl. 5 odst. 2 EIA směrnice a stanoví obecnou povinnost správních orgánů vedoucích navazující řízení poskytnout žadateli kdykoliv před jeho zahájením předběžnou informaci o náležitostech žádosti (tj. o údajích a podkladech, které mají být spolu s žádostí předloženy), pokud o to před zahájením kteréhokoliv navazujícího řízení požádá.

Z důvodu zajištění publicity navazujícího řízení se *ex lege* v § 9a odst. 3 stanoví, že toto řízení se považuje za řízení s velkým počtem účastníků. Celé navazující řízení včetně doručování vydaného rozhodnutí se tak bude řídit pravidly správního řádu upravujícími řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu).

V čl. 6 odst. 3 uvádí EIA směrnice okruh informací, které musí být v přiměřených lhůtách zpřístupněny dotčené veřejnosti. Odrazem tohoto ustanovení, jehož nesprávnou transpozici vytýkala EK České republiky také, je nový § 9a odst. 4 stanovující povinnost správních orgánů příslušných k vedení navazujícího řízení zajistit v průběhu těchto řízení zpřístupnění vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů vydaných pro účely navazujícího řízení

a také případných jiných podkladů pro vydání rozhodnutí (do této skupiny lze řadit například znalecké posudky).

Ustanovení § 9a odst. 5 odstraňuje nedostatky stávající právní úpravy ve vztahu k transpozici čl. 8 EIA směrnice, podle něhož se výsledky jednání a informace shromážděné podle čl. 5, 6 a 7 berou v úvahu v povolovacím řízení. Podle dosavadní české právní úpravy bylo podkladem pro navazující řízení pouze stanovisko EIA, nikoli však již další dokumenty a informace výstupy pořízení v průběhu procesu EIA. Nově budou orgány příslušné k vedení navazujících řízení při svém rozhodování vycházet kromě stanoviska samotného i z dokumentace EIA, oznámení (pokud nebyla předložena přímo dokumentace), připomínek veřejnosti a dalších zde uvedených podkladů.

Účast veřejnosti a dotčené veřejnosti v navazujících řízeních

V rekci na zásadní výhrady EK k nedostatečnému zakotvení práv veřejnosti a zejména dotčené veřejnosti v povolovacích procesech navazujících na EIA obsahuje vládní návrh v § 9c několik dalších podstatnějších změn oproti platné právní úpravě.

V prvé řadě novela vytváří do jisté míry novou koncepci tzv. konzultativního účastenství veřejnosti v navazujícím řízení s tím, že některým osobám spadajícím do dotčené veřejnosti včetně potenciálně dotčené zahraniční veřejnosti (v případech mezistátního posuzování) není v řízeních navazujících na proces EIA přiznáno postavení účastníků řízení, ale jsou jim garantována pouze procesní práva, jejichž přiznání bezprostředně požaduje EIA směrnice. Tyto osoby budou konzultovány v předmětných řízeních pouze prostřednictvím takto přiznaných práv.

Části subjektů spadajících do tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu EIA směrnice bude pak přiznáno postavení plnoprávných účastníků v navazujícím řízení se všemi právy z toho vyplývajícími. Konkrétně se bude jednat o osoby přímo dotčené ve svých právech a povinnostech (například vlastníci dotčených pozemků) a environmentální nevládní organizace ve smyslu § 3 písm. i) bod 2.

Obsahem konzultativní účasti veřejnosti na povolovacích řízeních bude zejména právo přístupu ke zveřejněným informacím (tj. zejména žádosti o povolení), právo na přístup k informacím, které mají být zpřístupněny na základě žádosti (zejména informace shromážděné v rámci procesu EIA a informace zpřístupněné podle § 9a odst. 4), právo vyjádřit své připomínky v rámci navazujícího řízení (podávání připomínek, ať již písemných či na veřejném ústním jednání, je hlavní formou účasti veřejnosti v navazujících řízeních), tomu korespondující povinnost orgánu příslušného k vedení navazujícího řízení vzít tyto připomínky v úvahu a v neposlední řadě povinnost tohoto orgánu zveřejnit vydané rozhodnutí včetně odůvodnění zahrnující vypořádání připomínek uplatněných veřejností.

Při vymezení okruhu osob, kterým bude přiznána konzultativní forma účastenství, byly při přípravě novely zvažovány dvě varianty – přiznat právo konzultativní účasti pouze osobám, které mohou být záměrem dotčeny na svých právech a právem chráněných zájmech nebo jej přiznat všem osobám, které o účast v řízení zájem projeví (například podáním žádosti o informace či zasláním připomínek). Nevýhodou první varianty však je zejména fakt, že by orgán vedoucí navazující řízení musel zkoumat, zda daná osoba může být záměrem dotčena a zda

jí tedy svědčí právo konzultativní účasti. O připuštění či nepřipuštění účasti by správní orgán rozhodoval v případě jednotlivých subjektů individuálně. Tato varianta by tedy generovala administrativní zátěž pro správní orgány a znamenala by též riziko rušení správních rozhodnutí pro procesní pochybení spočívající v nesprávném vymezení okruhu plnoprávných účastníků. Proto byla pracovní skupinou konsensuálně zvolena varianta příznávající postavení konzultativní účasti všem osobám, které projeví o účast zájem, bez ohledu na jimi tvrzené „dotčení“ práv.

Plnoprávnými účastníky navazujícího řízení budou – vedle účastníků, jejichž účastenství vyplývá z příslušných procesních předpisů upravujících příslušné navazující řízení – také environmentální nevládní organizace ve smyslu § 3 písm. i) bod 2. a též obec dotčená záměrem. U nevládních organizací nebude podmínkou účasti jejich aktivita v dříve vedeném procesu EIA (formou podání vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku), jak je tomu dnes podle § 23 odst. 9 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.

Ustanovení § 9a odst. 4 přiznává environmentálním nevládním organizacím ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 také právo podat odvolání proti rozhodnutí, a to bez ohledu na předchozí účast odvolatele v daném řízení, z něhož rozhodnutí vzešlo. Podáním odvolání se daná osoba stane standardním účastníkem odvolacího řízení a toto její postavení zůstane zachováno i v případě, že v důsledku podaného odvolání dojde ke zrušení rozhodnutí a k vrácení věci orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.

Důvodem k této konstrukci je požadavek vyplývající z čl. 11 EIA směrnice a judikatury Soudního dvora EU, podle něhož určitá kategorie osob spadajících do dotčené veřejnosti by měla vždy mít zajištěn přístup k soudní ochraně, bez ohledu na předchozí aktivitu v povolovacím řízení. Při existující koncepci subsidiarity správního soudnictví, podle níž rozhodovat o právech a povinnostech je v první řadě úkolem orgánů veřejné správy a ochrana poskytovaná správními soudy je ve vztahu k ochraně poskytované správními orgány až subsidiární, bylo nalezeno řešení spočívající v přiznání oprávnění podat řádný opravný prostředek proti vydanému povolení, které budou vybrané osoby spadající do dotčené veřejnosti oprávnění využít bez ohledu na to, zda se aktivně účastnili řízení v prvním stupni či nikoliv. Takové řešení bylo navrženo s cílem snížit četnost případných žalob prostřednictvím možnosti projednání výhrad takového účastníka v odvolacím řízení a respektuje princip subsidiarity správního soudnictví, byť jde o jistou odchylku od správního řádu.

Soudní přezkum

Nové ustanovení § 9d odst. 1 transponuje čl. 11 odst. 1 EIA směrnice, podle něhož mají subjekty z řad dotčené veřejnosti možnost napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým ve směrnici. Podle doplněného ustanovení půjde o tzv. plný přezkum, tedy přezkum hmotné i procesní zákonnosti vydaných rozhodnutí, a to na základě žaloby k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního.

Podle konstantních a dosud převažujících soudních výkladů se nevládní organizace mohou domáhat pouze ochrany proti porušení svých procesních práv ve správních řízeních, jejichž účastníky se staly, a soudy se proto zpravidla nezabývají věcnými námitkami žalob jimi

podaných. Tato praxe však není v souladu s judikaturou Soudního dvora EU, podle níž mohou environmentální nevládní organizace v žalobě uplatňovat porušení hmotněprávních ustanovení práva EU směřujících k ochraně životního prostředí. Přiznáním práva podat žalobu k ochraně veřejného zájmu zákon nově umožňuje právnickým osobám v rámci žaloby napadat jak procesněprávní, tak hmotněprávní aspekty vydaného rozhodnutí.

Obdobně jako u žalob proti negativním závěrům zjišťovacího řízení, i zde zákona nově zavádí lhůtu pro rozhodnutí soudu, a to konkrétně 150 dnů ode dne doručení žaloby soudu. Důvodem je zejména maximální možné zmírnění právní nejistoty investorů při dlouhotrvajících soudních sporech a zároveň zajištění včasného soudního přezkumu.

Žaloby proti rozhodnutím, pro něž bylo podkladem stanovisko EIA, budou mít nově vždy odkladný účinek. Dosavadní právní úprava naopak odkladný účinek u těchto žalob vylučovala (viz § 23 odst. 10 věta poslední), což bylo v přímém rozporu s principem efektivního přístupu k soudní ochraně podle směrnice.

Pravidla pro zahájení a ke dni nabytí účinnosti novely nedokončená navazující řízení jsou uvedena v bodě 2. přechodných ustanovení k novele. V těchto řízeních budou aplikována nová ustanovení týkající se zveřejňování relevantních informací, účasti veřejnosti v řízení a přístupu k soudní ochraně. Pokud se dané řízení nachází ve fázi, kdy ještě neuplynula lhůta pro uplatnění závazných stanovisek dotčených orgánů, námitek účastníků řízení a připomínek, zajistí správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení zveřejnění informací ve smyslu § 9b odst. 1, které zveřejněny ještě nebyly.

Další změny

Vládní návrh obsahuje v reakci na výtky EK ještě některé další úpravy zákona č. 100/2001 Sb., stavebního zákona a některých dalších předpisů, z nichž je možno ještě stručně připomenout:

- úpravu vícero bodů přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. vymezující okruh záměrů, které jsou předmětem procesu EIA, resp. zjišťovacího řízení ve screeningové podobě – za zmínku stojí změny u záměrů na nakládání s odpady (kategorie I body 10.1 a 10.2, resp. kategorie II bod 10.1) a u záměrů rozvoje průmyslových oblastí a rozvoje měst (kategorie II bod 10.6),
- zrušení ustanovení stavebního zákona umožňujících paralelní vedení procesu EIA a pořizování regulačního plánu (§ 61 a násl.), resp. územního řízení (§ 91) – jde o reakci na výtku EK uvádějící, že zejména § 91 umožňuje obcházení EIA směrnice tím, že příslušný stavební úřad je podle názoru EK tímto ustanovením oprávněn neaplikovat v plném rozsahu zákon č. 100/2001 Sb.

Návrh zákona o ochraně památkového fondu

Jiří Vajčner
Martin Zídek

Úvod

Dne 12. února 2014 schválila vláda České republiky na svém jednání Programové prohlášení vlády České republiky, kde jednou z priorit je přijetí zákona, který bude nově upravovat péči o hmotné kulturní dědictví.¹⁾

Stávající právní úprava v oblasti památkové péče, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, který nabyl účinnosti 1. 1. 1988 (dále jen „zákon o státní památkové péči“), již není schopna plně absorbovat velmi dynamické změny právního prostředí v České republice, které byly realizovány po roce 1989. Zákon o státní památkové péči byl přímo novelizován 23krát a jednou nepřímo (zákon č. 425/1990 Sb.), z jeho původních 47 paragrafů pouze 6 nebylo novelizovaných (a to včetně ustanovení o nabytí účinnosti a zrušovacího ustanovení), jeden paragraf byl vypuštěn bez náhrady, 15 ustanovení přibylo, celkově má dnes tento zákon 61 paragrafů. Již jen tento prostý výčet změn nutí k zamyšlení, zda takto novelizovaná právní norma je dostatečně konzistentní a zda skutečně umožňuje adekvátní ochranu našeho hmotného kulturního dědictví. Navíc v souladu s dobovou právní doktrínou část problematiky upravuje prováděcí vyhláška č. 66/1988 Sb.

Pochopitelně, že ani novelizace právního předpisu, byť v tak značné míře, jak je uvedeno výše, nemusí být vždy odmítána, avšak zákon o státní památkové péči je v současné době problematický z mnoha hledisek. Zde je několik základních okruhů problémů stávající úpravy: být nejde o zcela zásadní záležitost, nicméně celospolečensky velmi citlivou, je nezbytné konstatovat, že navzdory novelizacím se zákon o státní památkové péči neoprostil od dobové terminologie, když stále obsahuje termíny „kulturně politické hodnoty“, „estetická výchova pracujících“ a další. Vážnějším problémem je to, že navázání na platnou právní úpravu není systémové, novelizace řeší a mnohdy ohýbají stávající úpravu do institutů, na které zákon nebyl ve své době konstruován. Po přijetí zákona o státní památkové péči došlo k výrazným změnám vnějšího právního prostředí, kdy některé právní normy měly a mají na zákon o státní památkové péči naprosto zásadní vliv. V tomto kontextu musí být zmíněna Listina základních

1) *Programové prohlášení vlády ČR, schválené usnesením vlády ČR ze dne 12. 2. 2014 č. 96, bod č. 3.10 Ministerstvo kultury: „Vláda přijme zákon o kultuře, zákon o veřejnoprávní instituci v kultuře, který odstraní nedostatky dnešních příspěvkových organizací, odpolitizuje je a zajistí jejich stabilní financování, dále nový památkový zákon, novelu zákona autorského a zákonů mediálních.“ Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911>.*

práv a svobod,²⁾ nový správní řád³⁾ jako obecná procesní norma, nový stavební zákon⁴⁾ nebo nový občanský zákoník.⁵⁾ Z hlediska informačních systémů veřejné správy má na výkon památkové péče velký dopad zákon o základních registrech⁶⁾ a rovněž nejde opomenout závazky České republiky z hlediska mezinárodního, zejména ve vztahu k předpisům Evropských společenství. Zákon o státní památkové péči bývá rovněž konfrontován se závěry Ústavního soudu ČR, který již v roce 2005 uvedl, že „celá koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlíci dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce“.⁷⁾

Kritika stávající právní úpravy na poli památkové péče zaznívá z mnoha stran – opakovaně lze například připomenout Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv od roku 2007, ve kterých veřejný ochránce práv konstantně doporučuje přijetí nové komplexní právní úpravy na tomto úseku veřejné správy.⁸⁾ Postupně také možnost aplikace platné právní úpravy korigují svými rozsudky správní soudy.⁹⁾

Postup prací na tvorbě nového zákona o ochraně památkového fondu

Ministerstvo kultury si od samotného počátku přípravy nového zákona o ochraně památkového fondu vytyčilo zásadu transparentnosti jako hlavní princip tvorby tohoto právního předpisu. Tato zásada se odráží nejen na okruhu osob, se kterými Ministerstvo kultury na přípravě zákona spolupracuje, ale i tím, že jednotlivé fáze tvorby výsledných materiálů a podklady pro ně zpřístupňuje na svých webových stránkách.¹⁰⁾

2) Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. ze dne 9. 1. 1991, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky; Usnesení Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. 12. 1992, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

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

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

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

6) Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

7) Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 21/04 dne 26. 4. 2005.

8) Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2012, s. 13, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2011, s. 49, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010, s. 179, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2009, s. 157, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 112, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007, s. 89. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslanec-kou-snemovnu>.

9) Například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 63/2012-37 ze dne 6. 8. 2013 k možnosti regulace reklamních plachet podle zákona o státní památkové péči, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2012-24 z 15. 3. 2012 k otázce vypovídací kvality evidence oznámení na Archeologickém ústavu AV ČR nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 11/2009-64 ze dne 29. 7. 2009 k obsahu pojmu obnova kulturní památky.

10) Dostupné na: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkového-zakona-126465>.

Ministerstvo kultury na počátku roku 2012 nejprve oslovilo subjekty, jejichž podíl na ochraně památkového dědictví je nesporný – územně samosprávné celky (například Olomoucký kraj, hlavní město Prahu, město Prostějov), akademickou sféru (například Akademií věd ČR, České vysoké učení technické v Praze, Akademii výtvarných umění), zástupce vlastníků (kromě územně samosprávných celků například Federaci židovských obcí nebo soukromé vlastníky kulturních památek), odbornou a občanskou sféru (například Národní památkový ústav, Český národní komitét ICOMOS, Asociaci muzeí a galerií nebo Sdružení profesionálních pracovníků památkové péče), ministerstva (Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj) či profesní komory (Českou komoru architektů).¹¹⁾ Na základě přímého oslovení obdrželo Ministerstvo kultury vyjádření 28 subjektů, které byly vyhodnoceny a byly zvažovány při přípravě věcného záměru památkového zákona.

Věcný záměr nového památkového zákona byl zpracován v průběhu měsíců březen až říjen roku 2012. Materiál byl zpracováván na úrovni interního týmu Ministerstva kultury a opakovaně projednáván na úrovni vnějšího expertního týmu pod vedením náměstkyně ministra kultury PhDr. Anny Matouškové, který byl postavený na obdobném půdorysu jako okruh oslovených subjektů – územně samosprávné celky (například Asociace krajů), akademická sféra (například Filosofická fakulta Univerzity Karlovy, Fakulta restaurování Univerzity Pardubice), zástupci vlastníků (kromě územně samosprávných celků například Asociace majitelů hradů a zámků), odborná a občanská sféra (například Národní památkový ústav, Český národní komitét ICOMOS, Klub Za starou Prahu), rezortní ministerstva (například Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj), profesní komory (například Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě – ČKAIT). I zde se Ministerstvo kultury snažilo co nejvíce informovat o průběhu tvorby tohoto dokumentu, proto byly zápisy z jednání vnějšího expertního týmu uveřejněny na webu Ministerstva kultury.¹²⁾

V říjnu a listopadu roku 2012 proběhlo standardní vnější připomínkové řízení k věcnému záměru památkového zákona a Ministerstvo kultury obdrželo řádově přes 250 připomínek, přičemž zásadní připomínky byly vypořádány tak, že byl materiál předložen vládě ČR k projednání bez rozporu.

