

**Autory tohoto čísla jsou:**

Mgr. Lenka Engelová, Okresní soud Mladá Boleslav, Mgr. David Dvořák, LL.M., MT Legal s.r.o., Ing. arch. Martin Tunka, CSc., Praha, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Úřad vlády ČR, Mgr. Jakub Hanák, Ph.D., Právnická fakulta MU, Brno, Mgr. Michaela Konečná, Brno, Mgr. Marek Hanák, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### Obsah

#### Studie – Úvahy – Analýzy

Lenka Engelová

**K interpretaci některých ustanovení o smlouvě o výstavbě v NOZ ..... 1**

David Dvořák

**Nové zadávací směrnice EU schváleny. Jaký bude nový ZVZ? ..... 15**

Martin Tunka

**Poznatky ze soudních přezkumů zásad územního rozvoje ..... 25**

Josef Vedral

**K otázce přezkumu tzv. indexu podlažní plochy jako opatření obecné povahy  
v přezkumném řízení podle správního řádu. .... 30**

#### Diskuse – Polemika

Jakub Hanák

**Ještě k Oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou  
dopravní infrastruktury. .... 34**

Michaela Konečná

**K vybraným ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny novelizovaných  
v souvislosti s tzv. „Velkou novelou stavebního zákona“ ..... 40**

Marek Hanák

**Stavební zásahy do společné zdi z pohledu stavebního zákona  
a nového občanského zákoníku . . . . . 46**

## **Na pomoc stavební praxi**

*Z rozhodnutí Nejvyššího soudu . . . . . 52*

*Z rozhodnutí správních soudů . . . . . 58*

## **Ptejte se, odpovíme**

*Dotaz – Odpověď . . . . . 64*

*Oznámení Valné hromady Společnosti . . . . . 66*

# STAVEBNÍ PRÁVO

## BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

### Contents

#### ASSAYS – ACCOUNTS – ANALYSES

Lenka Engelová

**On the Interpretation of Some Provisions on Construction Contracts in the New Civil Code** ..... 1  
*The author critically examines selected matters in the provisions on construction contracts (as a part of housing co-ownership) and highlights the difficulties with their application, requiring an amendment in the future.*

David Dvořák

**New EU procurement directives approved. What the new public procurement act will be like?** ..... 15  
*The article deals with the recently approved and published EU procurement directives. It summarizes the legislative process, discusses their national transposition and above all suggests basic principles of the new Czech public procurement act.*

Martin Tunka

**Findings from Judicial Reviews of the Principles for Zoning Development** ..... 25  
*Based on an analysis of judicial reviews of the principles of zoning development (regional zoning planning documentation), the author presents general conclusions and statistics showing the reasons for actions filed, the structure of plaintiffs and, in particular, the reasons for cancelling documents consisting of repeated errors, in particular in the SEA process.*

Josef Vedral

**On the Question of a Review of the Floor Area Index  
as a Measure of a General Nature in Review Proceedings  
in Accordance with the Administrative Code. . . . . 30**

*The article is about the polemic over decisions of the Supreme Administrative Court on the “guideline part” of old zoning plans containing spatial regulation that should be, according to prior legislation, in their “binding part.” A court then regards current alterations to this “guideline part” as standard amendments to zoning plans subject to judicial review.*

## Discussion – Controversy

Jakub Hanák

**Again On the Valuation of Land and Buildings in Connection  
with the Construction of Transport Infrastructure. . . . . 34**

*The author critically responds to the previous article by Jaroslav Hába and tries to justify his differing opinion on the matter in question, supporting valuations for land for transport infrastructure before its “appreciation” based on a zoning decision on the location of transport structures. This article deals with conditions for property acquisition for the purpose of road construction according to Act 416/2009 Coll. after the amendments came into force in 2013. Relevant selected aspects of land evaluation are mentioned too. The article focuses on analysis of arguments published earlier in the magazine (no. 2/2013).*

Michaela Konečná

**On Selected Provisions of the Act on Protection of the Countryside and Landscape  
Amended in Connection with the “Large Amendment to Construction Act”. . . . . 40**

*The article deals with the amended provisions on the powers of countryside and landscape protection bodies to prohibit or limit disturbing activities despite the fact that they were otherwise permitted by administrative bodies.*

Marek Hanák

**Construction Alterations to Common Wall from Viewpoint of Construction Act  
and new Civil Code. . . . . 46**

*The article is focused on current questions concerning common walls and permitted alterations to them in accordance with the Construction Act and new provisions on such matters in accordance with the new Civil Code.*

## Help to legal practice

*Based on decisions of the Supreme Court. . . . . 52*

*Based on decisions of administrative courts . . . . . 58*

**Your questions answered ..... 64**

*Notification of General Meeting of Czech Construction Law Society ..... 66*

## K interpretaci některých ustanovení o smlouvě o výstavbě v NOZ

Lenka Engelová

Cílem následujícího textu je upozornit na kritické body úpravy smlouvy o výstavbě v zákoně č. 89/2012 Sb. (dále jen NOZ), a to jak z hlediska legislativně technického, tak věcného. Pozornost bude zaměřena především na interpretaci pravidel nepřímé úpravy smlouvy o výstavbě. To je na interpretaci přiměřené platnosti a obdobné platnosti ustanovení o společnosti (§ 1170 odst. 1 ve spojení s ustanoveními o společnosti, zejména § 2721) a přiměřené platnosti ustanovení o spoluvlastnictví (§ 1115) pro úpravu smlouvy o výstavbě.<sup>1)</sup>

Pro vztahy ze smlouvy o výstavbě se podle NOZ použije přímá úprava obsažená v „Bytovém spoluvlastnictví“ (§ 1170–1174 NOZ), dále podle zákonného odkazu v § 1170 odst. 1 se přiměřeně užijí ustanovení o společnosti § 2716–2746 NOZ a zároveň se dle zákonného odkazu v § 1115 odst. 2 NOZ mají přiměřeně aplikovat ustanovení o spoluvlastnictví (§ 1115–1157 NOZ). Z uvedeného je zřejmé, že jde o úpravu nekompaktní a značně rozštěpenou (přímá úprava pouze 5 paragrafů, přiměřená platnost 74 paragrafů, rozmístěných ve dvou různých částech NOZ).

Zásadním výkladovým problémem je zavedení přiměřené platnosti ustanovení o společnosti pro smlouvu o výstavbě v § 1170 odst. 1 NOZ. Smlouva o výstavbě sice může vykazovat některé společné rysy s civilní společností, jde však o specifickou formu společnosti. Znaky společnosti jsou u výstavby zvýrazněny, či naopak výrazně potlačeny v závislosti na formě výstavby (svépomocná, dodavatelská). Z uvedeného důvodu nemůže úprava společnosti v NOZ, která více než dosud v zákoně č. 40/1964 Sb. reflektuje osobní princip, ani přiměřeně odpovídat potřebám smlouvy o výstavbě. Věc je však daleko komplikovanější, jak rozeberu níže, vzhledem k paralelní přiměřené platnosti ustanovení o spoluvlastnictví a zejména k nestandardnímu legislativně-technickému zpracování.<sup>2)</sup>

1) § 2721 NOZ: „O vzájemných právech a povinnostech společníků platí obdobně ustanovení o spoluvlastnictví.“

§ 1115 odst. 2 NOZ: „Ustanovení o spoluvlastnictví se použijí přiměřeně i pro společenství jiných věcných práv.“

2) Podle ustanovení § 1170, resp. § 2721 NOZ pro práva a povinnosti stran smlouvy o výstavbě přiměřeně platí ustanovení oddílu 2 o vzájemných právech a povinnostech společníků, pro něž ale platí obdobně ustanovení o spoluvlastnictví (srovnej například § 2729 x § 1126 odst. 2).

## Kritické body přiměřené platnosti ustanovení o společnosti

Užití normativního odkazu na místo přímé úpravy je určitým druhem zákonem založené analogie. Při nalézání obsahu pravidla, které není vyjádřeno přímo, ale právě odkazem na přiměřené či obdobné užití jiného pravidla, postupujeme obecně tak, že právní skutečnosti (zde vzniklé ze smlouvy o výstavbě) přiřadíme relevantní právní následky (které jinak plynou z právních skutečností týkajících se společnosti). Abychom při této úvaze dospěli k správným závěrům, je třeba si uvědomit odlišná východiska, na nichž spočívá smlouva o výstavbě a společnost upravená v NOZ.