Návrh věcného záměru byl v průběhu ledna roku 2013 projednán ve třech pracovních komisích Legislativní rady vlády a následně i ve vlastní Legislativní komisi rady vlády. Na základě závěrů těchto svých poradních těles vláda ČR svým usnesením č. 156/2013 schválila věcný záměr nového památkového zákona a uložila do návrhu zákona zapracovat připomínky uvedené ve stanovisku Legislativní rady vlády.¹³⁾

Samotný normativní text nového památkového zákona (zákona o ochraně památkového fondu) je v současné době zpracováván, a to na úrovni interního týmu Ministerstva kultury a rovněž na úrovni vnějšího expertního týmu pod vedením paní náměstkyně Matouškové, který je postaven na již prezentovaném půdorysu. I v tomto případě je transparentnost procesu

11) Dostupné na: http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/2012-03-08-VZ-Namety-k-VZ-PZ_3.doc.

12) Dostupné na: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkoveho-zakona-126465>.

13) Text stanoviska Legislativní rady vlády dostupný na: <http://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/LRV-stanovisko-k-VZPZ.doc>.

zajišťována mimo jiné tím, že zápisy z jednání vnějšího expertního týmu jsou uveřejněny na webu Ministerstva kultury.¹⁴⁾ Na okraj je třeba poznamenat, že Ministerstvo kultury při práci na novém zákoně využívá i zahraniční zkušenosti.¹⁵⁾

Limity tvorby nového zákona

Zde je velmi důležité zdůraznit, že při tvorbě paragrafovaného znění je nezbytné:

- respektovat obsah věcného záměru zákona schváleného vládou ČR,
- respektovat připomínky uvedené ve stanovisku Legislativní rady vlády,
- respektovat platná usnesení vlády k vnějšímu právnímu prostředí, například vyloučení výjimek ze správního řádu¹⁶⁾ nebo respektování výsledků stávající reformy výkonu veřejné správy,¹⁷⁾ popřípadě aplikace zásad správního trestání.¹⁸⁾

1. Co přináší návrh zákona o ochraně památkového fondu nového?

Z hlediska vymezení základních pojmů návrh zákona vymezuje, na rozdíl od stávající právní úpravy, základní pojmy na jednom místě, a i s ohledem na výtky vůči stávající úpravě řeší některé definice komplexněji¹⁹⁾ nebo definuje některé pojmy zcela nově.²⁰⁾ Pojmy jsou tedy

14) Dostupné na: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkového-zakona-126465>.

15) Ministerstvo kultury mohlo aktualizovat velmi rozsáhlý soubor zahraničních právních předpisů shromážděný a analyzovaný v rámci grantových úkolů Ministerstva kultury v letech 1999–2002, který byl následně po přijetí nových právních předpisů aktualizován, zahraniční judikaturu k oblasti památkové péče například EBERL, W.; KAPTEINA, G.-U.; KLEEBERG, R.; MARTIN, D. *Entscheidungen zum Denkmalrecht*. Stuttgart, 2000 nebo SCHULER, E. W. *Denkmal- und Ortsbildschutz, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Zürcher Verwaltungsgerichts*. Zürich, 1999, metodické publikace k otázce způsobu právní úpravy této specifické oblasti PICKARD, R. (ed.). *Guidance on the development of legislation and administration systems in the field of cultural heritage*. Strasbourg, 2011, nebo KIE-SOW, G. *Památková péče v Německu*. Brno, 2012.

16) Usnesení vlády č. 450 ze dne 20. 4. 2009 o Koncepci budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek a usnesení č. 1397 ze dne 16. 11. 2009 o Harmonogramu prací při realizaci Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek.

17) Usnesení vlády č. 559 ze dne 20. 7. 2011 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy.

18) Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy, které byly projednány a schváleny dne 31. 8. 2003 Legislativní radou vlády.

19) Například definice památkové rezervace nebo památkové zóny ve vazbě na čl. 1 odst. 2 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikovaná pod č. 73/2000 Sb.m.s.

20) Mezi nově definované pojmy patří i archeologický výzkum. Pojem archeologického výzkumu ve stávajícím zákoně nijak vymezen není a z hlediska praxe, a to zejména hrazení nákladů záchranného archeologického výzkumu, rozhodně není bez významu znát jak formu, tak jednotlivé fáze archeologického výzkumu, k tomu například VARHANÍK, J.; MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha, 2011, s. 172.

zpracovány systematicky a s důrazem na mezinárodní závazky České republiky v oblasti péče o hmotné kulturní dědictví.

Účast spolků na ochraně architektonického dědictví stávající zákon o státní památkové péči neřeší vůbec, návrh nového předpisu akcentuje závazek České republiky z čl. 14 odst. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy zřídit na různých stupních rozhodovacího procesu náležitě mechanismy pro poskytování informací, konzultace a spolupráci mezi státem, regionálními a místními úřady, kulturními institucemi a spolky a veřejností.

Stávající právní úprava komplexněji upravuje pouze výčet povinností vlastníka kulturní památky,²¹⁾ souhrn jeho práv zcela chybí. Návrh předpokládá, že v návaznosti na vymezení kulturní památky bude bezprostředně upravena otázka nejen povinností, ale i práv vlastníka kulturní památky.

Návrh pak rovněž předpokládá, že v návaznosti na vymezení památkových území (památková zóna a památková rezervace) bude bezprostředně upravena otázka nejen povinností, ale i práv vlastníka nemovitosti, která sice není kulturní památkou, ale nachází se v památkovém území. Jakákoli úprava práv tohoto vlastníka nemovitosti ve stávajícím zákoně zcela chybí, včetně možnosti poskytnutí finanční náhrady za omezení spojené se zvýšenými náklady při uplatňování zájmů památkové péče. Jde o jednu z opakovaných výhrad veřejného ochránce práv ke stávající právní úpravě,²²⁾ proto Ministerstvo kultury navrhuje zavedení této finanční kompenzace omezení vlastnických práv.

Stávající zákon předpokládá, že ochranná památková pásma budou vymezována, měněna nebo rušena správními rozhodnutími. U rozsáhlejších území nejde formu rozhodnutí fakticky využít, protože povinnost zahájit vůči každému hlavnímu účastníku řízení cestou osobního doručení (formu doručení veřejnou vyhláškou správní řád u hlavních účastníků řízení vylučuje)²³⁾ je v praxi jen obtížně realizovatelné, přičemž stejnou formou se pak musí dít i další doručování. Ochranná památková pásma památkové rezervace v Praze či v Brně jsou tak prakticky nezměnitelná. Návrh předpokládá vymezování ochranných památkových pásem, jejich změnu či rušení opatřeními obecné povahy, které umožňuje výše uvedený procesní problém překonat. Současně však je třeba, kromě formy, upravit i procesní aspekty vyhlášení ochranných památkových pásem.

Zákon o státní památkové péči až na drobné výjimky²⁴⁾ výslovně nereflexuje na mezinárodní závazky České republiky, kterými je vázána na poli ochrany hmotného kulturního dědictví. Návrh nového předpisu akcentuje zejména péči o památky světového dědictví, když podle dle čl. 5 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví²⁵⁾ je smluvní stát povinen mimo jiné přijmout vhodná právní, vědecká, technická, správní a finanční opatření

21) Viz § 9 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

22) Například Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, s. 56 nebo Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007, s. 45–46. Dostupné na: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu>.

23) K otázce zahajování řízení o vymezení ochranného pásma podle § 17 zákona o státní památkové péči z moci úřední například rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 42/2012-44 ze dne 24. 8. 2012 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 10/2006 ze dne 26. 6. 2007.

24) Viz § 21 odst. 1, § 23b odst. 1 a § 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči.

25) Sdělení č. 159/1991 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí.

na ochranu statku (památky) zapsaného na Seznam (světového dědictví) a vytvořit předpoklady pro jeho ochranu, zachování a zhodnocení. Z tohoto důvodu se navrhuje zřízení Rady světové památky, protože tzv. Budapešťská deklarace²⁶⁾ vyzývá k systematickému nakládání s památkou světového dědictví a k zachování péče o její hodnoty, a to zejména institucionální podporou, zajišťující péči o ni. Návrh zákona o ochraně památkového fondu také rozpracovává tzv. Haagské instrumenty,²⁷⁾ když zejména zakládá povinnosti činit taková předběžná opatření, a to jak vlastníkům kulturních statků, tak také orgánům památkové péče, aby kulturní statky byly v době válečného konfliktu co nejvíce šetřeny.

Problematika evidence památkového fondu je v současné době řešena jak v zákoně, tak v prováděcí vyhlášce č. 66/1988 Sb., ale i přes dílčí novelizace je navázání těchto norem na zákon o základních registrech problematické. Návrh řeší seznam památkového fondu jako agendový informační systém, který musí být navázán na systém základních registrů, v prvé řadě na tzv. RUIAN²⁸⁾ a potažmo tak i na katastr nemovitostí. Návrh řeší rozsah údajů, které mají být zpracovány, dobu jejich zpracování a zpřístupňování. Oproti stávající úpravě řeší i opravy chyb a možnost opravy údajů, které se změnily na základě vnějších okolností a možnost opravných prostředků při změně údajů.

Z hlediska odborného vyjádření při posuzování prací na kulturní památce nebo nemovitosti v památkovém území nebo v ochranném památkovém pásmu návrh předpokládá dvě základní situace účasti Národního památkového ústavu, jako odborné organizace:

- a) ze strany orgánu památkové péče obdrží informaci o předmětu řízení s tím, že je na zvání Národního památkového ústavu, zda se ve 20 dnech vyjádří; zrychlení tohoto postupu může přinést možnost poukázání na ustálenou rozhodovací praxi s tím, že v konkrétní věci není třeba se od této praxe odchýlovat,
- b) ze strany orgánu památkové péče obdrží výslovnou žádost o odborné posouzení; s tím je spojená povinnost Národního památkového ústavu odborné vyjádření ve stanovené lhůtě, max. 50 dnů, doručit. Obdobně to platí i v případě práce na národní kulturní památce a při restaurování, kde je povinnost Národního památkového ústavu vyjádřit se zakotvena rovněž výslovně.

Oproti stávající právní úpravě, kdy se buď ve stanovené lhůtě Národní památkový ústav vyjádří, nebo správní orgán musí počkat na marné uplynutí lhůty minimálně 20 dnů, aniž by měl možnost na doručení odborného posouzení trvat, dává návrh prostor Národnímu památkovému ústavu k okamžité reakci, je-li ustálena rozhodovací praxe, kterou není třeba měnit, aniž by se musel zabývat bagatelními okolnostmi konkrétního případu, ale zároveň posiluje i postavení správního úřadu, který může s ohledem na okolnosti daného případu naopak trvat na tom, aby Národní památkový ústav své vyjádření poskytl.

26) U příležitosti 30. výročí vzniku Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, která byla dojednána na Generální konferenci UNESCO v roce 1972 a zakotvuje práva a povinnosti smluvních států týkající se kulturních a přírodních památek a chráněných území zapsaných na Seznam světového dědictví, přijal na svém zasedání v Budapešti v červnu 2002 mezivládní Výbor pro světové dědictví, který agendu Úmluvy koordinuje a řídí, tuto slavnostní deklaraci.

27) Vyhláška č. 94/1958 Sb. ministra zahraničních věcí o Úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu a Protokolu k ní a Sdělení č. 71/2007 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí.

28) RUIAN – Registr územní identifikace, adres a nemovitostí.

Stávající právní úprava s výjimkou možné sankce nijak nereaguje na protiprávní úpravy nemovitosti v památkovém území. Uložit nápravu takového stavu lze jen za předpokladu, že jde o stav, který vyžaduje regulaci podle stavebního zákona a stavební úřad shledá důvod k zahájení takového postupu. Pokud nejsou splněny tyto předpoklady, lze reagovat pouze uložením sankce, a to navíc v relativně krátké prekluzivní lhůtě. Návrh předpokládá možnost reagovat na protiprávní úpravy nejen na kulturní památce, ale i na nemovitosti v památkovém území. Dále návrh reaguje na situaci, kdy k poškození došlo v důsledku neplnění obecné povinnosti nepoškozovat kulturní dědictví ze strany třetích osob. Ačkoli dnes víme, kdo kulturní památku poškodil, nelze mu dle platné právní úpravy nařídit provedení nápravy. Náprava je dnes zcela odvislá do soukromoprávního vztahu mezi škůdcem a vlastníkem, aniž by v takovém případě měl orgán památkové péče zmocnění na tento stav reagovat.²⁹⁾

Současná právní úprava zakládá rozhodovací pravomoc při ohrožení kulturní památky nikoli ve vazbě na poznatek o poškození, ale poněkud nelogicky na vůli vlastníka kulturní památky poškození řešit. Chybí-li taková vůle a je-li poškození způsobeno například vyšší mocí a vlastník nevyvíjí žádnou činnost, chybí dle současné právní úpravy orgánu památkové péče jakékoli zmocnění na tuto situaci mocensky reagovat.³⁰⁾ Nejedná se ani o porušení povinnosti a možnost na ně reagovat podle § 10 zákona o státní památkové péči ani zde není vyvíjena činnost, kterou by bylo možné podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči omezit. Nařídit provedení prací za těchto okolností platná právní úprava neumožňuje. Návrh předpokládá zachování informační povinnosti vlastníka kulturní památky o ohrožení kulturní památky, nově však návrh umožňuje, aby orgán památkové péče reagoval na tento závadný stav z moci úřední. Obdobná situace i navrhované východisko je při ohrožení nemovitosti v památkovém území, na což stávající zákon o státní památkové péči nepamatuje vůbec.

Návrh nového zákona o ochraně památkového fondu značně zpřesňuje principy archeologické památkové péče. Co se týče evidence archeologických zásahů, tak stávající zákon předpokládá pouze oznamovací povinnosti dotčených subjektů, ale zpracování, dobu uchování a zpřístupňování údajů obsažených v oznámení nijak neřeší. Praktický stav pak logicky vede ke sporům o oprávněnost zpracování takových údajů a k relativizaci vypovídací hodnoty evidencí, které tyto údaje obsahují.³¹⁾ Návrh tuto problematiku upravuje, a to včetně rozsahu takových údajů, doby zpracování, zpřístupňování a oprav chyb.

V oblasti záchranných archeologických výzkumů návrh předpokládá koncepční změnu v otázce, jak dospět k poznatku, že se s konkrétními pracemi může svázat potřeba provedení záchranného archeologického výzkumu. Poznatek o skutečnosti, že se práce mohou dotknout archeologického dědictví, bude muset výslovně obsahovat posouzení orgánu památkové péče.

29) Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze vlastníkovu uložit opatření pouze v případě, kdy porušil svou povinnost nakládat vhodně se svou kulturní památkou. Toto zmocnění tak nepřichází v úvahu, kdy na poškození kulturní památky ze strany třetí osoby nenese vlastník žádnou vinu. Vůči osobě, která, ač není vlastníkem kulturní památky, pak lze mocensky vystoupit preventivně nebo po dobu poškození kulturní památky podle § 11 odst. 2 zákona o státní památkové péči, paradoxně však po něm nelze mocensky vymáhat nápravu již provedených škod.

30) Viz rozsudek vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 a 28/94-20 ze dne 10. 3. 1995.

31) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 24/2012-24 z 15. 3. 2012.

Současná úprava totiž předpokládá, že takovéto úvahy je schopen stavebník sám,³²⁾ což klade na stavebníky nemalé odborné nároky. Orgány památkové péče se snaží v případech, kdy je zájem památkové péče dotčen i z jiného důvodu, suplovat souběžným metodickým sdělením, ale jde o metodickou snahu, které nezabavuje stavebníka jeho odpovědnosti. Regulace se nebude vztahovat na území, kde je vyloučen výskyt archeologických nálezů.³³⁾ Současná právní úprava předpokládá naopak pozitivní vymezení míst, kde archeologické nálezy očekávat lze, a to mimo jiné z obavy před nezákonným archeologickým výzkumem za pomoci detektorů kovů. Zde je však nezbytné konstatovat, že žádný kraj svého zmocnění k pozitivnímu vymezení území s archeologickými nálezy nepřikročil, proto se návrh přiklonil k negativní formě vymezení těchto území.

V souladu s výše uvedeným mechanismem bude informace o záměru stavební činnosti³⁴⁾ uvedena do evidence archeologických zásahů a zpřístupněna osobám, které jsou oprávněny provádět archeologické výzkumy. Návrh stanoví prekluzivní lhůty, v jejímž rámci musí být stavebník osloven s návrhem dohody o provedení záchranného archeologického výzkumu, jehož přílohou musí být projekt záchranného archeologického výzkumu. Pokud nedojde k dohodě mezi stavebníkem a osobou, která je oprávněna provádět archeologické výzkumy o provedení záchranného archeologického výzkumu, rozhoduje ve věci krajský úřad.

Platná právní úprava umožňuje oslovení stavebníka kdykoli, náležitosti tohoto oslovení, představy o záchranném archeologickém výzkumu, ba dokonce ani požadavek písemnosti případné dohody, platná právní úprava neřeší. Pokud není stavebník současně vlastníkem dotčeného pozemku, neřeší platná právní úprava jednoznačně ani situaci, kdy k dohodě o provedení záchranného archeologického výzkumu nedojde. Stejně tak platná úprava neřeší možnost potřeby následných změn záchranného archeologického výzkumu oproti dohodnutému stavu.

Stávající právní úprava pouze zmiňuje povinnost zpracování a odevzdání nálezové zprávy o archeologických výzkumech. Neřeší však ani obsah takové zprávy, lhůty, do kdy má být odevzdána a následky porušení této povinnosti. Akademie věd ČR se pokouší tento deficit řešit ad hoc dohodami podle § 21 odst. 2 věty druhé zákona o státní památkové péči, to však logicky zakládá nestejné postavení jednotlivých oprávněných organizací a prakticky chybí

32) Viz například rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 59 Ca 59/2002-35 ze dne 24. 9. 2002 nebo rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 6 Ca 205/2006-29 ze dne 30. 4. 2009.

33) Taková území by dle navrhované úpravy vymazovaly krajské úřady opatřením obecné povahy, a to na základě údajů a informací Národního památkového ústavu a Archeologických ústavů AV ČR.