Předně by měl být brán zřetel na zásadní rozdíl v „otevřenosti“ smlouvy o výstavbě ve srovnání se smlouvou o společnosti, a to z hlediska subjektů, jež mohou být stranou těchto smluv. U smlouvy o výstavbě je okruh stran jasně definován vázaností na spoluvlastnictví konkrétní nemovité věci. Tedy okruh stran smlouvy nelze rozšiřovat nad tento rámec, nelze jej však ani zužovat. Lapidárně řečeno, buď všichni, nebo nikdo. U smlouvy o společnosti tomu tak v zásadě není. Právní úprava společnosti v NOZ je obecně nastavena tak, že existence společnosti není závislá na předem omezené skupině subjektů. Při interpretaci přiměřené platnosti ustanovení o společnosti pro vztahy ze smlouvy o výstavbě musíme tedy respektovat skutečnost, že právní úprava společnosti reflektuje otevřenost členství ve společnosti, což však nebude vyhovovat potřebám smlouvy o výstavbě.<sup>3)</sup>

Další rozdíl mezi oběma instituty je způsob, jakým se z povahy těchto vztahů má **dosáhnout jejich účelu**. Definičním znakem společnosti je hlavní závazek společníků k osobní činnosti. Tou má být dosaženo účelu smlouvy o společnosti. Případný závazek všech nebo některých společníků poskytnout určité majetkové hodnoty k dosažení účelu společnosti má pouze doplňující funkci k hlavnímu závazku a není definičním znakem společnosti.<sup>4)</sup> U smlouvy o výstavbě je tomu přesně naopak. Prioritní je závazek nakládat (nikoli poskytnout) s majetkovou hodnotou (spoluvlastnickým podílem na nemovitosti)<sup>5)</sup> a finančními prostředky tak, aby bylo možné realizovat výstavbu jednotek. Přitom tyto majetkové hodnoty ani v průběhu

3) T. Dvořák obdobně kritizuje křečovitě připodobnění SVJ ke společnosti. Argumentace je však stejná jako u kritiky přiměřené platnosti ustanovení o společnosti pro smlouvu o výstavbě, cituji: „Společenství (SVJ) není otázkou svobodného sdružování lidí, nýbrž důsledkem existence specifického druhu (spolu) vlastnictví, v němž je sdružovací prvek sekundární a vazba členství a vlastnictví je neoddělitelná.“ DVOŘÁK, T. *Vlastnictví bytů a nebytových prostor*. Praha: ASPI, 2007, s. 291.

4) ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné 2*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 288. Uvedený charakteristický znak je stejný jak pro sdružení dle § 829 a násl. zákonu č. 40/1964 Sb., tak pro společnost dle § 2716 a násl. NOZ.

5) V případě NOZ to bude vždy spoluvlastnický podíl na nemovitosti (buď na pozemku, jehož je, nebo bude dům součástí, či na právu stavby, jehož je, nebo bude dům součástí.)



výstavby zásadně nemění vlastníka,<sup>6)</sup> na rozdíl od majetku sdruženého ve společnosti.<sup>7)</sup> Zá- vazek k jakékoli osobní činnosti strany smlouvy o výstavbě má pouze doplňující funkci, není nezbytný. Na této povaze smlouvy o výstavbě nemůže nic změnit ani nová definice smlouvy o výstavbě v NOZ. § 1170 uvádí: „Smlouvou o výstavbě se strany zavazují podílet se společně na výstavbě, dokončení nebo změně domu za účelem zřízení nebo změny jednotky.“<sup>48)</sup>

Příkladem, kdy lze jen těžko smlouvu o výstavbě připodobnit civilistické společnosti, je vý- stavba či přestavba jednotek v již existujícím domě v bytovém spoluvlastnictví. Zde mají faktický zájem na účelu výstavby a jsou aktivními účastníky převážně jen majitelé (budoucí majitelé) výstavbou bezprostředně dotčených jednotek. Ostatní vlastníci jednotek musí být formálně účastníky smlouvy, pokud se mění podíly na společných částech nemovitosti, přestože na účelu výstavby nebudou mít stejný (někdy žádný) zájem. Definiční znak společnosti, tj. osobní činnost (tedy i zájem) společníků a sdružení majetku společníků, lze u druhé (pasivní) skupiny vlastníků jednotek shledat jen s velkou dávkou fantazie. Tedy je zřejmé, že uvedené formě výstavby a o ní uzavírané smlouvě nejsou principy, na nichž je vystavěna civilní společnost v NOZ, vlastní. Jejich aplikace na vztahy ze smlouvy o výstavbě bude komplikovaná a křečovitá.