34) Předmětem zájmu by dle navrhované úpravy byly ty případy staveb, přístaveb nebo terénních úprav (zde jde o terminologii stavebního zákona, definice těchto pojmů jsou obsaženy v § 2 tohoto zákona), které vyžadují stavební povolení, ohlášení nebo podléhají minimálně územnímu souhlasu. Typicky v případě kulturních památek a národních kulturních památek jde navíc ještě o ty případy, které musí orgán památkové péče posoudit i bez vazby na stavební zákon, tj. například i drobnější terénní úpravy. Oproti stávající právní úpravě by tak třeba této regulaci nepodléhala poněkud obtížněji uchopitelná a problematicky definovaná „jiná činnost, kterou by mohlo být ohroženo provádění archeologických výzkumů“, jak je zmíněna v § 22 odst. 2 závěrečné větě zákona o státní památkové péči, k tomu například VARHANÍK, J.; MALÝ, S. Zákon o státní památkové péči. Komentář. Praha, 2011, s. 173–174.

nástroj, jak nahradit nesouhlasný projev v takovémto případě.³⁵⁾ Navíc jde o praxi *preater legem* a opět můžeme uvažovat o hranici ústavnosti v případě takového postupu. Návrh předpokládá stanovení lhůt pro odevzdání nálezových zpráv o archeologickém výzkumu, stanovení jejich obsahových náležitostí a řeší nesplnění této povinnosti.

Platná právní úprava na úseku stavebního práva předpokládá zpracování stavebně historického průzkumu jako podkladu pro rozhodování stavebního úřadu a potažmo i orgánu památkové péče, pokud je současně dotčen zájem na úseku památkové péče.³⁶⁾ Platná právní úprava však nestanoví ani kvality osoby, která zpracovává takový průzkum, ani kvality takového průzkumu (daná problematika je řešena na úrovni odborné metodiky, která nemá povahu právního předpisu a není tak ani vynutitelná).³⁷⁾ V praxi se pak zejména Památková inspekce setkává s tvrzením o účelovosti nebo nekvalitě takového průzkumu,³⁸⁾ ale jak aplikovat kritéria kvality na podklad, jehož kvality žádný právní předpis neupravuje?

Návrh zákona předpokládá, že stejně jako v případě stavebního řízení, by bylo vhodné mít výslovně zakotvenu povinnost přiložit ve stanovených případech stavebně historický průzkum, aby však nešlo o čistě formální a bezobsažnou záležitost, obsahuje návrh zákon požadavky na osobu, která takový průzkum zpracovává, a požadavky na vlastní stavebně historický průzkum.

Návrh zároveň předpokládá zachování obou současných „památkových činností“, a to provádění archeologických výzkumů a restaurování kulturních památek s tím, že po procesní stránce není důvod pro stanovení tří samostatných procesů udělování povolení, a proto tento proces sjednocuje za současného respektování určitých specifických požadavků na kvalifikaci nebo vybavení u jednotlivých činností. Jednotně je pak pojat i proces ve vztahu k volnému pohybu osob a služeb v rámci Evropské unie.³⁹⁾

Opakovaně je Ministerstvo kultury konfrontováno s požadavkem zakotvit možnost ověřování odborné kvality osoby, která vykonává regulovanou činnost, i následně formou evaluace. Ministerstvo kultury k této problematice nepřistoupilo plošně, ale zakotvilo možnost takového přezkoušení v případech, kdy jsou odborné pochybnosti o kvalitě výkonu regulované činnosti.

Výčet navrhovaných změn oproti stávající úpravě rozhodně není vyčerpán výše uvedeným textem, tyto body však obsahují oblasti stěžejní, které dle názoru Ministerstva kultury převážně nelze řešit novelizací stávající právní úpravy, ale vyžadují zcela komplexní úpravu s provázáním jednotlivých částí zákona.

35) *Obecně jistou cestu nabízí rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 99/2011-73 ze dne 26. 10. 2011, který konstruuje svou úvahu na předpokladu, že v tomto případě jde o veřejnoprávní smlouvu a Ministerstvo kultury je pro tento typ dohody nadřízeným orgánem Akademie věd ČR.*

36) Příloha č. 1, bod B.1, písm. b), příloha č. 4, bod B.1, písm. b), příloha č. 5, bod B.1, písm. b) vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění vyhlášky č. 62/2013 Sb.

37) MACEK, P. *Standardní nedestruktivní stavebně-historický průzkum*. Praha, 2001.

38) *Viz například Protest proti demolici domu č. p. 1502, dostupné na: <http://zastarouprahu.cz/kauza/2-revolucni-cp-1502/vyvoj-kauzy/6>.*

39) *Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 7. 2005.*

Utvrzení dluhu podle nového občanského zákoníku

Ivana Štenglová

Pojem „utvrzení dluhu“ je jedním z nových pojmů, které zavedl zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“ nebo „o. z.“), obsah tohoto institutu však nový není. Nástroje, které jej tvoří, znal i předchozí občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb. – dále jen „předchozí občanský zákoník“ nebo „obč. zák.“) a zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník (dále jen „obchodní zákoník“ nebo „obch. zák.“), tyto zákony však zahrnovaly současné prostředky utvrzení dluhu pod institut zajištění závazků.

Z důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku plyne, že důvodem pro rozdělení dosavadních prostředků zajištění závazků (nově dluhů) do dvou skupin – zajištění a utvrzení dluhů je jejich rozdílná funkce. Zatímco prostředky zajištění dluhů (zástava, ručení, finanční záruka, zajišťovací převod, dohoda o srážkách ze mzdy) dluh věřitele skutečně zajišťují v tom smyslu, že nabízejí věřiteli reálnou možnost, nesplní-li dlužník dluh, uspokojit se z konkrétního majetku dlužníka (například ze zastavené věci) nebo z majetku třetí osoby (například z majetku ručitele), při utvrzení dluhu tomu tak není. Prostředky utvrzení dluhu, kterými jsou uznání dluhu, a smluvní pokuta, nezajišťují pohledávku věřitele ve shora uvedeném smyslu, ale posilují jeho postavení tím, že mu poskytují jiné výhody. Smluvní pokuta utvrzuje dluh tím, že dlužník je motivován ke splnění dluhu hrozbou vzniku další povinnosti. Uznáním dluhu je dluh utvrzen v tom smyslu, že jeho uznání zakládá právní domněnku jeho existence a prodlužuje promlčecí dobu.

Právní úprava prostředků utvrzení dluhů, tj. smluvní pokuty (§ 2048–2052 o. z.) a uznání dluhu (§ 2053 a 2054 o. z.) vychází z jejich právní úpravy v předchozím občanském zákoníku a zákoníku obchodním, do určité míry je však modifikuje.

Smluvní pokuta

Jak je shora uvedeno, nový občanský zákoník vyřazuje smluvní pokutu z prostředků zajištění dluhu. Tím ji ale nezavazuje určité zajišťovací funkce v tom směru, že vedle své funkce sankční, případně kompenzační, nutí hrozbou následné sankce dlužníka k tomu, aby svůj dluh řádně a včas splnil.

Povinnost zaplatit smluvní pokutu při porušení povinnosti, kterou utvrzuje, vzniká (stejně jako před účinností nového občanského zákoníku), na základě dohody stran závazkového vztahu. Smluvní pokuta není příslušenstvím pohledávky věřitele, je i nadále akcesorickým závazkovým vztahem založeným dohodou mezi dlužníkem a věřitelem (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. ledna 2008, sp. zn. 26 Odo 1100/2006, kde Nejvyšší soud konstatoval, že v právní teorii není pochyb o tom, že vedlejší (akcesorické) závazkové vztahy sledují osud hlavního závazkového vztahu a že důsledkem jejich akcesorické povahy je mimo jiné i to, že trvají pouze za předpokladu platnosti hlavního závazkového vztahu. Dále pak konstatoval, že v rozhodovací praxi dovolacího soudu byl tento závěr rovněž vyjádřen například

v rozsudku ze dne 31. května 2004, sp. zn. 33 Odo 330/2002, kde Nejvyšší soud uvedl, že ujednání o smluvní pokutě je neplatné, nevznikl-li platně závazek, jehož splnění má být smluvní pokutou zajištěno.

Pro dohodu o smluvní pokutě již zákon nepředepisuje písemnou formu, jak to činil předchozí občanský zákoník, uplatní se tedy ustanovení § 559 o. z., podle kterého má každý právo zvolit si pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem. Pro sjednání smluvní pokuty tedy postačí – neplyne-li z dohody stran něco jiného – i její sjednání ústní; spíše výjimečně zřejmě bude – vzhledem k obsahu – její sjednání konkludentní. Je ovšem třeba upozornit na to, že i když je možné sjednat smluvní pokutu ústně, může takový postup ztížit její případné vymáhání soudní cestou, neboť bude vždy na tom, kdo se domáhá jejího zaplacení, aby prokázal, že byla smluvní pokuta sjednána, v jaké výši a za jakých podmínek.

Povinnost zaplatit smluvní pokutu je formulována – na rozdíl od dřívější úpravy v § 545 odst. 3 obč. zák. a v souladu s úpravou v § 300 obch. zák. – jako povinnost objektivní. Dlužník bude povinen smluvní pokutu zaplatit, i když porušení smluvní pokutou utvrzené povinnosti nezavinil. Jde však o úpravu dispozitivní, takže je možné odchýlné ujednání stran.

Dohoda o smluvní pokutě by měla obsahovat především vymezení povinnosti, jejíž porušení bude postiženo povinností platit smluvní pokutu, dále pak určení výše smluvní pokuty (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 1998, sp. zn. 2 Odon 90/97). Vyloučeno není ani určení, že smluvní pokuta bude poskytnuta v jiném plnění než v penězích, což nový občanský zákoník výslovně připouští; takové ujednání však v praxi zřejmě nebude příliš obvyklé. Kromě toho však může dohoda obsahovat i další náležitosti, například způsob placení, úpravu vztahu smluvní pokuty k náhradě škody či k úroku z prodlení apod.

Příliš obvykle nebude zřejmě ani ujednání, že smluvní pokutu uhradí někdo jiný, než dlužník. V teorii lze najít závěry o tom, že takto smluvní pokutu ujednat nelze (srovnej například Patěk, D.).¹⁾ Nejvyšší soud však tento závěr při hodnocení konkrétního smluvního ujednání poněkud modifikoval, když uzavřel, že zavázal-li se jeden z kupujících pro případ prodlení se zaplacením kupní ceny zaplatit smluvní pokutu i za ostatní kupující, není to samo o sobě důvodem neplatnosti ujednání o smluvní pokutě.²⁾

Nový občanský zákoník výslovně stanoví, že smluvní pokuta může být sjednána buď pevnou částkou, nebo může být sjednán způsob jejího určení. Smluvní pokutu lze nadále sjednat i procentem z určité částky (například z ceny díla) za každý den prodlení (srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. července 2000, sp. zn. 26 Cdo 1109/2000). Rovněž výslovně zákon stanoví, že zaplacení smluvní pokuty lze při porušení povinnosti, kterou zajišťuje, požadovat bez ohledu na to, zda z takového porušení vznikla věřiteli škoda. Pokud však z porušení povinnosti zajištěné smluvní pokutou věřiteli škoda vznikla, nepřiznává mu zákon právo na její náhradu, a to ani v rozsahu, ve kterém přesahuje smluvní pokutu (z této úpravy však zákon formuluje výjimku v ustanovení § 2051 o. z., jak se uvádí níže). Jde však o ustanovení dispozitivní, takže i nadále lze sjednat povinnost nahradit vzniklou škodu vedle zaplacení smluvní pokuty, popřípadě povinnost nahradit škodu v rozsahu přesahujícím výši zaplacené

1) PATĚK, D. *Smluvní pokuta v obchodních vztazích*. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 27, 28.

2) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. července 2001, sp. zn. 25 Cdo 186/2000.*

smluvní pokuty. Nový občanský zákoník totiž, na rozdíl od předchozí úpravy (srov. § 574 odst. 2 obč. zák.),³⁾ s výjimkami stanoveným v zákoně (viz například § 2898 o. z.), vzdání se práva předem nezakazuje.

Stejně jako předchozí úprava nový občanský zákoník výslovně stanoví, že zaplacení smluvní pokuty nezbavuje dlužníka povinnosti splnit utvrzený dluh. Je-li smluvní pokoutou zajištěn dluh peněžitý, stíhá dlužníka ze zákona též povinnost zaplatit úrok z prodlení ve výši, která je mezi stranami dohodnuta nebo, není-li takové dohody, stanovena nařízením vlády č. 351/2013 Sb. (§ 1970 o. z.).⁴⁾ (Podle § 2 uvedeného nařízení odpovídá zákonná výše úroku prodlení ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou pro první den kalendářního pololetí, v němž došlo k prodlení, zvýšené o 8 procentních bodů.) Přitom v minulosti velmi diskutovanou otázkou, zda, není-li v tom směru žádné dohody, bude dlužník povinen vedle sjednané smluvní pokuty za prodlení s plněním peněžitého dluhu, platit též zákonný úrok z prodlení vyřešila judikatura tak, že nárok na zaplacení úroku z prodlení (který je příslušenstvím peněžitého dluhu) vzniká věřiteli vedle nároku na zaplacení smluvní pokuty (srov. například rozsudek Krajského obchodního soudu v Brně ze dne 9. ledna 1995, sp. zn. 24 Cm 597/93).

Z obchodního zákoníku přebírá nový občanský zákoník úpravu tzv. moderačního práva soudu, když v § 2051 stanoví, že nepřiměřeně vysokou smluvní pokutu může soud na návrh dlužníka snížit s přihlédnutím k hodnotě a významu zajišťované povinnosti až do výše škody vzniklé do doby rozhodnutí porušením té povinnosti, na kterou se vztahuje smluvní pokuta. Z uvedené formulace je patrné, že soud moderuje smluvní pokutu podle stavu v okamžiku rozhodnutí – to ostatně odpovídá pravidlu vyjádřenému v § 154 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád⁵⁾ (dále jen „o. s. ř.“). Proto také zákon formuluje pravidlo, podle kterého je poškozený oprávněn k náhradě škody, vznikne-li na ni právo později, tj. až poté co soud smluvní pokutu moderoval, do výše smluvní pokuty – to odpovídá obecnému pojetí smluvní pokuty jako paušalizované náhrady škody. Moderuje-li soud smluvní pokutu, sníží stranami dohodnutý „paušál“ náhrady škody, a proto je třeba umožnit poškozenému se domoci náhrady škody do výše dohodnutého paušálu. Je ovšem třeba poukázat na to, že tato úprava není zcela v souladu s pravidlem, že sjednání smluvní pokuty vylučuje možnost uplatnit náhradu škody vůbec (není-li dohodnuto něco jiného). Tomuto pravidlu by lépe odpovídalo, kdyby zákon umožnil uplatnit náhradu škody ve výši rozdílu mezi sjednanou smluvní pokoutou a smluvní pokoutou ve výši určené soudem.

K moderačnímu právu soudu ve vztahu ke smluvní pokutě existuje rozsáhlá judikatura Nejvyššího soudu, která je podle mého názoru do značné míry použitelná i po vstupu nového občanského zákoníku v účinnost.

Tak v rozhodnutí ze dne 26. června 2012, sp. zn. 29 Cdo 1734/2012 Nejvyšší soud uzavřel, že: „Uplatnění moderačního práva není závislé jen na výši smluvní pokuty. Přitom moderovat ve smyslu § 301 obch. zák. lze pouze výslednou částku smluvní pokuty, nikoli vlastní způsob

3) „Dohoda, kterou se někdo vzdává práv, jež mohou v budoucnosti teprve vzniknout, je neplatná.“

4) Po dlužníkovi, který je v prodlení se splácením peněžitého dluhu, může věřitel, který řádně splnil své smluvní a zákonné povinnosti, požadovat zaplacení úroku z prodlení, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný. Výši úroku z prodlení stanoví vláda nařízením; neujednají-li strany výši úroku z prodlení, považuje se za ujednanou výše takto stanovená.

5) Pro rozsudek je rozhodující stav v době jeho vyhlášení.

jejího určení (procentuální sazbu určující smluvní pokutu ze stanovené částky za každý den prodlení); srov. například rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. února 1994, sp. zn. 15 Co 481/93. Sazba 0,5 % denně z dlužné částky za každý den prodlení tak může v závislosti na dalších konkrétních okolnostech případu vést k závěru o nepřiměřeně vysoké smluvní pokutě, stejně jako může být shledána pro poměry dané věci přílehavou.“

V rozsudku ze dne 10. ledna 2008, sp. zn. 32 Cdo 3853/2007 pak Nejvyšší soud konstatoval, že odvolací soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že námitka moderace smluvní pokuty vznesená až u odvolacího soudu je uplatněním nového nároku, a že se proto návrhem na moderaci smluvní pokuty nebude zabývat. Povinností soudu, a to i odvolacího, je podle dovolacího soudu posoudit, zda jsou dány podmínky moderace smluvní pokuty ve smyslu § 301 obch. zák., existují-li důvody nepřiměřenosti smluvní pokuty, bez ohledu na to, zda některý z účastníků použití moderačního práva soudu navrhne. Návrh účastníka (nikoliv nárok) na snížení smluvní pokuty není uplatněním nové skutečnosti ve smyslu § 250a a § 211 o. s. ř.

V rozsudku ze dne 9. dubna 2009, sp. zn. 32 Cdo 1002/2008, kde Nejvyšší soud posuzoval podmínky použití moderačního práva ve vazbě na souběžný nárok na úrok z prodlení, uzavřel, že je nepochybné, že v důsledku porušení povinnosti zajištěné smluvní pokutou mohou vzniknout oprávněnému vedle práva na smluvní pokutu i další majetková práva, jako například právo na náhradu škody a právo na úrok z prodlení. Těž k těmto právům vzniklým z porušení téže povinnosti soud při použití moderačního oprávnění přihlédne (v tomto smyslu je odkaz odvolacího soudu na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. srpna 2004, sp. zn. 32 Odo 62/2004. správný), nemůže však použití moderačního oprávnění založit pouze na výši vzniklé škody nebo pouze na výši (byť uhrazeného) úroku z prodlení (jak tomu bylo v této věci), aniž by výši smluvní pokuty též poměřoval hodnotou a významem zajišťované povinnosti. Hodnotou a významem zajišťované povinnosti, jak již bylo výše uvedeno, se však odvolací soud (ani soud prvního stupně) nezabýval a závěr o nepřiměřené výši smluvní pokuty těmito skutečnostmi nezdůvodnil. Za této situace nemůže závěr o moderaci smluvní pokuty soudem podle § 301 ObchZ obstat.

A konečně v rozsudku ze dne 27. ledna 2011, sp. zn. 23 Cdo 3682/2008 Nejvyšší soud za situace, kdy odvolací soud dovodil, že ačkoli žalobci vzniklo právo na zaplacení smluvní pokuty, výkon tohoto práva nepožívá právní ochrany pro rozpor se zásadami poctivého obchodního styku (povinnost dodržovat zásady poctivého obchodního styku deklaruje nový občanský zákoník v § 1801, předkládaný judikát však bude v praxi využitelný spíše ve vazbě na povinnost dodržovat dobré mravy dle § 1 odst. 2 o. z.), jelikož žalovaný svou povinnost zaplatit cenu díla v daném případě již splnil, uzavřel, že tento právní závěr odvolacího soudu není správný. Smluvní pokuta v daném případě plnila do okamžiku zaplacení dlužné částky funkci zajišťovací, sankční i kompenzační, po uhrazení dlužné částky plnila nadále funkci sankční a jako paušalizovaná náhrada škody i funkci kompenzační.

Otázkou, zda pouze z důvodu nepřiměřeně vysoké smluvní pokuty lze odpírat výkon práva na zaplacení smluvní pokuty, se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 19. května 2009, sp. zn. 32 Cdo 1281/2008. V něm dospěl k závěru, že samotná skutečnost, že smluvní pokuta je nepřiměřeně vysoká, neodůvodňuje aplikaci ustanovení § 265 obch. zák., nýbrž postup soudu podle § 301 obch. zák. Pro rozpor s poctivým obchodním stykem by bylo možné odepřít výkon práva na zaplacení smluvní pokuty, pokud by byla smluvní pokuta vymáhána způsobem, který je vůči dlužníku zneužívající (například šikanózní). Pokud ale odvolací soud odůvodnil

aplikaci § 265 obch. zák. pouze tím, že žalovaný svůj dluh na základě soudního rozhodnutí již splnil, a smluvní pokuta v době rozhodování soudu proto neplní své základní funkce, není rozhodnutí odvolacího soudu v tomto směru správné.

Vyřazení smluvní pokuty z prostředků zajištění závazku má i některé „vedlejší“ účinky. Tak stanoví-li § 1933 odst. 1 o. z., že je-li dlužník dlužen z několika závazků k plnění stejného druhu a neurčí-li při plnění, na který dluh plní, započte se plnění nejprve na závazek, o jehož splnění věřitel dlužníka již upomenul, jinak na závazek nejméně zajištěný, nelze závazek utvrzený smluvní pokutou, považovat za zajištěný závazek a bude třeba na něj započíst přednostně před závazky zajištěnými ručením či jiným způsobem zajištění.⁶⁾ Nový charakter smluvní pokuty je nepochybně též důvodem toho, že smluvní pokuta nemůže sloužit k poskytnutí jistoty, jak plyne z § 2012 a násl. o. z.

Ustanovení § 2052 o. z. rozšiřuje použití právní úpravy smluvní pokuty i na pokutu stanovenou pro porušení smluvní povinnosti právním předpisem (penále).⁷⁾

Uznání dluhu

Právní úprava uznání dluhu je také úpravou převzatou z předchozích předpisů, a to podle důvodové zprávy, nejen z úpravy předchozího občanského zákoníku a zákoníku obchodního, ale i z úpravy „starého zákoníku práce“.

Uznání dluhu je jednostranným právním jednáním dlužníka, adresovaným věřiteli (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 29 Odo 1297/2004).⁸⁾ Dle judikatury Nejvyššího soudu nastávají jeho účinky již ode dne, kdy dlužník uznání vyhotovil. K tomu Nejvyšší soud ve shora uvedeném rozsudku uzavřel, že právní teorie ani soudní praxe doposud nepochybovala o tom, že okamžik, ke kterému v intencích § 323 odst. 1 obch. zák. nastávala vyvratitelná domněnka existence uznaného závazku, se pojil s vlastním vyhotovením písemného uznání dlužníkem, a nikoliv teprve s dobou jeho následného dojití do sféry adresáta (věřitele). To přitom je plně v souladu s logikou věci; zákon zde vychází z předpokladu, že dlužník v době pořízení písemného uznání závazku má (musí) vědět, jaké jsou jeho závazky. Obráceně pak platí, že lze stěží presumovat (a vyvratitelnou domněnku existence závazku založit) vědomost dlužníka o stavu uznaného závazku v pozdějším časovém okamžiku nahodile závislém na době, kdy se uznání závazku ocitne v dispoziční sféře adresáta (věřitele).

Na rozdíl od smluvní pokuty je pro uznání dluhu (stejně jako podle předchozí úpravy) předepsána písemná forma. Její nedodržení bude mít zásadně za následek neplatnost uznání dluhu. Uplatní se totiž ustanovení § 582 o. z., podle kterého je právní jednání, které nemá formu předepsanou zákonem, neplatné, ledaže strany vadu dodatečně zhojí. Vzhledem k tomu, že uznání dluhu je jednostranným právním jednáním, lze diskutovat o tom, zda je ke zhojení nedostatku formy (konvalidaci) nutná dohoda stran v písemné formě, nebo zda postačí jednostranné

6) *Shodně viz LASÁK, J. In HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014.*

7) *Viz například § 14 odst. 2 zákona č. 92/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.*

8) *„...písemné uznání určitého závazku ve smyslu ustanovení § 323 odst. 1 obch. zák. je jednostranným úkonem dlužníka adresovaným věřiteli“.*

písemné jednání dlužníka. Soudím, že bude postačující jednostranné písemné jednání dlužníka s tím, že takové jednání zhojí neplatnost *ex tunc*, tj. uznání dluhu bude platné od počátku.

Rozhodnutí o tom, zda svůj dluh uzná, závisí plně na dlužníku. Pro některé případy však zákon uznání dluhu zakazuje, resp. prohlašuje za neplatné. Tak například z § 1864 odst. 1 o. z. plyne, že uzavřel-li spotřebitel smlouvu, kterou nabývá za úplatu právo užívat ubytovací zařízení s noclehem na více než jeden časový úsek nebo právo na výhodu spojenou s ubytováním, popřípadě včetně dopravy nebo jiných služeb a je-li taková smlouva uzavřena na období delší než jeden rok, nemůže spotřebitel platně uznat dluh v době, kdy mu běží lhůta pro odstoupení od této smlouvy. Uznání dluhu ze sázky nebo ze zápůjčky či úvěru poskytnutých vědomě k sázce, prohlašuje zákon dokonce za zdánlivé právní jednání (§ 2878 o. z.)

Z ustanovení § 2053 o. z. plyne, že uznání dluhu musí kromě jasně formulovaného prohlášení dlužníka o tom, že dluh uznává, obsahovat též výši uznávaného dluhu a důvod jeho vzniku. Důvod vzniku dluhu však nemusí být identifikován přímo v právním jednání, kterým dlužník dluh uznává. Podle judikatury Nejvyššího soudu jej lze identifikovat například i odkazem na příslušnou fakturu (viz rozsudek ze dne 18. října 2005, sp. zn. 32 Odo 1415/2004 uvedený níže), vyloučena není ani identifikace odkazem na rozsudek, kterým byl dlužník zavázán k plnění.

Stejně jako předchozí předpisy i nový občanský zákoník upravuje konkludentní uznání dluhu ve vazbě na některá právní jednání, která se ho týkají. Tak placení úroků se považuje za uznání dluhu ohledně částky, z níž se úroky platí. Také částečné plnění dluhu má účinky uznání zbytku dluhu, ovšem pouze tehdy, lze-li z okolností usoudit, že tímto plněním dlužník uznal i zbytek dluhu. Zaplatí-li tedy například dlužník k výzvě věřitele část požadované částky a současně věřiteli sdělí, že zbylou částku nezaplatí, protože ji nedluží, nelze takové částečné plnění považovat za uznání dluhu. Placení úroků ani částečné plnění však účinky uznání dluhu nemají, je-li pohledávka věřitele již promlčena.

Uznání dluhu má pro věřitele značný význam ve dvou směrech. Především způsobuje přetržení promlčecí doby a kromě toho tím, že zakládá vyvratitelnou domněnku trvání dluhu, přenáší důkazní břemeno v případném soudním sporu z věřitele na dlužníka. Bude-li se tedy věřitel domáhat splnění dluhu soudní cestou a doloží soudu prohlášení, kterým dlužník svůj dluh uznává co do důvodu a výše, bude na dlužníkově, aby prokázal, že dluh v době jeho uznání neexistoval (ať již proto, že nikdy nevznikl nebo proto, že před uznáním dluhu zanikl). I nadále však platí, že neexistující dluh nelze uznat, tj. že pouhým uznáním dluhu nemůže dluh vzniknout – to však nebrání tomu aby, neunese-li dlužník důkazní břemeno, byl povinen na základě uznání dluhu plnit.

Podle § 639 o. z. platí, že uznal-li dlužník svůj dluh, promlčí se právo na plnění uznaného dluhu za deset let ode dne, kdy k uznání dluhu došlo. Dlužník se však může v uznání dluhu také zavázat, že dluh, který uznává, do určité doby splní. Takový závazek není povinnou složkou uznání dluhu, pokud jej však dlužník převezme, běží desetiletá promlčecí doba až ode dne, do kterého se dlužník zavázal dluh splnit.

Bylo-li v uznání dluhu plnění rozloženo na jednotlivá dílčí plnění, tj. zavázal-li se dlužník splnit dluh ve splátkách, platí desetiletá promlčecí lhůta i pro jednotlivá dílčí plnění a počíná běžet ode dne dospělosti každého dílčího plnění. Plyne-li ze zákona nebo z dohody stran že nesplněním některého dílčího plnění dospěje celý dluh, počne promlčecí lhůta běžet ode dne dospělosti nesplněného dílčího plnění.

Desetiletá promlčecí lhůta však neplatí pro úroky a pro ta opětuující se plnění, která do spēla až po uznání dluhu.

Uznání dluhu je významné i ve vztahu k dluhu, který již byl promlčen. Uzná-li dlužník takový dluh, promlčený nárok se obnoví a počne běžet nová promlčecí lhůta ode dne, kdy k uznání dluhu došlo. I v tomto případě pak platí, že zaváže-li se dlužník v uznání dluhu, že uznany dluh splní do určité doby, promlčí se právo za deset let od posledního dne určené doby.

Rovněž ve vztahu k uznání dluhu je judikatura dosti bohatá a vzhledem ke značné podobnosti předchozí a současné úpravy bude do značné míry použitelná i po rekonfikaci.

Tak v rozsudku ze dne 18. října 2005, sp. zn. 32 Odo 1415/2004 Nejvyšší soud konstatoval, že § 323 obch. zák. (dnes § 2053 o. z.) stanoví, že uzná-li někdo písemně svůj určitý závazek, má se za to, že v uznaném rozsahu tento závazek trvá v době uznání. Tyto účinky nastávají i v případě, kdy pohledávka věřitele byla v době uznání promlčena. Za uznání nepromlčeného závazku se považují i právní úkony uvedené v § 407 odst. 2 a 3 (dnes § 2054 odst. 1 a 2 o. z.). Výše uvedené ustanovení jako podmínku uznání závazku vyžaduje, že musí jít o závazek „určitý“, tj. že závazek musí být jednoznačně identifikován. Jelikož způsob takové identifikace zákon neurčuje, lze ji provést jakýmkoli jednoznačným způsobem. Za situace, kdy je zákonem pro uznání závazku vyžadována písemná forma, pak určitost úkonu uznání (určitost uznávaného dluhu) musí vyplývat z písemného projevu dlužníka. Není-li dluh určen ani odkazem na příslušné faktury, nelze určitost úkonu, pro který je předepsána písemná forma, dovodit z toho, že účastníkům právního vztahu mělo být (bylo) zcela zřejmé, jaký konkrétní závazek dlužník uznává, jak tvrdí dovolatelka. Za stavu, kdy v dopisu žalovaného ze dne 25. března 1999 nejsou uvedeny faktury, jichž se uznání týká, a uznávaný dluh není určen ani odkazem na příslušné faktury, je závěr odvolacího soudu o neurčitosti uznání správný.

K přenosu důkazního břemene v důsledku uznání dluhu pak Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 30. května 2002, sp. zn. 29 Odo 341/2001 uzavřel, že jestliže uznání dluhu založilo vyvratitelnou domněnku, podle které se má za to, že závazek v době uznání trval, pak v řízení, v němž se věřitel (žalobce) domáhá splnění tohoto závazku, spočívá důkazní břemeno ohledně neexistence závazku na dlužníku (žalovaném).

Reakce na článek Ladislava Hireše zveřejněný v Bulletinu Stavební právo č. 3/2014

Karel Černín

V Bulletinu Stavební právo č. 3/2014 vyšel článek týkající se problematiky pozemních komunikací nazvaný „Výkon přenesené působnosti obcí podle zákona o pozemních komunikacích a hranice možného omezení veřejnoprávní regulace normami soukromého práva“. Pod tímto složitým názvem se ve skutečnosti skrývá poměrně jednoduchá úvaha. Autor doporučuje obcím, aby zájem na dopravní obslužnosti nemovitostí na svém území hájily raději prostředky práva soukromého, které se k tomu jeví vhodnější než komplikovaná veřejnoprávní úprava. Autor tak činí mimo jiné i s odkazem na připravovanou novelu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, která má přenést výkon přenesené působnosti v této oblasti na obce s rozšířenou působností, takže obce základního typu, jež do této chvíle byly silničními správními úřady, budou muset v příslušných řízeních přijmout roli pouhého účastníka řízení. Jako vhodné instituty obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jež zřejmě mohou „suplovat“ právo obecného užívání pozemních komunikací, autor uvádí zřízení práva nezbytné cesty a vydržení služebnosti cesty.

Popsané úvahy považuji za chybné a navíc i velmi rizikové, pokud by se jimi obce řídily. Instituty veřejného a soukromého práva nelze vzájemně volně zaměňovat, neboť mají odlišný účel a pro jejich aplikaci musí být splněny různé podmínky.¹⁾ Je pravda, že právo kohokoliv užívat určitou cestu jako pozemní komunikaci (tedy veřejný statek) a soukromoprávní titul k užívání těžce cesty svědčící konkrétní osobě, mohou někdy výjimečně existovat vedle sebe. Může se tak stát například v případě, že vlastník pozemku s cestou sloužící konkrétním osobám oprávněným z věcného břemene bude po dostatečně dlouhou dobu trpět užívání této cesty též dalšími osobami nad rámec toho, co je povinen trpět podle svých soukromoprávních závazků, a umožní tak vznik cesty veřejné.²⁾ K nezdaru však musí být odsouzeny jakékoliv pokusy dovolávat se soukromoprávní ochrany tam, kde skutkové okolnosti svědčí pouze tomu, že sporná cesta je předmětem obecného užívání jako veřejně přístupná pozemní komunikace.³⁾

1) Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001, publ. v ASPI.

2) Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS.

3) Nic na tom s největší pravděpodobností nezmění ani osamocený a nedostatečně odůvodněný § 1260 odst. 2 občanského zákoníku zmiňující „vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku“. Srov. k tomu SPÁČIL, J. Věcná břemena v návrhu občanského zákoníku. Právní fórum, č. 11/2011.

Právo nezbytné cesty lze podle § 1029 občanského zákoníku zřídit pouze v případě, že nemovitost „není dostatečně spojena s veřejnou cestou“. Jestliže tedy k nemovitosti povede cesta, o jejíž veřejnoprávní povaze zatím žádný správní orgán nerozhodl, soud si o takové otázce učiní úsudek jako o otázce předběžné. Zřízení nezbytné cesty představuje autoritativní zásah veřejné moci do práva vlastníka pozemku, na němž má být nezbytná cesta zřízena. Tudíž lze přepokládat, že soud se bude stavět velmi zdrženlivě ke zřízení cesty tam, kde žadatel ještě nevyčerpал možnost domoci se přístupu prostřednictvím veřejného práva a okolnosti nasvědčují tomu, že by v takové snaze mohl být úspěšný. Ve výsledku by se totiž později mohlo ukázat, že soudem zřízená cesta není cestou nezbytnou, nýbrž pouhou cestou z pohodlí [srov. § 1032 odst. 1 písm. c) občanského zákoníku].

Ještě nebezpečnější je úvaha o žalobě na vydržení práva cesty podle § 1276 občanského zákoníku. Ustálená soudní judikatura k vydržení jednoznačně říká, že k vydržení práva je nutná dobrá víra a že tato dobrá víra musí směřovat k tomu, že žalobci svědčí nějaký soukromoprávní titul.⁴⁾ Pokud by žalobce tvrdil, že byl přesvědčen, že užívá veřejně přístupnou cestu, jeho dobrou víru by to z hlediska soukromého práva založit nemohlo a spor by prohrál.⁵⁾ Tento výklad advokáti koncem 90. let ignorovali a dali tak vzniknout řadě soudních sporů, které skončily pro žalobce neúspěšně odkazem na správní řízení, kde je nutno řešit otázku obecného užívání určitého pozemku jako cesty.⁶⁾ V té době snad bylo možno neznalost vzájemného vztahu soukromoprávního institutu věcného břemene a veřejnoprávního institutu pozemní komunikace do určité míry chápat. Ovšem znovu se vracet ke stejným chybám po téměř dvaceti letech od doby, kdy tyto soudní spory proběhly, považuji za krátkozraké.

Nechci popírat, že veřejnoprávní úprava pozemních komunikací je složitá. Skutečným řešením této situace však je snažit se do ní poctivě a se znalostí relevantní judikatury proniknout a zpřístupnit ji i právním laikům, kteří se často na příslušných obecních a městských úřadech s touto problematikou potýkají.⁷⁾

Článek Ladislava Hireše obsahuje i celou řadu dalších nepřesností (například označování rozsudků Nejvyššího správního soudu jako „závazných stanovisek“, což je pojem užívaný ve správním právu ve zcela jiném významu), ba dokonce i zjevně vadných právních názorů (například když

4) Srov. například usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 427/2000, publ. v ASPI, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, publ. v Právních rozhledech č. 2/2001.