Problematické u smlouvy o výstavbě je také rozlišení, resp. reálné oddělení majetku vlože- ného od majetku nabytého za trvání výstavby, jak to činí úprava společnosti. Vložený majetek je podřízen jinému režimu než majetek nabytý. V případě smlouvy o výstavbě je „nabytý“ ma- jetek (dům) de facto zhodnocením vložené nemovité věci (podílu na pozemku, právu stavby). Stále však jde o jednu nemovitou věc, proto logicky nemůže mít jiný režim vlastnictví, správy ani vypořádání než vložený majetek (podíl na pozemku právu stavby). Vložený a nabytý maje- tek tvoří jeden vlastnický celek – nemovitost, k níž mají strany spoluvlastnické podíly. Úprava společnosti však s uvedeným dělením majetku pracuje při stanovení vypořádání, zániku člen- ství, vyloučení z členství a na řadě dalších míst. To je pro realitu smlouvy o výstavbě zbytečná, komplikující a někdy neřešitelná právní konstrukce „majetkového společenství“.

Interpretace obsahu právní úpravy smlouvy o výstavbě, konstruované s využitím přimě- řené platnosti ustanovení o společnosti (dle § 1170 NOZ), resp. obdobné platnosti ustanovení o spoluvlastnictví pro práva a povinnosti stran navzájem (dle § 2721 NOZ) a zároveň (!) při- měřené (stanoví § 1115 NOZ) platnosti ustanovení o spoluvlastnictví pro smlouvu o výstavbě, je úkol hodný zkušeného právníka, v některých situacích dokonce neřešitelný.<sup>9)</sup>

---

6) Pokud v průběhu výstavby mění vlastníka, tak jde o právní nástupnictví, jež má příčinu mimo smlou- vu o výstavbě. Nebo, v případě výstavby nové jednotky v již existujícím domě formou nástavby, dojde k přechodu odpovídajícího podílu na společných částech z majetku dosavadních vlastníků do majetku nového vlastníka jednotky; za tento přechod majetku však spoluvlastníci, jimž se snížil podíly na společ- ných částech, obdrží finanční náhradu. Tedy tyto změny subjektů vlastnického práva nejsou důsledkem bezúplatného poskytnutí majetku, jako je tomu v případě společnosti.

7) Z výlučného vlastnictví společníka přechází do spoluvlastnictví společníků, nebo k němu vzniká bezplat- né poživací právo společníků § 2719 NOZ.

8) Zákon č. 72/1994 Sb. hovořil neutrálně o úpravě vzájemných práv a povinností.

9) „Řešením“ nelogického řetězení a překrývání zákonných odkazů je snad to, že v případě, kdy zákon odkazuje zároveň na obdobné a zároveň na přiměřené užití totožných ustanovení (ustanovení o spo- luvlastnictví pro práva a povinnosti stran smlouvy navzájem), budou tato aplikována výhradně obdob- ně. Splněn bude přísnější požadavek aplikace. I toto řešení však není v souladu s legislativními pravidly,

Následuje výklad vybraných ustanovení o společnosti pro potřeby smlouvy o výstavbě. Východiskem pro níže uvedené závěry jsou, mimo jiné, charakteristiky smlouvy o výstavbě, jež byly zdůrazněny shora při srovnání se společností.