5) Výjimku v tomto směru by snad mohlo představovat mimořádné vydržení podle § 1095 občanského zákoníku, u něhož není potřeba prokázat právní důvod, na němž se držba zakládá. Nejsem však specialistou na soukromé právo a mimořádné vydržení představuje v našem občanském právu nový institut. Neodvážuji se proto odhadnout, zda mimořádné vydržení bude možno aplikovat i na vydržení jiných věcných práv než práva vlastnického a jakým směrem se bude judikatura k mimořádnému vydržení ubírat, pokud jde o dobrou víru držitele směřující k existenci soukromoprávního titulu. Každopádně mimořádné vydržení k nemovité věci lze uplatnit nejdříve po uplynutí pěti let ode dne nebytí účinnosti nového občanského zákoníku (srov. § 3066 občanského zákoníku), což článek Ladislava Hireše rovněž opomíjí.

6) Srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99, publ. v časopise Soudní rozhledy, č. 10/2000.

7) Naplnit tento nelehký úkol si klade za cíl mimo jiné i komentář k zákonu o pozemních komunikacích kolektivu autorů, jehož se měl tu čest být členem, který počátkem roku 2015 vyjde u nakladatelství Wolters Kluwer.

autor tvrdí, že závazným údajem katastru nemovitostí, a to i pro orgány státní správy při jejich rozhodování, je způsob využití pozemku⁸⁾ a že uvedení tohoto údaje do souladu se skutečností se lze domáhat určovací žalobou). Dopad těchto chyb na praxi však považuji za méně nebezpečný, proto s nimi nebudu podrobněji polemizovat; ostatně přesahovalo by to i účel této reakce.

Zamyšlení nad vymezením architektonicky nebo urbanisticky významných staveb v obsahu územního plánu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt

Pavel Křeček

Marie Báčová

Hedviga Klepáčková

V průběhu první poloviny letošního roku zaznamenala nejen odborná, ale i laická veřejnost ve sdělovacích prostředcích a odborné literatuře existenci třecí plochy mezi profesními svazy odborníků v oblasti výstavby, a to ve věci „vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb v obsahu územního plánu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt“.

Jednalo se o opakované případy, kdy v obsahu projednávaného nebo již vydaného územního plánu obce v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) bylo zpracovatelem územního plánu – autorizovaným architektem s autorizací udělenou podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorizační zákon“) navrženo vymezení ploch, ve kterých architektonickou část projektové

8) Závazné údaje vymezuje § 51 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Ostatně význam zápisu v katastru nemovitostí pro určení existence pozemní komunikace vylučuje například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS.

dokumentace staveb může vypracovávat jen autorizovaný architekt ve smyslu § 17 písm. d) a § 18 písm. a) autorizačního zákona. V některých případech došlo k situaci, že tato regulace projektové činnosti se stala na příslušném správním území účinnou v důsledku schválení příslušného územního plánu zastupitelstvem obce a nabytím účinnosti opatření obecné povahy, jímž se územní plán vydává. Jsme toho názoru, že takový postup nemá obecně oporu v zákoně.

Pořízení územního plánu příslušné obce a jeho vydání je upraveno zejména ve stavebním zákoně a předpisech vydaných k jeho provedení. Jak z § 44 stavebního zákona vyplývá, o pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Na základě tohoto rozhodnutí pak ve smyslu § 47 pořizovatel ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva zpracuje návrh zadání územního plánu. Předmětné zadání územního plánu ve svém obsahu stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu územního plánu, mimo jiné i příslušné regulace staveb a činností v řešeném území ve smyslu přílohy č. 6 vyhlášky.

Zadání tak mimo jiné představuje i určitou politickou direktivu, resp. společenskou objednávku těch otázek, které mají být předmětem řešení a vyjádřit směr, kterým by se měl v daném volebním období rozvoj území obce, resp. případná regulace činností na základě výsledků komunálních voleb, ubírat. O této skutečnosti nemůže být pochyb, a proto je od samého prvopočátku zrodu územního plánu tohoto procesu účasten člen demokraticky zvoleného zastupitelstva obce. Proto také zakotvení požadavku na regulaci činnosti autorizovaných osob v obsahu územního plánu musí být podle našeho názoru vyjádřeno již na samém prvopočátku vzniku územního plánu, a to ze strany toho, kdo územní plán pořizuje. Tato zákonná pravomoc je podle našeho názoru nepřenosná na autorizovaného architekta – projektanta ve smyslu § 22 odst. 4 stavebního zákona. Pokud však projektant při zpracování územního plánu do jeho obsahu takovou regulaci vloží bez zmocnění pořizovatele k řešení takové problematiky v zadání, pak jednak překračuje svou působnost a dále lze jeho postup hodnotit jako vědomou snahu podsunout do procesu projednávání a schvalování územního plánu regulaci zaměřenou na omezení projektové, resp. podnikatelské činnosti jiných autorizovaných osob. Takový postup v sobě nese i skryté prvky omezování volné hospodářské soutěže mezi podnikatelskými subjekty.

Další otázka, která v této souvislosti stojí za zamyšlení, je vlastní podstata možnosti vymezovat v obsahu územně plánovací dokumentace architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt.

V tomto směru je třeba nejprve nahlédnout do stavebního zákona, tedy právní normy obsahující zákonné zmocnění pro vymezení obsahu územního plánu. Důvodem je skutečnost, že podle čl. 2 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., jímž se vyhlašuje Listina základních práv a svobod, lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

V obsahu § 43 odst. 1 a 2 stavebního zákona se výslovně konstatuje, že územní plán obsahuje řešení dvou základních okruhů otázek. V prvním případě stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; ve druhém případě vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

V obsahu předmětného ustanovení není žádná zmínka o tom, že by byl územní plán ze zákona zmocněn ve svém obsahu vymezovat architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt. Přitom z § 1 stavebního zákona vyplývá, že právě tento zákon představuje právní normu, která upravuje právě otázky týkající se územního plánování a postavení a oprávnění autorizovaných osob.

Vzhledem k této skutečnosti jsme se zabývali otázkou, z jakého právního předpisu vyplývá možnost vymezit v obsahu územního plánu architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt.

Zmínku o této možnosti jsme dohledali v obsahu předpisu provádějící stavební zákon, a to vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), a to až v její příloze č. 7 část I. odst. 2 písm. f). Tato vyhláška představuje ve své podstatě podzákonnou normu, která nedává oporu proto, aby na jejím základě byly právníkům či fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů ukládány nějaké povinnosti, zákazy či omezení.

Zde je nutno zmínit ústavní princip obsažený v zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, a to jejím čl. 79, podle kterého ministerstva a jiné správní úřady a orgány územní samosprávy jsou povinny vydávat právní předpisy pouze na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Výše uvedené citace předpisů pak u nás vyvolávají pochybnost, zda stavební zákon obsahuje zákonné zmocnění pro to, aby v obsahu územního plánu byly vymezovány architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt.

Pro rozptýlení pochybností zda opravdu existuje zákonné zmocnění pro úpravu této otázky v obsahu územního plánu, jsme nahlédli do zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorizační zákon“). Z obsahu § 1 autorizačního zákona upravujícím taxativním výčtem působnost zákona jednoznačně vyplývá, že se týká pouze postavení, práv a povinností autorizovaných osob, způsobu a podmínek udělování autorizace, vzniku, pravomoci a působnosti obou komor autorizovaných osob a podmínek výkonu vybraných činností ve výstavbě.

Předmětné právní ustanovení podle našeho názoru neobsahuje žádné zákonné zmocnění k tomu, aby se podle tohoto zákona vymezoval obsah územního plánu, když se této problematiky vůbec netýká a navíc výslovně ve svém úvodním zmocňovacím ustanovení ani otázku ve věcech územního plánování nezmiňuje.

Tuto skutečnost pak podle našeho názoru nemůže změnit ani okolnost, že v § 18 písm. a) autorizačního zákona je zmínka o tom, že autorizovaný inženýr je oprávněn v rozsahu oboru, případně specializace, pro kterou mu byla udělena autorizace, vypracovávat dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a projektovou dokumentaci staveb (včetně příslušných územně plánovacích podkladů), s výjimkou těch pozemních staveb, které jsou zvláštním právním předpisem, územním plánem nebo rozhodnutím orgánu územního plánování označeny za architektonicky nebo urbanisticky významné. Předmětné konstatování autorizačního zákona

naplňuje jedno ze zmocnění uvedené v jeho již zmiňovaném § 1 a to konkrétně písm. b), tedy že autorizační zákon upravuje mimo jiné též práva a povinnosti autorizovaných inženýrů a nikoliv vymezení obsahu územního plánu. V citovaném právním ustanovení je obsaženo pouhé konstatování, že pokud je v územním plánu nastavena předmětná regulace činnosti pro autorizované inženýry bude nezbytné z ní vycházet.

Další otázkou, kterou předmětná snaha o regulaci působnosti autorizovaných inženýrů prostřednictvím závazného obsahu územních plánů ve smyslu § 43 odst. 5 stavebního zákona nastoluje, je vlastní vymezení těch pozemních staveb, které jsou územním plánem označeny za architektonicky nebo urbanisticky významné.

Z obsahu již zmíněného § 43 stavebního zákona nevyplývá, že by předmětem řešení obsahu územního plánu mohly být konkrétní stavby, když se v něm výslovně stanoví, že mimo jiné vymezuje toliko plochy a koridory. Pokud pak předmětné právní ustanovení hovoří o stavbě, pak toliko veřejně prospěšné stavbě ve vazbě na zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby. Problematika vymezování pozemních staveb předmětem řešení územního plánu ze zákona není. Navíc stavební zákon ani pojem pozemní stavba nezná, když v § 2 upravující základní pojmy neobsahuje v tomto směru žádnou pojmovou definici.

Pokud odhlédneme od výše uvedeného a soustředíme se na již zmíněnou vyhlášku, ta ve své příloze č. 7 část I odst. 2 písm. f) (dále jen „příloha“) připouští, že textová část územního plánu může obsahovat vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt. Pozorný čtenář si dozajista hned povšimne, že v textu vyhlášky není žádná zmínka o pozemních stavbách natož o inženýrských stavbách (omezujících působnost autorizovaných architektů ve smyslu § 17 autorizačního zákona), tedy že vyhláška hovoří o všech stavbách bez rozdílu, zda se jedná o stavbu v působnosti obecného stavebního úřadu či stavby speciální ve smyslu § 15 stavebního zákona tedy v působnosti speciálních stavebních úřadů. Tato závažná okolnost pak opětovně svědčí o tom, že zmínka o problematice omezení působnosti činnosti autorizovaných osob při zpracování projektové dokumentace obsažená v § 17 a 18 autorizačního zákona a vztažená toliko na inženýrské a pozemní stavby nedává vyhlášce zákonný podklad k tomu, aby v obsahu územního plánu byly obecně vymezovány jakékoliv stavby, u kterých bude omezována při zpracování projektové dokumentace působnost autorizovaných inženýrů.

Další otázkou spojenou s aplikací vyhlášky, resp. s možností omezovat působnost autorizovaných inženýrů prostřednictvím obsahu územního plánu, je vlastní vymezení konkrétní stavby v obsahu územního plánu, na níž bude regulace dopadat. Jak z obsahu přílohy vyplývá, textová a grafická část územního plánu obsahuje vymezení zastavitelných ploch a ploch přestavby a nikoli vymezení konkrétních staveb v konkrétní ploše. Tato problematika je ve struktuře stavebního zákona vyhrazena jiným nástrojům územního plánování, a to regulačnímu plánu ve smyslu § 61 a následujících ustanovení stavebního zákona a územnímu rozhodnutí ve smyslu § 76 a následujících ustanovení téhož právního předpisu. Proto jsme toho názoru, že územní plán není tím nástrojem územního plánování, který by byl způsobilý omezovat působnost autorizovaných inženýrů. K tomuto závěru nás vedou zjištění, že některé územní plány se s tímto problémem snaží vypořádat tak, že obsahují generální regulaci typu „stavby v plochách občanského vybavení, stavby v rámci ploch vymezených ve prospěch městského centra, stavby v lokálních dominantách atd.“ neboť v dané návrhové ploše nejsou projektanti vůbec způsobilí

identifikovat konkrétní stavby na konkrétním místě, u nichž by bylo možné uvažovat o omezení působnosti autorizovaných inženýrů při zpracování projektové dokumentace staveb.

Takovéto celoplošné omezování působnosti jedné skupiny autorizovaných osob jinou skupinou za situace, kdy projektant územního plánu jednak nemá k nastolení takové regulace v územním plánu uděleno zmocnění ve schváleném zadání zastupitelstvem obce a přitom ji zapracuje sám o své vůli do návrhu řešení územního plánu a navíc tak učiní bez vymezení konkrétních staveb, nemohu vnímat jinak než vědomou snahu o cílenou diskriminaci. Je třeba si uvědomit, že podle stavebního zákona, jeho § 2 odst. 3 se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Vzhledem k výše uvedenému jsme toho názoru, že uvedeným praktikám je potřeba do budoucna zabránit. Nemyslíme si, že optimální cestou je vyčkávat až například nadřízený orgán územního plánování v rámci provádění výkonu státního dozoru ve věcech územního plánování zjistí, že v konkrétním případě je zmíněný institut zneužíván v pořizovaném nebo již vydaném územním plánu a podle povahy věci bude přijímat opatření. Takový okamžik považujeme za pozdní. Je třeba si uvědomit, že územní plány se pořizují z veřejných prostředků, a proto je třeba k řešení tohoto problému přistoupit se zohledněním prevence, tedy za pomoci řešení zabraňujících vzniku takové situace, bez zbytečného odkladu. V tomto směru se nabízí celkem jednoduchá úprava přílohy č. 7 vyhlášky, spočívající buď v úplném vypuštění písm. f) umožňujícím vymezení architektonicky nebo urbanisticky významných staveb, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, z obsahu územního plánu nebo přenesením tohoto omezení do přílohy č. 11 upravující obsah regulačního plánu jako podrobného nástroje územního plánování zaměřeného na konkrétní pozemky a stavby. V posledně jmenovaném případě by pak text vyhlášky měl být sladěn s obsahem § 17 a 18 autorizačního zákona. Stávající praxe při pořizování územních plánů nasvědčuje tomu, že stávající obsah vyhlášky v části umožňující regulaci činnosti autorizovaných inženýrů je projektanty územních plánů využíván (zneužíván) v rozporu s cílem, s nímž byl ústředním orgánem státní správy – Ministerstvem pro místní rozvoj – do předpisu vložen, tj. aplikovat jej na případy konkrétních významných urbanistických a architektonických staveb s řádným odůvodněním, a nikoliv regulaci použít v území celoplošně, generálně a nastavit tak paradox, že se bude týkat obecně všech staveb tedy i staveb přístřešků, kůlen, chodníků, králíkáren, pergol, garáží atd.

Řešení stávající negativní situace je o to jednodušší v tom směru, že se jedná o úpravu podzákoně právní normy gesci ústředního orgánu státní správy nevyžadující projednání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Pro obvodní báňské úřady není problematika stavebního zákona novinkou

Michaela Vachtlová

Historie stavebního práva je velmi dlouhá stejně jako historie horního práva. Oba dva tyto významné obory lidské činnosti se spolu častokrát potkaly, vzájemně se propojily a ovlivnily. Někdy se přiblížily více, někdy méně, ale přesto jsou zde pořád a oba. Důvodů proč tomu tak je by se našlo více. Zajímavý však je pro oba obory jejich různý cíl. Cílem stavebního práva je dokončená stavba a její následné bezpečné užívání. Pokud bychom měli hodnotit cíl horního práva, není to dokončené dílo, ale cesta směřující k dokončení. Pro každého těžáře je prioritou materiál získaný při „tvorbě díla“, nikoli dílo samotné, to je nástroj nutný k dosažení tohoto cíle. Význam těchto oborů a vliv na vývoj lidských společností je však otázkou, na kterou obvykle nejlépe odpoví až čas.

Báňské úřady nejsou v problematice stavebního zákona žádnými nováčky. Již s účinností stávajícího horního zákona rozhodovaly například o stanovení dobývacích prostorů, jako formu územního rozhodnutí tj. rozhodnutí o změně využití území. Na tuto skutečnost pamatoval právě již „starý stavební zákon“ č. 50/1976 Sb. a jeho prováděcí vyhláška č. 85/1976 Sb., kdy v § 10 odst. 2 bylo uvedeno „Nestanoví-li zvláštní předpisy jinak, vydává se rozhodnutí o využití území též pro těžební a jím podobné nebo s nimi související práce, zejména pro zřizování lomů, pískovišť, odvalů a výsypek.“

Dalším významným mezníkem se v poslední době stala „velká“ novela „nového stavebního zákona“, tj. zákona č. 183/2006 Sb., která svojí změnou vydanou jako zákon č. 350/2012 Sb. stanovila působnost obvodních báňských úřadů jako jiných stavebních úřadů. Právě tato právní norma definovala jejich věcnou a místní působnost s účinností od počátku roku 2013. Místní působnost byla tímto předpisem limitována plochou stanovených dobývacích prostorů a věcná působnost byla zakotvena pro stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad, a skladů výbušnin.

V rámci základního principu stavebního práva je nutno si uvědomit axiom, který je prezentován tak, že stavbu je nutno nejprve umístit a poté povolit. Starý, ale také nový stavební zákon, stanovuje pravomoci k těmto procesům pro různé stavební úřady různě. Je proto nutné si zrekapitulovat, že stavební úřady jsou známé jako obecné, speciální, jiné a vojenské. Rozdíl není jen v místní a věcné pravomoci, ale také v pravomoci stavbu umístit a povolit, nebo jen umístit či jen povolit.

Obvodní báňské úřady se staly počátkem roku 2013 „jinými“ stavebními úřady. Jejich územní působnost se omezila jen na plochy stanovené dobývacími prostory a věcná působnost byla zákonem nastavena pro stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad, a skladů výbušnin, s výjimkou

staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl. Takto nastavená působnost věcná a místní je nejen pro umístění, ale také pro povolení takových to staveb.

Několik statistických dat pro zlepšení orientace: na území České republiky je v současnosti stanoveno 977 dobývacích prostorů s celkovou rozlohou 1 295,997 km². Pravomoc působnosti prvoinstančního správního orgánu státní báňské správy pro celé území státu má osm obvodních báňských úřadů.

Při navrhování a vyhodnocování každého investičního záměru těžaře je nutno si nejprve vyjasnit požadavky, jež budou po správních úřadech, pro umožnění jeho realizace, požadovány. Na začátku je třeba si uvědomit, které stavby naplňují definici stavby ve smyslu stavebního zákona a budou tak předmětem rozhodování o jejich umístění a povolení včetně posouzení podle zvláštních předpisů například ochrany přírody a krajiny, hygienických a požárních předpisů apod. Nebo zda se jedná o stavby v povrchových lomech a skrývkách, které podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů (plán přípravy, otvirky a dobývání). Již tento „úvodní rozcestník“ ve své podstatě předurčí procesy vedoucí k užívání a eventuelně navazujícím procesům vedoucím k realizaci záměru.