### **Solidární odpovědnost stran smlouvy o výstavbě vůči třetím osobám – § 2736 NOZ**

Strany smlouvy o výstavbě se nemohou vlastní úpravou ve smlouvě odchýlit od kogentních ustanovení o společnosti. Jedním z nich je § 2736, cituji: „Z dluhů vzešlých ze společné činnosti jsou společníci zavázáni vůči třetím osobám společně a nerozdílně.“ Jinými slovy, i vlastník, kterého se bezprostředně výstavba nedotýká a ze smlouvy o výstavbě nerealizoval osobně žádnou finanční náhradu, bude solidárním dlužníkem vedle vlastníka budované jednotky, a to i za závazky vztahující se bezprostředně k výstavbě (například smlouvy o dílo), které uzavřel jen vlastník budoucí jednotky. Přitom solidárně zavázaný vlastník nemusí mít ani tušení o celkové sumě závazků. I kdyby se vlastník budoucí jednotky zavázal, že všechny závazky před jejich uzavřením budou schvalovat všichni vlastníci jednotek, nezavazuje tato dohoda, učiněná *inter pares*, třetí osobu (to i s ohledem na § 978 NOZ). Její porušení nemění nic na zákonem stanovené solidární odpovědnosti všech stran smlouvy o výstavbě za závazky z výstavby vůči třetí osobě.<sup>10)</sup> Důvodová zpráva k solidární odpovědnosti stran smlouvy o výstavbě dle § 2736 uvádí: „Ani to nelze ve smlouvě o výstavbě ujednat jinak, neboť by šlo o zásah do právního postavení osob stojících mimo smluvní poměr stavebníků. Tím však není vyloučeno, aby něco jiného bylo ujednáno přímo s dotčenou třetí osobou.“<sup>11)</sup> Důvodová zpráva však nedodává, že i toto ujednání bude dohodou *inter pares* a nezabrání, aby na základě obecných ustanovení o solidárních závazcích spoludlužníků vymáhal spoludlužník, který uhradil věřiteli více, než odpovídá jeho podílu na dluhu, zpětným regresem náhradu. Muselo by tedy dojít jak k dohodě mezi vlastníky jednotek, tak k dohodě mezi vlastníky a třetí osobou o tom, že za dluhy odpovídají výhradně jen určití vlastníci jednotek. I tak je platnost takových dohod sporná, protože tím se *de facto* obchází kogentní ustanovení zákona a dle mého názoru ji vylučuje § 978 NOZ.<sup>12)</sup> Řešení navrhované důvodovou zprávou je tedy pochybné. Nutno dodat, že solidární odpovědnost stran smlouvy o výstavbě je v NOZ daná i bez použití ustanovení o společnosti, a to díky § 1115 odst. 2, který zakládá přiměřenou platnost ustanovení o spoluvlastnictví pro „společenství věcných práv“.<sup>13)</sup> Dle mého názoru za stávající úpravy NOZ nelze

---

*která nepřipouští aplikaci obdobnou, pokud je stanovena přiměřená. Jiné východisko z dané situace však zřejmě není.*

- 10) Shodně důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb. k § 1170: „Vůči třetím osobám nelze namítat vnitřní uspořádání společnosti a existenci vzájemných práv a povinností mezi společníky, protože společenská smlouva nezavazuje osoby třetí. To odůvodňuje zásadu, že společníci jsou vůči třetím osobám zavázáni společně a nerozdílně ze všeho, co ze společné činnosti vzejde.“
- 11) Citováno z důvodové zprávy k zákonu č. 89/2012 Sb., § 1170.
- 12) Toto ustanovení je nutno aplikovat na smlouvu o výstavbě jako institut Bytového spoluvlastnictví zařazeného v Části třetí NOZ.
- 13) Dle důvodové zprávy platí toto ustanovení vedle prostého spoluvlastnictví i pro bytové spoluvlastnictví, bez ohledu na jeho specifčnost. V případě smlouvy o výstavbě jde buď o vztah mezi (prostými)

solidární odpovědnost stran smlouvy o výstavbě platně modifikovat a strany smlouvy by jí měli brát v potaz.

Praktičtější proto byla úprava smlouvy o výstavbě v zákoně č. 72/1994 Sb., která ji ani subsidiárně nepodřazovala pod jiný institut (NOZ pod společnost) a neplatila pro ni pravidla o spoluvlastnictví. Vzhledem ke specifice právního vztahu smlouvy o výstavbě šla cestou přímé úpravy. Uvedený příklad měl řešení odpovídající obecným principům, a sice že kontrahentem takové dodavatelské smlouvy byla jen osoba, v jejímž zájmu se primárně výstavba realizovala, a ta také logicky byla ze smlouvy (například o dílo) odpovědná.