Pokud je na stavbu pohlíženo ve smyslu stavebního práva, následuje po jejím dokončení „kolaudace“. Tato kolaudace v současné době představuje tzv. kolaudační souhlas. Jedná o listinu, jejíž následné použití by se dalo nazvat i multifunkcí. Její obsah je například podkladem pro záznam změn v katastru nemovitostí týkající se staveb. Je dokladem o povolení účelu užívání stavby jako provozovny z pohledu živnostenského zákona a současně evidence v obchodním rejstříku. Dále je také dokladem, podle kterého jsou prováděny editace v registru územní identifikace, adres a nemovitostí (tzv. RUIAN) a to v částech „adresní místo“ a „stavební objekt“.

Do této kategorie bychom mohli zařadit například úpravny, třídiřny, ventilátorovny, zásobníky, kompresorovny, chladicí věže, lampovny, spojovací mosty mezi těmito stavbami, laboratoře aj. Obsahuje-li stavba více způsobů užívání je jejím hlavním funkčním využitím to, které představuje převažující podlahou plochu z celkové podlahové plochy stavby. V případě pochybností stavební zákon ve svém ustanovení konstatuje, že platí stanovisko příslušného ústředního správního úřadu.

Pokud by se však jednalo o stavby, které podléhají dozoru státní báňské správy podle horních předpisů, tak postupy směřující ke kolaudaci a následně například evidenci ve veřejných rejstřících, by nebyly použity.

V úvodu bylo upozorněno na to, že stavební právo se s horním v průběhu časů „potkávalo“. Jedno z takových „setkání“ působí administrativní nesrovnalosti právě dnes. Jedná se sice jen o administrativní komplikace, ale i ty mohou být jak pro správní orgány, tak pro vlastníky staveb nepřijemné. I proto má zmíněná novela svůj význam. Již nejméně od roku 1988 se na projektování, výstavbu, případně rekonstrukci dolů a lomů, včetně odvalů, výsypek a odkališť vztahovaly předpisy o investiční výstavbě (pokud horní zákon nestanoví jinak). Tyto důlní díla a důlní stavby pod povrchem a též důlní stavby sloužící otvirce přípravě nebo dobývání výhradního ložiska v lomech a skrývkách vymezených čarou skutečně provedené skrývky nebo prováděné těžby povolovaly orgány státní báňské správy. Představte si zařízení dopravníků včetně třídiřny, jež byly v 70. letech minulého století součástí dokumentací, které dnes mají

význam (povahu) plánu přípravy, otvírky a dobývání. Takovéto stavby a zařízení byly realizovány a následně užívány pro hornickou činnost. Pracovníci státní geodézie poté v 80. letech tyto stavby zaměřili, tak jako zaměřovali změny ve většině území. Vyznačili takovéto stavby i se samostatnou stavební parcelou a jako stavba byly zaznamenány do pozemkových map a její evidence. Pokud v současné době vlastník takového stavby/nemovitosti plánuje její odstranění, dostává se do komplikace přímo literární „kam s ní“. Její výstavba byla sice realizována na základě listin vydaných ve smyslu horního práva, ale toto nelze použít k výmazu stavby z veřejných rejstříků jako je katastr nemovitostí nebo RUIAN. Je tedy na místě individuální posouzení ze strany státní báňské správy a to nejen z aspektu právního, ale také technického a vlastnického. Individuální vyhodnocení konkrétní situace a navržení postupů je tedy rozhodně na místě.

I když asi budeme ještě nějaký čas svědky takovýchto nesrovnalostí (která ale umíme vyřešit), lze konstatovat, že obvodní báňské úřady jsou na zvládnutí funkce „jiných“ stavebních úřadů dobře připraveny (nejde pro ně o úplně novou činnost, ale přesnějším vymezením jsou dány lepší podmínky pro výkon svěřené agendy).

Dle našeho názoru nelze, za necelé dva roky od účinnosti předmětné novely stavebního zákona, dělat podstatnější závěry. Jsme však přesvědčeni, že zvolené řešení byl krok správným směrem. K tomuto konstatování nás vede i úroveň dosavadní spolupráce báňských úřadů se stavebními úřady.

Je však možné vyhodnotit dosavadní přístupy k řešení otázek jako je například kompetenční rozpor ke stavbám, které svojí částí přesahují hranici dobývacího prostoru a svým funkčním využitím naplňují působnost jiného stavebního úřadu. Při řešení tohoto rozporu bylo použito následující myšlenky: „Územní působnost obvodních báňských úřadů jako jiných stavebních úřadů je jen v dobývacích prostorech a nikoli mimo ně, kdežto obecné stavební úřady mají působnost ve svém správním obvodu, bez ohledu na hranici dobývacího prostoru“. Z logiky této myšlenky je patrný názor a následná metodika směřující k báňským úřadům.

Mezi další základní myšlenky, které stály na počátku metodického vedení báňských úřadů, byla například: „Elektropřípojka vedená od zdroje vysokého napětí mimo dobývací prostor do stavebního objektu v dobývacím prostoru má funkci přivedení elektrického proudu do transformátoru. Z pohledu Českého báňského úřadu je zřejmé, že uvedené elektrické vedení není stavba sloužící otvírce, přípravě a dobývání výhradního ložiska, ani pro úpravu a zušlechťování vytěžených nerostů“. Opačný výklad by mohl vést až k absurdnímu závěru, že pro dobývání neslouží jen přípojka, ale také vedení až do elektrárny“.

Ze shora uvedeného je patrné že nelze přijmout axiom, aby každá stavba kdy investorem je těžební organizace a má být umístěna a povolena v dobývacím prostoru, je v kompetenci báňských úřadů. Český báňský úřad zastává názor, že ke stavbám například administrativních budov těžebních organizací, nebo budov kuchyní a jídelen pro zaměstnance těžebních organizací, apod. byť v dobývacích prostorech, není v kompetenci báňských úřadů jako jiného stavebního úřadu.

Pro případné kompetenční rozpory mezi báňskými úřady a speciálními stavebními úřady obsahuje zmocňovací ustanovení stavebního zákona i výjimku a to pro stavby náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a stavby vodních děl. Touto výjimkou je vy-

řešena základní otázka zejména pro stavby odkališť, usazovacích nádrží apod., kde zůstává kompetence vodoprávních orgánů.

Aby nešlo jen o subjektivní hodnocení, bude třeba vyčkat též na hodnocení, která tomuto řešení (a fungování v praxi) vystaví báňské organizace a zájmová sdružení. I toto však chce čas.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Emil Flegel

Dne 5. 12. 2014 se uskutečnilo třicáté šesté zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v Monínci.

Bylo projednáno usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 745/14 z 17. 4. 2014 – stěžovatel napadal usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014 č. j. 5 As 2/2014-35 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2013 č. j. 10 A 105/2013-42-46. Rozsudkem ze dne 9. 12. 2013, č. j. 10 A 105/2013-42, zrušil Městský soud v Praze na základě návrhu navrhovatele opatření obecné povahy, a to úpravu územního plánu hlavního města Prahy. Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel (majitel pozemků) kasační stížnost, která byla odmítnuta. Nejvyšší správní soud uvedl, že kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu je podle § 102 s.r.s. oprávněn podat účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení. V řízení před městským soudem však stěžovatel postavení účastníka řízení ani osoby zúčastněné na řízení neměl. Účastníkem řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s.r.s. jsou pouze navrhovatel a odpůrce, tj. ten, kdo vydal napadené opatření obecné povahy (§ 101a odst. 3 s.r.s.). Ústavní soud odmítl ústavní stížnost, vyslovil názor, že je jen opakováním v argumentaci stěžovatele, s níž už se soudy dostatečně vypořádaly, ať již v napadeném rozhodnutí (Nejvyššího správního soudu) či pak ve vyjádřeních k ústavní stížnosti.

Bylo projednáno usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/13 z 14. 10. 2014 – stěžovatel napadal rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 AOs 2/2013-135, ze dne 14. 11. 2013 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 AOs 2/2013-116, ze dne 17. 9. 2013, kde rozšířený senát došel k názoru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.). Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy (IPP) či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta první zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní; obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s.r.s.; osobou

pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a a násl. s.ř.s. je orgán, který ji přijal, tedy obecní úřad, případně úřad územního plánování. Příklad se týkal zrušení IPP ÚP města Brna. Stěžovatel v obsáhlé stížnosti namítal porušení čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2, čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a dále čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud stížnost odmítl.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem NSS č. j. 3 As 60/2014 z 5.11. 2014 – úprava směrné části Územního plánu města Brna. Krajský soud v Brně opatření obecné povahy zrušil rozsudkem ze dne 6. 3. 2014, č. j. 67 A 2/2013-134. Krajský soud se neztotožnil s argumentací, dle níž by do závazné části ÚP měly spadat samotné funkce využití území a nikoli funkční typy, které jsou jen podrobnější specifikací bez zásadního vlivu na využití území. Nejvyšší správní soud konstatoval, že předmětná změna ÚP, spočívající v úpravě funkčního typu stabilizované plochy „SO“ na „SJ“, neproběhla zákonem předvídanou procedurou, neboť rozmístění konkrétních funkčních typů v rámci jedné funkční plochy je závazné, přestože bylo v ÚP chybně označeno za směrné. S ohledem na znění § 188 odst. 3 nového stavebního zákona tak měla být změna provedena formou opatření obecné povahy dle příslušných ustanovení tohoto zákona. Vzhledem k tomu, že se nejednalo o změnu směrné části ÚP, nebyl odpůrce – Magistrát města Brna oprávněn takovou změnu provést.

Dále bylo projednáváno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje z 24. 10. 2014 č. j. 2604/UP/2014/Ji-12, které v přezkumném řízení zrušilo části OOP ÚP Pec pod Sněžkou. Při vymezení okruhu účastníků přezkumného řízení vycházel krajský úřad ze závěru, že účastníkem přezkumného řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu je územně samosprávný celek – Město Pec pod Sněžkou, který opatření obecné povahy v daném případě v samostatné působnosti vydal. V případě přezkoumání opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti může být územně samosprávný celek dotčen ve svém právu na samosprávu, které mu zaručuje čl. 8 a 100 odst. 1 Ústavy ČR. Krajský úřad se tak ztotožnil s rozsudky Nejvyššího správního soudu 7 AOs 1/2013 ze dne 7. 3. 2014 a 7 As 15/2014 ze dne 5. 6. 2014. Další okruh účastníků řízení nelze podle krajského úřadu vzhledem k charakteru opatření obecné povahy jednoznačně stanovit. Vzhledem k okolnostem případu dospěl krajský úřad k závěru, že zrušením části opatření obecné povahy nebudou prokazatelně dotčena žádná práva účastníků nabytá v dobré víře. Opatření obecné povahy bylo v souladu s veřejným zájmem zrušeno pouze v částech, které jsou zjevně v rozporu se stavebním zákonem nebo jeho prováděcími právními předpisy.

Účastníci byli upozorněni na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15A 108/2013-138 z 8. 10. 2014 – na základě historicky první žaloby k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s.ř.s. podané veřejným ochráncem práv. Krajský soud zrušil rozhodnutí Městského úřadu Duchcov, kterými byla povolena stavba fotovoltaické elektrárny na území obce Moldava. Podle § 66 odst. 3 s.ř.s. je veřejný ochránce práv oprávněn podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže prokáže závažný veřejný zájem k jejímu podání, přičemž takovou žalobu může podle § 72 odst. 2 s.ř.s. podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zájem, jejichž ochrany se žalobce v daném případě dovolával, byly zájem na příznivém životním prostředí a zájem na dodržování předpisů stavebního práva (zejména ochrana nezastavěného území). Jedná se o zájem směřující k určitému obecnému blahu či

zájmy směřující k naplnění cílů prospěšných pro společnost. Jsou to současně zájmy, jejichž ochranu v rámci konkrétního územního či stavebního řízení má zajišťovat příslušný stavební úřad jako orgán veřejné moci (byť i třeba zprostředkovaně prostřednictvím zajištění vypracování podkladových vyjádření stanovisek a rozhodnutí). V ustanovení § 66 odst. 3 s.ř.s. je použito obratu „závažný veřejný zájem“. Závažnost dle soudu zdůrazňuje, že se v daných případech nemůže jednat o jakýkoliv veřejný zájem, ale že je požadována určitá vyšší intenzita zásahu do zájmu chráněného právními předpisy nebo že se jedná o určitý kvalifikovanější zájem. V daném případě dospěl soud k závěru, že tento požadavek byl u veřejných zájmů, na jejichž ochranu žalobce vystoupil podanou žalobou naplněn. V případě veřejného zájmu na ochraně příznivého životního prostředí spočívá závažnost tohoto zájmu ve skutečnosti, že žalobce tvrdí porušení kogentních ustanovení právních předpisů sloužících k ochraně příznivého životního prostředí. Na závěr soud poznamenal, že předmětem daného soudního řízení nebyly kolaudační souhlasy umožňující užívání stavby. Nebylo tedy předmětem tohoto soudního řízení, aby soud k předmětným kolaudačním souhlasům přijímal jakékoliv závazné právní názory.

Mgr. Macháčková podala informaci o projednávání novely zákona EIA. Předkládaný návrh je výsledkem snahy o odstranění transpozičního deficitu vůči Směrnici EIA, který je České republice vytýkán v rámci řízení o porušení Smlouvy o fungování EU ve věci nesprávné transpozice EIA směrnice (tzv. infringement EIA). Ve svém úhrnu předkládaná novela mění koncepci platného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to především co do vztahu procesu EIA a navazujících správních řízení. Novela prošla druhým čtením v PSP PČR, účinnost k 1. 1. 2015 se nestihne.

JUDr. Válková upozornila na rozsudek NSS č. j. 1 As 128/2014 z 8. 10. 2014 – oznámení změny v užívání dočasné stavby. V řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 není oznamovatel změny, kromě výslovně definovaného případu změny v užívání stavby spojené se změnou stavby podle § 126 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, povinen dokládat též souhlas vlastníka pozemku s touto změnou, resp. soukromoprávní titul (v tomto případě platnou nájemní smlouvu) k tomuto pozemku. Institut změny v užívání stavby, bez ohledu na to, o jakou změnu se jedná, má stavebnímu úřadu sloužit k posouzení dalšího užívání stavby ze „stavebních“ hledisek podle § 126 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, nikoliv k posouzení osudu stavby z hledisek soukromoprávních, včetně posouzení, zda se již jedná o stavbu neoprávněnou.

Ing. Tomšík informoval o rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10A 95/2014 z 31. 10. 2014 týkající se vyvlastnění. Soud vyslovil názor, že výrok o náhradě za vyvlastnění nelze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť má soukromoprávní povahu. Projevuje se zde právní dualismus, když výrok o vyvlastnění je zásahem do veřejných subjektivních práva je přezkoumatelný podle s.ř.s.

Byla projednána aktuální problematika vad nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, tzv. Pražských stavebních předpisů (PSP) a procesu zahájeném MMR podle § 108 zákona č. 131/2000 Sb. MMR zaslalo výzvu na HMP k nápravě podle § 108 zákona č. 131/2000 Sb. HMP se dosud jasně nevyjádřilo, jak bude výzvu MMR řešit. Nebudou-li vytykané vady PSP odstraněny, § 108 zákona stanoví poté povinnost pozastavit účinnost PSP.

Ing. Štvánová podala informaci k rozsudku Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30A 76/2012 z 25. 7. 2014 týkající se umístění stavby ZEVO Chotíkov. Judikát byl již diskutován na minulém setkání ohledně námítky podjatosti vznesené v řízení. Soud přihlédl k charakteru záměru

a obsahu „Dohody o partnerství a spolupráci na Integrovaném systému nakládání s komunálními odpady v Plzeňském kraji“, jejíž stranou byl kromě Plzeňské teplárenské, a.s., statutárního města Plzeň a Sdružení měst a obcí Plzeňského kraje i Plzeňský kraj.

Ing. Štvánová dále upozornila na rozsudek NSS sp. zn. 2 As 69/2014 z 20. 11. 2014 týkající se ustanovení § 172 stavebního zákona a účasti na ohledání místa. NSS přisvědčil výkladu, že pokud není účastníkům řízení o dodatečném povolení umožněna účast ohledání místa, jsou krácena jejich práva.

Účastníci byli upozorněni na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8A 75/2010 z 3. 12. 2014 – protiprávně pořízené důkazy stavebním úřadem, který podle § 172 stavebního zákona vstoupil do obydlí bez vědomí vlastníka. Samotná skutečnost, že nezkolaudovaná stavba je využívána, neopravňuje stavební úřad ke vstupu podle § 172 stavebního zákona.

Byl projednán rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9A 203/2010 z 5. 11. 2014 – rozlišování lhůt a charakteru zásahových žalob dle § 82 s.ř.s. a žalob proti rozhodnutí podle § 65 s.ř.s.; dále byl projednán rozsudek NSS sp. zn. 10 As 54/2014 z 30. 10. 2014 – umístění stavby bytového domu a námitky proti hlukové zátěži. Povinnost řešení ochrany před hlukem z dopravy v chráněném venkovním prostoru leží na vlastníkovi popřípadě správci komunikace. Soud neaplikoval právní názor konstatovaný v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 135/2011-246 ze dne 31. 12. 2012 (povolení komplexu staveb (konkrétně stavby „Epoque Pankrác – bytový dům“). Jde o umístění podstatně menší stavby určené pouze k bydlení, která sama nevyžaduje provedení zjišťovacího řízení, nepředstavuje stacionární ani mobilní zdroj znečištění ovzduší. Emise hluku v chráněném venkovním prostoru v souvislosti s umístěnou stavbou budou pocházet pouze z provádění demoličních a stavebních prací.

Byla podána informace o rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1, který zamítl žalobu o náhradu škody proti Hlavnímu městu Praha v důsledku zrušení tzv. dílčí úpravy ÚP. Soud vyslovil názor, že změna právního názoru není pochybením Hlavního města Praha.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014 č. j. 2 Aos 2/2013-69 k aktivní žalobní legitimaci spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele a) Okrašlovacího spolku Zdíkov a stěžovatelky b) fyzické osoby proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 2. 2013 č. j. 10 A 113/2012-117, který odmítl návrh stěžovatele a) a zamítl návrh stěžovatelky b) na zrušení části Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje, vydaných usnesením Zastupitelstva Jihočeského kraje dne 13. 9. 2011 pod č. 293/2011/ZK-26, a to ve vymezeném rozsahu plochy a koridorů, včetně ploch a koridorů územních rezerv (například silničního a železničního napojení Špičák, železniční napojení Klápy, silnice Nová Pec – Zadní Zvonková, Šumavské elektrické dráhy apod.).

V odůvodnění svého rozsudku se krajský soud nejprve zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele a). Konstatoval, že je občanským sdružením založeným dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se zaměřením činnosti na ochranu přírody a krajiny; jde tedy o právnickou osobu, která je nositelkou hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy. S odkazem na § 101a odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“), § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“) a na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatel a) podmínky pro aktivní legitimaci nespĺňuje. Uvedl, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení tam, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny; v těchto případech jsou sice aktivně legitimována k podání žalob podle § 65 odst. 2 s. ř. s., v procesu přijímání územního plánu mohou ale pouze podávat připomínky, bez nároku na jejich vypořádání [s výjimkou případů uvedených v § 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006“)]. Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci, za pomoci které navrhovatel a) odvozoval svou aktivní legitimaci přímo z čl. 7 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy (Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí). Konstatoval, že dle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011 ve věci Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (C-240/09) sice čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy upravuje právo na přístup k soudu, toto ustanovení avšak nemá v unijním právu přímý účinek. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud i výhradu, že navrhovatel a) byl zkrácen

na svém právu na spravedlivý proces, a poukázal nejen na to, že mu byla dána možnost aktivně se účastnit projednání opatření obecné povahy a uplatnit připomínky k napadeným záměrům, ale také na to, že pochybení v procesu přijímání územního plánu může namítat pouze ten, u něhož je myslitelné, aby byl dotčen na relevantních právech hmotných. Jelikož občanská sdružení nejsou nadána hmotnými právy, nemohou být na nich zkrácena, a nepřichází tak ani v úvahu jejich aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy.

Krajský soud se proto dále věcně zabýval pouze návrhem navrhovatelky b), která je vlastníkem pozemku a rekreačního objektu v obci Černá v Pošumaví. S přihlédnutím k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, zohlednil fakt, že navrhovatelka b) by mohla být zkrácena na svých právech v případě realizace Šumavské elektrické dráhy (dále též „ŠED“) v této obci, v důsledku něhož by mohla být ohrožena plánovaná zásadní rekonstrukce jejího výše zmíněného rekreačního objektu. O obdobném dotčení jejich práv však nelze hovořit v případě dalších vymezených ploch a koridorů, uvedených pod písmeny a) až f) a h). K podání návrhu na zrušení této části opatření obecné povahy tak není aktivně legitimována, protože není nositelkou odpovídajících hmotných práv. Z totožných důvodů dovedl krajský soud nedostatek její aktivní legitimace rovněž ve vztahu k námitce rozporu napadeného opatření obecné povahy se stanoviskem dotčeného orgánu (Ministerstva obrany a Vojenského újezdu Boletice) a se zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Co se týče vymezení koridoru D16 (koridor ŠED), krajský soud uvedl, že navrhovatelka b) v rámci projednání ZÚR JČK námitku týkající se stanovené (předběžné) šíře koridoru D16 neuplatnila; šíře koridoru bude navíc teprve upřesněna v rámci nového územního plánu obce Černá v Pošumaví (tak, aby se předešlo zásahům do vlastnických práv, zejména demolici přílehlých objektů). Namítané narušení sociálních vazeb v místní komunitě označil krajský soud za příliš obecně formulovanou výhradu k tomu, aby se jí mohl věcně zabývat. Námitku nesprávné aplikace § 17 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) posoudil rovněž jako nedůvodnou, neboť podle jeho mínění nelze z uvedeného ustanovení dovést, že o pořízení opatření obecné povahy musí být rozhodnuto samostatným usnesením zastupitelstva kraje jako orgánu příslušného k jejímu schválení. Zcela postačuje, pokud zastupitelstvo vyjádřilo svou vůli pořídit územně plánovací dokumentaci v rámci jiného úkonu (zde v rámci Programu rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 27. 11. 2001, pod č. 81/2001/ZK). Odkazy navrhovatelky b) na rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51 a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105 nepokládá přitom krajský soud v souzené věci za přílehlavé, protože se ani jeden z nich uvedené problematiky netýkal.

Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzenou nezákonnou aplikací § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, dle kterého lze schválené zadání územního plánu VÚC a zpracovaný návrh územního plánu VÚC podle předchozí právní úpravy považovat za schválené zadání ZÚR, splňují-li požadavky kladené na ZÚR stavebním zákonem z roku 2006.

Krajský soud rovněž nesdílel názor navrhovatelky b), že vyhodnocení vlivů ZÚR JČK na životní prostředí dostatečně neposoudilo kumulativní a synergické efekty koridoru ŠED a dalších záměrů a že je navíc v rozporu s právními předpisy.

K námitce o chybějícím posouzení alternativ záměru ŠED na životní prostředí krajský soud konstatoval, že z citovaných právních předpisů nevyplývá povinnost pořizovatele ZÚR vyhotovit ke každému z uvažovaných záměrů alternativní řešení a že odůvodnění vybrané varianty přichází v úvahu jen tehdy, bylo-li o více způsobech řešení vůbec uvažováno. To plně platí i pro záměr výstavby koridoru ŠED.

Krajský soud neshledal jako důvodnou ani námitku, že se naturové hodnocení z roku 2010, jež bylo podkladem pro ZÚR JČK, neodůvodněně odchyľuje od hodnocení z roku 2008. Uvedl, že v návrhu územně plánovací dokumentace se vždy počítá s vlivy navrhované plochy nejen z plošného vymezení, ale i z jejího popisu a stanovených regulativů. Jestliže je plocha územní rezervy po úpravě provedené na podkladě dohod s dotčenými orgány státní správy hodnocena odlišně, popřípadě není-li hodnocena vůbec, nezakládá to nezákonnost. Za pravdu nedal krajský soud ani námitce, že naturové hodnocení nedostatečně vyhodnocuje kumulativní vlivy záměru výstavby koridoru ŠED.

Krajský soud konečně nepřisvědčil ani tvrzení, že vymezení koridoru ŠED je v rozporu se zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, a tuto námitku označil za zjevně předčasnou. O zařazení záměru ŠED do konkrétní kategorie bude vedeno správní řízení podle uvedeného zákona (přičemž drážní správní úřad nezkoumá, jakým způsobem byl záměr dráhy zakotven v napadeném opatření obecné povahy) a záměr ŠED bude možné uvést do provozu teprve poté, co její provozovatel obdrží příslušné povolení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval spornou otázkou aktivní procesní legitimace stěžovatelů k podání žaloby. Právní názor krajského soudu, pokud jde o stěžovatele a), je zcela v souladu s konstantní a ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS) Nejvyšší správní soud uvedl, že „[n]avrhovatel (...) musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležící subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věcí vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věcí myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...) Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovitě věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz §118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovým věcem (majetkovým hodnotám) (...). Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti, ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem, by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územním regulovaným územním plánem, který by mohl být určitou aktivitou, jejíž vlivy se

významně projeví i na jeho pozemku (například exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k výraznému snížení hodnoty jeho majetku.“

Na toto usnesení navázala řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (například rozsudky ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36 a ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao/2010-133, či usnesení ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ao 3/2011-41 a ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71), kde občanským sdružením, zaměřeným svou činností především na ochranu přírody a krajiny, aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiznána nebyla. Právnícké osoby (tedy i občanská sdružení, nyní spolky) nejsou nositeli ústavně zaručeného práva na zdravé životní prostředí, přičemž jejich aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentace) nelze dovodit ani z předpisů procesních (na rozdíl od možnosti napadnout žalobou správní rozhodnutí, kterým bylo završeno správní řízení, kde občanským sdružením – spolkům tohoto typu zákon výslovně přiznává účastenské postavení). Citovaná judikatura se též vypořádala s otázkou možné aplikace Aarhuské úmluvy, jejíž přímá aplikace (zejména pokud jde o čl. 9 odst. 2 a 3) byla označena za vyloučenou. Lze v této souvislosti připomenout, že právě v poslední zmiňované věci, tedy v usnesení ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71, Nejvyšší správní soud judikoval tímto způsobem, přičemž šlo o věc, kdy jako navrhovatel zrušení opatření obecné povahy vystupoval právě stěžovatel a), přičemž tento návrh směřoval proti stejnému opatření obecné povahy jako v posuzované věci, a to včetně vymezení jeho konkrétních částí, jejichž zrušení bylo požadováno. Lze tedy konstatovat, že odmítl-li krajský soud v dané věci návrh stěžovatele a) na zrušení části opatření obecné povahy meritorně projednat, postupoval zcela v intencích ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nelze ovšem přehlédnout, že v mezidobí došlo v této věci k částečnému judikатурnímu obratu, představovanému nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). V tomto nálezu sice Ústavní soud potvrdil obecnou správnost právního názoru vysloveného rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 a potvrdil dosud zastávanou premisu, že „aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic“, současně však odmítl kategorický a bezvýhradný závěr dosavadní judikatury (aprobované dosud ovšem do značné míry i samotným Ústavním soudem) o absolutní nemožnosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy těmito subjekty. Konstatoval, že fyzické osoby sdružené do občanského sdružení (dnes spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Při posouzení, zda spolek (dříve občanské sdružení) je v konkrétní situaci nadán aktivní věcnou legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, zavázal Ústavní soud obecné soudy zvažovat vždy konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Uvedl, že „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřeními plynoucími z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního významu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii a nemusí jít ani o ‘ekologický’ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě

nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin) (...) Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži“. (body 23–27 nálezu). Ústavní soud se v tomto nálezu vyjádřil též k otázce aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy, kde konstatoval, že jakkoli žádné z jeho ustanovení nemá přímý účinek (není tedy přímo aplikovatelné), jde o významné interpretační vodítko při výkladu vnitrostátní úpravy. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

S ohledem na citovaný nálezn Ústavního soudu bylo povinností Nejvyššího správního soudu posoudit, zda stěžovatel a) splňuje v daném případě podmínky, za nichž by mu měla být přiznána aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy (jeho části).

Nejvyšší správní soud tedy hodnotil, zda lze v případě stěžovatele a) nalézt jeho dostatečně silný místní vztah ke sporným částem napadeného opatření obecné povahy, tedy lze-li, s přihlédnutím k jeho předmětu činnosti, hovořit o lokálním opodstatnění takového návrhu. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tomu tak není. Je zcela evidentní, že stěžovatel a) je spolkem s obecným environmentálním zaměřením, upínajícím se především k lokalitě obce Zdíkov a jeho okolí. Části ZÚR JČK, jejichž zrušení se stěžovatel a) domáhal, se při tom nacházejí ve vzdálenosti až desítek kilometrů od obce Zdíkov a schválený způsob jejich využití neindikuje žádný průnik s činností stěžovatele, ve smyslu zaměření na některou, zcela konkrétní, složku životního prostředí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výrok I. napadeného rozsudku, kterým krajský soud odmítl návrh stěžovatele a), ob stojí i ve světle v mezidobí vydaného nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 51/14.

Co se týká dalších kasačních námitek, že odmítl-li krajský soud (v souladu se zákonem, jak bylo vyloženo výše) návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy stěžovatele a), tomuto účastníkovi již nepřísluší polemizovat v kasační stížnosti s argumentací krajského soudu, vztahující se k meritu věci. Nejvyšší správní soud se proto mohl věcně zabývat jen kasační argumentací stěžovatelky b), neboť o jejím návrhu krajský soud rozhodl meritorně (návrh zamítl).

Stěžovatelka b) především polemizuje s názorem krajského soudu, dle kterého odpůrce nepochybil, pokud při procesu pořizování ZÚR JČK postupoval ve smyslu ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006. Především tvrdí, že dříve schválený návrh zadání ÚP VÚC JČK nebylo možné považovat za schválené zadání ZÚR JČK, protože dle dříve platného ustanovení § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 mělo být nejprve samostatně rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace, což se nestalo.

K této argumentaci Nejvyšší správní soud uvedl, že zcela identickou otázkou, týkající se tožného opatření obecné povahy, se již dříve zabýval, a to v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012-105. Krajský soud se proto zcela příhodně závěrů z tohoto rozhodnutí plynoucích dovolával. V citovaném rozsudku se „Nejvyšší správní soud (...) neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že ve smyslu citovaného ustanovení (§ 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 – pozn.

NSS) bylo třeba, aby zastupitelstvo vydalo samostatné rozhodnutí o pořízení územního plánu velkého územního celku Jihočeského kraje, jehož zadání, schválené usnesením zastupitelstva ze dne 14. 9. 2004, č. 241/2004/ZK, bylo následně převzato jako zadání napadeného opatření obecné povahy. Je naopak třeba dospět k závěru, že uvedené ustanovení formu zvláštního rozhodnutí nevyžaduje, a postačovalo, pokud zastupitelstvo svoji vůli pořídit územně plánovací dokumentaci vyjádřilo v rámci jiného úkonu.

V nyní posuzované věci neviděl Nejvyšší správní soud žádný důvod pro to, aby se od výše vysloveného právního názoru jakkoli odchyloval; tento názor byl vysloven v návaznosti na již dříve existující judikaturu (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007-210) a byl aplikován na zcela dostatečně zjištěný skutkový stav věci.

K uvedené kasační námitce se upíná též další tvrzení, dle kterého zadání ÚP VÚC JČK nesplňovalo požadavky kladené stavebním zákonem z roku 2006 na zadání ZÚR (§ 187 odst. 4 tohoto zákona) a nemohlo tedy ani po stránce obsahové sloužit jako zadání následně vydaného opatření obecné povahy (ZÚR JČK). Argumentace v projednávané kasační stížnosti však nesměřuje proti obecným závěrům vysloveným k této problematice krajským soudem (kde se krajský soud opět argumentačně opřel o již zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). Naopak je poukazováno na dva konkrétní případy, kdy původní zadání nekoresponduje s konečnou podobou schváleného opatření obecné povahy.

Pokud jde o otázku Vojenského újezdu Boletice, který nebyl součástí původního zadání, avšak je součástí schváleného opatření obecné povahy, zde je třeba stěžovatelce b) přisvědčit v tom, že se krajský soud s touto argumentační pozicí podaného návrhu výslovně nevypořádal. Krajský soud se tedy nepochybně dopustil procesního pochybení; ne každý procesní deficit však nutně musí vést ke zrušení následně vydaného rozsudku. Z dikce ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se totiž jasně podává, že důvodem pro naznačený postup je pouze zjištění takové vady řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Bylo tedy na Nejvyšším správním soudu, aby posoudil, zda konstatovaná vada v řízení před krajským soudem byla natolik intenzivní, aby bez dalšího vyvolala nezákonnost rozsudku napadeného kasační stížností.

Argumentaci stěžovatelky b) lze (s jistým zjednodušením) shrnout tak, že pokud schválené ZÚR JČK zahrnují i určitou (a to nikoli nevýznamnou) lokalitu, se kterou nebylo ve schváleném návrhu zadání ÚP VÚC JČK vůbec počítáno, nemůže jít jen o upřesnění a přizpůsobení původního zadání obsahovým požadavkům stavebního zákona z roku 2006, ale jde o zásadní (kvalitativní) změnu původního zadání. Tento názor, s ohledem na konkrétní skutkové pozadí posuzované věci, však Nejvyšší správní soud nesdílel. Výklad, podle kterého by potřeba rozšíření řešeného území o oblast vojenského újezdu (vyvolaného změnou právní úpravy) musela nutně vést k nepoužitelnosti dříve již schváleného zadání územního plánu velkého územního celku, považuje Nejvyšší správní soud za neadekvátní. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud, i přes výše konstatované procesní pochybení, uvážil o otázce použitelnosti postupu dle ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 v této dílčí otázce správně.

S výhradou k aplikovatelnosti ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, tedy namítanému rozporu zadání ÚP VÚC JČK a schváleného opatření obecné povahy v otázce rozvojové osy Praha – České Budějovice – státní hranice (coby záležitosti celostátního významu), se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně nevypořádal; pro posouzení dopadů tohoto deficitu platí obdobně to, co již bylo výše uvedeno. Z hlediska věcného vypořádání této

argumentace je nutno uvést, že možný nesoulad mezi zmiňovanou rozvojovou osou, zahrnutou do zadání ÚP VÚC JČK a následně přijatou Politikou územního rozvoje ČR, kde byla vymezena rozvojová osa republikového významu OS6, je v kasační stížnosti formulován prakticky identicky jak v žalobě. Tato argumentace je ovšem zcela neurčitá, neboť není zřejmé, v čem konkrétně má implicitně namítaný rozpor spočívat. Samotný fakt, že nadřazený akt územního plánování – politika územního rozvoje, přijatý poté, co bylo schváleno zadání územního plánu velkého územního celku, neřeší určitou otázku nadregionálního významu zcela identicky, jak to předpokládalo zmiňované zadání, ještě bez dalšího nutně neimplikuje mezi oběma stupni územně plánovací dokumentace rozpor, tím méně pak rozpor, který by vyžadoval zpracování nového zadání územně plánovací dokumentace na úrovni kraje (nyní zásad územního rozvoje). Je tedy zřejmé, že předmětná dílčí námitka nebyla již v návrhu formulována natolik určitě, aby mohla být krajským soudem věcně projednána. Přestože tato skutečnost sama o sobě nezabavila krajský soud povinnosti na předmětnou námitku v odůvodnění rozsudku zareagovat. Je evidentní, že šlo o námitku, kterou nebylo možno meritorně projednat; konstatovaný deficit v postupu krajského soudu tak na zákonnost jím vydaného rozsudku nemohl mít fakticky žádný vliv.

Nejvyšší správní soud tedy aproboval názor krajského soudu o aplikovatelnosti ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 v procesu přijímání nyní napadeného opatření obecné povahy a dále se nezabýval kasační argumentací, která se odvíjí od opačné premisy.

Jako důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani další skupinu kasačních námitek, rozporujících způsob, jakým krajský soud posoudil vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000. Je třeba upozornit, že stěžovatelka b) v kasační stížnosti argumentuje tím, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vznesli celou řadu konkrétních námitek o rozporu provedeného environmentálního vyhodnocení s právními předpisy, avšak krajský soud se věci zabýval pouze ve vztahu k záměru ŠED; námitky stahující se k lokalitám vymezeným pod písmeny a) až f) a h) tak zůstaly nevyřaděny. Na takovém postupu krajského soudu neshledává Nejvyšší správní soud nic nepřipadného, neboť krajský soud vycházel z premisy, že stěžovatel a) není k podání návrhu vůbec aktivně procesně legitimován a stěžovatelka b) pak aktivní věcná legitimace svědčí pouze ve vztahu k záměru ŠED, který jediný by (v případě jeho realizace) mohl zasáhnout do sféry jejich subjektivních práv. Jestliže tuto premisu Nejvyšší správní soud již výše označil za správnou, je logické, že krajský soud nemohl pochybit tím, že se uplatněnými námitkami zabýval pouze v intencích přiznané aktivní věcné legitimace jednoho z navrhovatelů. Samotným způsobem vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000 se krajský soud ve vztahu k záměru ŠED zabýval přezkoumatelným způsobem, přičemž tyto závěry krajského soudu kasační stížností výslovně nenapadá.

Krajskému soudu bylo dále kasační stížností vytýkáno, že nesprávně vypořádal námitky, dle kterých je vyhodnocení vlivů ZÚR JČK na životní prostředí v rozporu s právními předpisy. V rámci této skupiny kasačních námitek stěžovatelka b) především poukazuje na fakt, že své námitky vztáhli ke všem lokalitám uvedeným pod písmeny a) až h), zatímco krajský soud se věcně vyjádřil (nadto nesprávně) pouze k záměru uvedenému pod písmenem g), tedy koridoru ŠED. Obdobně jako u předcházející skupiny kasačních námitek byl Nejvyšší správní soud nucen upozornit, že i tento postup krajský soud odůvodnil tím, že aktivně legitimovanou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla pouze stěžovatelka b), a to pouze v vztahu k poslední zmiňovanému záměru.

V rámci dané skupiny kasačních námitek stěžovatelka b) dále namítala, že v otázce kumulativních a synergických vlivů záměrů na oblast Šumavy je odkaz krajského soudu na bod 198 vyhodnocení SEA zavádějící, neboť tyto v něm nejsou hodnoceny. K tomu je třeba uvést, že krajský soud se v této souvislosti na bod 198 vyhodnocení SEA ve své argumentaci výslovně neodvolává. Výslovně odkazuje na body 188–194 tohoto dokumentu, které jsou zařazeny v kapitole Vyhodnocení sekundárních, synergických a kumulativních vlivů. Zde poukazuje na bod 191, zaměřený (mimo jiné) na rozvoj dopravy (nepochybně v souvislosti s tím, že se soustředil pouze na záměr koridoru ŠED); v tomto bodě žádné negativní vlivy posuzovaných záměrů konstatovány nejsou. Tvrzení, že se vyhodnocení SEA vyhodnocením sekundárních, synergických a kumulativních vlivů věcně nezabývá, vyvrací dále obsah bodu 192, kde je možnost negativního ovlivnění okolí spojena až s případným překročením únosné kapacity prostředí, zejména v případě realizace záměrů v oblasti turistického ruchu. Vyhodnocení zde vyslovuje požadavek na nutnost nalezení kritické hranice, která by neměla být překročena. V bodě 193 jsou konstatovány a zhodnoceny provedené redukce navrhovaných ploch pro sport a rekreaci; pod bodem 194 vyhodnocení varuje před možným nevhodným zastavěním ploch pro bydlení S01–S018. Pod bodem 195 je vyhodnoceno časové trvání vlivů, v bodech 196 a 197 jsou identifikovány možné budoucí významné negativní vlivy účelu územních rezerv.

Je tedy zcela evidentní, že se krajský soud odvolával na tu část vyhodnocení SEA, která se výslovně vyhodnocením sekundárních, synergických a kumulativních vlivů zabývá; věcné vyhodnocení či snad přehodnocování těchto ryze odborných závěrů přitom soudům rozhodně nepřísluší. Úkolem správních soudů je posoudit, zda výsledná podoba územně plánovací dokumentace nevybočila ze zákonem stanovených hledisek a kritérií, případně zda byl při jejím přijímání dodržen zákonem stanovený postup. Územně plánovací dokumentace je ze své podstaty vždy výsledkem politického rozhodnutí příslušné územní entity a je založena na hodnocení vysoce odborných (technických) hledisek; soudy by proto ve své ingerenci do těchto aktů měly přistupovat na principu proporcionality a zdrženlivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, publikovaný pod č. 1462/2008 Sbírky NSS). Krajský soud tedy nepochybil, pokud se omezil na zjištění, zda vyhodnocení zmiňovaných vlivů bylo v rámci SEA provedeno, zda je toto hodnocení srozumitelné a konečně zda se odpovídajícím způsobem promítlo do konečné podoby územně plánovací dokumentace. Namítá-li stěžovatelka b), že soud nekriticky převzal závěr vyhodnocení SEA (uvedený pod bodem 198), dle kterého nebyla žádná navrhovaná plocha nebo koridor vyhodnocena celkovým stupněm – 2, což neindikuje potenciálně významný negativní vliv těchto záměrů na životní prostředí, požaduje po soudu, aby toto výsledné odborné ohodnocení sám přehodnocoval. Takový postup, jak již bylo uvedeno, soudům nepřísluší.

Stěžovatelka b) konečně v této souvislosti namítla, že vyhodnocení vlivu rozporovaných částí ZÚR JČK na životní prostředí přejímá závěry naturového hodnocení, přičemž toto hodnocení (z roku 2010) bylo provedeno v rozporu s právními předpisy a nebyly tak řádně posouzeny reálné dopady jednotlivých záměrů na území NATURA 2000. K této argumentaci Nejvyšší správní soud odkázal na předcházející část odůvodnění rozsudku, kde soud nepřisvědčil výhradám stěžovatelky b) směřujícím proti názoru krajského soudu, že naturové hodnocení není (v posuzovaném rozsahu) v rozporu s právními předpisy.

Ve zbývajících částech kasační stížnosti stěžovatelka b) namítla existenci rozporu schváleného opatření obecné povahy se stanovisky dotčených orgánů státní správy, konkrétně Ministerstva

obraný ČR a správy Vojenského újezdu Březina. Krajskému soudu bylo vytýkáno, že se těmito otázkami nezabýval (s odkazem na nedostatek aktivní legitimace obou stěžovatelů); s tím stěžovatelka b) nesouhlasí a poukazuje na rozpor opatření obecné povahy s ustanovením § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. Nejvyšší správní soud sdílel názor krajského soudu na otázku věcné aktivní legitimace stěžovatelů v této věci. Pokud tedy krajský soud dovedl, že stěžovatel a) není aktivně legitimován vůbec a stěžovatelka b) pouze pokud jde o vymezení koridoru ŠED, musel zcela konzistentně dovést, že regulace území nacházejícího se v rámci stávajícího Vojenského újezdu Boletice (jehož se koridor ŠED netýká) nemůže mít přímý a nezprostředkovaný vztah k výkonu vlastnického práva stěžovatelky k nemovitostem, které se nacházejí vně tohoto újezdu. Nebyla-li tedy stěžovatelka b) věcně aktivně legitimována k tomu, aby se domáhala soudního přezkumu části opatření obecné povahy týkající se oblasti vojenského újezdu, pak nebylo povinností soudu vypořádat její námitky upínající se k této části zásad územního rozvoje. Uvedené lze pak beze zbytku vztáhnout i na nesouhlas stěžovatelky b) s tím, že se krajský soud nezabýval ani dalšími námitkami, směřujícími k prokázání rozporu napadeného opatření obecné povahy se zákonem o zajištění obrany ČR, § 4 odst. 1 a § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i „cíli a úkoly územního plánování“.

Na základě všech shora uvedených důvodů dospěl tedy Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích i přes vytýkané dílčí deficity jeho odůvodnění z hlediska zákona ob stojí. Z tohoto důvodu mu nezbylo, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Ochranná a bezpečnostní pásma

Jakub Handrlica

Nakladatelství C.H.Beck, 2014, 200 s.

Nakladatelství C.H.Beck vydalo aktuální monografii „Ochranná a bezpečnostní pásma“, jejímž autorem je JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., který působí na katedře správního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a současně je spjat s činností významné energetické firmy. Publikace, která se věnuje omezením vlastnického práva k nemovitým věcem plynoucím z existence ochranných a bezpečnostních pásem, tak má atributy teoreticko-odborné práce, ale současně praktické příručky. První se projevuje mimo jiné v podrobném rozboru problematiky právní úpravy ochranných a bezpečnostních pásem, včetně stručného nástinu vývoje právních úprav, systematického zařazení problematiky v právním řádu a jejich charakteristických znaků a také srovnáním s jinými formami veřejnoprávního omezení vlastnického práva a vztahu k jeho soukromoprávním omezením. V publikaci jsou podrobně rozebrány způsoby vzniku omezení vlastnického práva v důsledku ochranných a bezpečnostních pásem, a to na základě zákona, podzákoného právního předpisu a správního aktu, ať již správního rozhodnutí či opatření obecné povahy. Současně se věnuje otázkám souvisejícím s trváním a zánikem omezení z ochranných a bezpečnostních pásem. Podrobně pak popisuje omezení plynoucí z existence ochranných a bezpečnostních pásem podle jednotlivých zvláštních právních předpisů. Ve zvláštní části se pak zaměřuje také na evidenci těchto omezení.

Velmi zajímavé je zejména srovnání charakterů omezení z ochranných a bezpečnostních pásem a srovnání s jinými formami omezení vlastnického práva, ať již veřejnoprávními nebo soukromoprávními a s tím spojené například souhlasy správních orgánů nebo soukromých subjektů k jinak zakázaným činnostem. Závěry autora, že neexistuje jednotná koncepce veřejnoprávní úpravy dané problematiky, by pak měly vést k vážnému zamyšlení nad připravovanými legislativními počiny. Jako impuls do diskuze je pak třeba vnímat pasáž věnovanou náhradám za omezení plynoucím z ochranných a bezpečnostních pásem, kdy jsou výstižně popsány případy v režimu náhrad a bez náhrad.

Velmi užitečný je praktický přehled rozměrů ochranných a bezpečnostních pásem podle zvláštních právních předpisů platných k 1. 7. 2014 a seznam použité literatury, ve které může každý nalézt potřebné další související informace. Publikace je tak vynikající pomůckou všem, kdo se zabývají výstavbou a právy k nemovitostem, a lze ji proto vřele doporučit.

Jan Mareček

Dotaz

Lze ve smyslu stavebního zákona považovat pohyb jeřábu nad sousedním pozemkem za realizaci stavby za sousedního pozemku?

Odpověď

Stavební úřad je podle § 132 odst. 2 písm. g) stavebního zákona oprávněn ve veřejném zájmu ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. Opatření na sousedním pozemku nebo stavbě konkretizuje ustanovení § 141 stavebního zákona:

„[§ 141

Opatření na sousedním pozemku nebo stavbě

(1) Pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě. Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny.

(2) Ten, v jehož prospěch byla povinnost podle odstavce 1 uložena, musí dbát, aby co nejméně rušil užívání sousedních pozemků nebo staveb a aby prováděnými pracemi nevznikly škody, kterým je možno zabránit. Po skončení prací je povinen uvést sousední pozemek nebo stavbu do předchozího stavu; nesplní-li tuto povinnost nebo nedojde k jiné dohodě, postupuje se podle obecných právních předpisů o náhradě škody.]“

I když tato opatření připadají v úvahu zejména na pozemcích, které mají společnou hranici s pozemkem, na němž má být realizována nová stavba, popřípadě, na němž se nachází stavba, na níž mají být provedeny stavební práce nebo má být odstraněna, je třeba pojem „sousední pozemek“ chápat ve smyslu nálezu Ústavního soudu publikovaného pod č. 96/2000 Sb.

Stavební zákon používá pojmu pozemek, aniž by jej definoval. Ze souvislostí lze dovodit, že pozemek chápe jako část zemského povrchu, v podstatě ve stejném významu jako v běžné řeči nebo v definici použité v § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon. V praxi se ustanovení § 141 stavebního zákona aplikuje například pro postavení lešení na cizím sousedním pozemku, provedení fasády z takového pozemku, provedení bouracích prací; dokonce by je bylo možné aplikovat v případě, kdy by měl být sousední pozemek použit pro postavení (instalaci) stavebního jeřábu nebo jiného technického zařízení

Zrušený občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) součástí pozemku pozitivně nevymezoval, v § 120 odst. 2 stanovil pouze to, že stavba není součástí pozemku. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinný od 1. 1. 2014, však v § 506 upravuje součást pozemku výslovně takto: „(1) **Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku**

a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech“.

Při aplikaci § 141 stavebního zákona to zřejmě nelze pominout a „umožněním provedení prací ze svých pozemků a staveb“, jež **může být vlastníkům sousedních pozemků ve veřejném zájmu uloženo**, bude třeba rozumět také použití prostoru nad těmito pozemky.

Platný **občanský zákoník**, jako základní právní předpis soukromého práva, který upravuje vzájemná práva a povinnosti osob, se zabývá nejen užitím sousedního pozemku za účelem provedení stavby, odstranění stavby nebo její údržby, ale v **ustanovení § 1023 řeší také užívání prostoru nad pozemkem nebo pod ním**.

„[§ 1022

(1) Nemůže-li se stavba stavět nebo bourat, nebo nemůže-li se opravit nebo obnovit jinak než užitím sousedního pozemku, má vlastník právo po sousedovi požadovat, aby za přiměřenou náhradu snášel, co je pro tyto práce potřebné.

(2) Žádosti nelze vyhovět, převyšuje-li sousedův zájem na nerušeném užívání pozemku zájem na provedení prací.

§ 1023

(1) Vlastník pozemku **musí snášet užívání prostoru nad pozemkem nebo pod pozemkem, je-li pro to důležitý důvod a děje-li se to takovým způsobem, že vlastník nemůže mít rozumný důvod tomu bránit.**“

Jde o úpravu soukromoprávní, pokud nedojde k dohodě, může se ten, kdo potřebuje užít cizí pozemek nebo prostor nad ním, obrátit na příslušný soud.

Stavební úřad smí využít pravomoc danou § 141 odst. 1 stavebního zákona výlučně ve veřejném zájmu, a pokud nedošlo mezi zúčastněnými osobami k dohodě. Nezkoumá, zda zájem souseda na nerušeném užívání pozemku převažuje nad zájmem na provedení prací, ani to, zda důvody, pro které brání soused použití prostoru nad jeho pozemkem, jsou rozumné či nikoli; samozřejmě, že námitky souseda musí zvažovat a také v odůvodnění rozhodnutí na ně reagovat. Rozhodující pro zásah do sousedových práv je však existence veřejného zájmu, proto musí ve svém rozhodnutí odůvodnit konkrétní veřejný zájem, který si takový zásah vyžaduje.

Pojem „veřejný zájem“ patří k tzv. neurčitým pojmům v právu, jejichž obsah není právními předpisy definován, a musí být vykládán v každém jednotlivém řešeném případě. Stavební zákon usnadňuje stavebním úřadům situaci tím, že v § 132 odst. 3 dává určité vodítko k tomu, co musí při uplatňování zvláštních pravomocí [§ 132 odst. 2 písm. a) až g)] brát v úvahu, když mají zjistit, zda v daném případě je veřejný zájem naplněn.

Dotaz

Musí stavební úřad nařídít údržbové práce na stavbě, nebo jsou případy, kdy to udělat nemusí?

Odpověď

Stavební zákon definuje údržbu stavby v § 3 odst. 4 takto:

„(4) Údržbou stavby se rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíc se prodloužila její užitelnost.“

Podle § 132 odst. 2 písm. e) stavebního zákona je stavební úřad ve veřejném zájmu oprávněn nařizovat provedení udržovacích prací. Stejně jako v případě, kterého se týká odpověď na předcházející dotaz, lze k takovému kroku přistoupit, existuje-li na tom v konkrétním případě veřejný zájem; co se jím rozumí, naznačuje odst. 3.

Odpověď na dotaz řeší výslovně ustanovení § 139 odst. 1 stavebního zákona, ve znění zákona č. 350/2012 Sb., podle kterého **není-li stavba řádně udržována, může stavební úřad vlastníkovi stavby nařídit zjednání nápravy**. V rozhodnutí odůvodní veřejný zájem, který si nařízení vyžádal. Například ohrožení života nebo zdraví osob, které stavbu užívají nebo se oprávněně pohybují v její blízkosti. To neznamená, že by stavební úřad nemohl využít kontrolní prohlídky a vyzvat vlastníka stavby k provedení nápravy, zjistí-li při ní, že údržba stavby není řádně prováděna. Půjde-li o stavbu, která bude součástí práva stavby (§ 1240 a násl. občanského zákoníku), bude stavební úřad namísto s vlastníkem jednat s osobou, v jejíž prospěch bylo právo stavby zřízeno – občanský zákoník ji označuje jako „stavebníka“.

-ZV-

STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin

Vydává Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu ČR

Redakční rada:

Ing. arch. Hana Bártová, Mgr. David Dvořák (místopředseda), JUDr. Emil Flegel, JUDr. Miroslav Hegenbart, Mgr. Pavel Herman, JUDr. Václava Koukalová, JUDr. Jan Mareček, prof. JUDr. Karel Marek, CSc., JUDr. Pavel Novák, Ing. Marcela Pavlová, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., JUDr. Pavla Schödelbauerová, Ing. Petr Serafín (místopředseda), JUDr. Jan Sixta, Ing. Zbyšek Sochor, doc. JUDr. Ivana Štenglová (předsedkyně), Ing. Jitka Víchová, JUDr. Zdeňka Vobrátilová, Ing. arch. Václav Vondrášek

Ročník XVIII

Výrobu a distribuci zajišťuje:

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.,
Kardinála Berana 1157/32, 301 00 Plzeň, www.alescenek.cz

Předplatné, objednávky:

ČSPSP, 110 00 Praha 1, Václavské náměstí 31 (adresa pro korespondenci)
Telefon: 222 231 316
e-mail: bulletin@spolstavprav.cz