## Soupis vkladů

Dalším kogentním ustanovením v úpravě společnosti je ustanovení § 2716 odst. 2 NOZ.<sup>14)</sup> Z něj vyplývá, že v případě sdružení majetku je podmínkou platnosti smlouvy o společnosti, resp. o výstavbě, soupis vkladů stran smlouvy, stranami podepsaný. Jde tedy o kogentní ustanovení i pro smlouvu o výstavbě.

Důvodová zpráva k platnosti § 2716 NOZ pro smlouvu o výstavbě uvádí: „*Totéž stanoví i zdejší ustanovení v odst. 2 písm. b)*“ (myslí tím § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ).<sup>15)</sup> S tím však nelze souhlasit. Způsob úhrady a soupis vkladů rozhodně nejsou totožné kategorie. Uvedení způsobu úhrady znamená uvedení zdrojů (úvěr, půjčka...), mechanismu úhrady (splátky, jednorázová platba), přičemž ze zákona nelze dovodit, že by bezpodmínečně měla být uvedena celková částka, jež bude takto hrazena. Ze zákona nevyplývá ani povinnost specifikovat způsob hrazení nákladů zvláště pro každého budoucího vlastníka (i když by to bylo logické a strany to zřejmě udělají). Pouhé ocenění svépomocně provedených prací, které ukládá § 1170 NOZ, neříká nic o tom, kdo se k jaké práci zavázal. Požadavek § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ by tak splňovalo i souhrnné vyjádření hodnoty svépomocně provedených prací. Způsob úhrady nákladů výstavby a peněžní ocenění svépomocně provedených prací nezahrnuje všechny možné formy vkladu, například poskytnutí strojní techniky pro výstavbu atd. Tedy forma vkladu (§ 2716 NOZ) může být mnohem pestřejší než jen úhrada nákladů na výstavbu či svépomocně provedené práce [§ 1170 odst. 2 písm. b) NOZ]. Vždy to však musí být penězi ocenitelné hodnoty.

Další rozdíl je v typu právní normy, jakou jsou ustanovení vyjádřena. § 2716 je normou perfektní a § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ normou imperfektní. Tím jsou dány rozdílné následky absence údajů vyžadovaných § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ (způsob úhrady nákladů výstavby) a absence soupisu vkladů, jež požaduje § 2716 NOZ. Neuvedení údajů o způsobu úhrady

---

*spoluvlastníky nemovitosti (například výstavba nového domu), nebo o vztah mezi vlastníky jednotek (bytové spoluvlastnictví), například při stavební úpravě jednotek.*

14) Jde o kogentní ustanovení i přesto, že jej důvodová zpráva mezi kogentními nevyjmenovává (DZ k § 1170 NOZ). K povaze pravidel stanovených právní normou srovnaj BROŽ, V. Určení charakteru právních norem v návrhu nového Občanského kodexu. Dostupné na internetu. Jelikož § 2716 vyžaduje soupis vkladů pod sankcí neplatnosti smlouvy, lze to považovat za výslovný zákaz takto ujednat smlouvu, a jde tedy o kogentní ustanovení.

15) Jako jednu z náležitostí smlouvy o výstavbě uvádí § 1170 odst. 2 písm. b): „*způsob úhrady nákladů výstavby, popřípadě ocenění svépomocně prováděných prací*“.

výstavby není v zákoně výslovně spojeno se sankcí neplatnosti smlouvy o výstavbě (není zde žádná sankce – imperfektní norma), tedy nelze bez dalšího pro tento nedostatek považovat smlouvu o výstavbě za neplatnou, a to s ohledem na princip uvedený v § 574 NOZ: „*na právní jednání je třeba hledět jako na platné než jako na neplatné*“. Naopak, při absenci soupisů vkladů ve smlouvě o společnosti a dle zákonného odkazu (§ 1170 odst. 1 NOZ) ve smlouvě o výstavbě, je následkem pro obě smlouvy bez rozdílu neplatnost výslovně stanovená zákonem (perfektní norma). Jak bylo uvedeno shora, ačkoliv § 1170 odst. 1 NOZ zakládá přiměřenou platnost ustanovení o společnosti, nelze kogentní ustanovení aplikovat jinak než zcela. Tedy § 2716 NOZ o soupisu vkladů musí být dle interpretačních pravidel aplikován na smlouvu o výstavbě zcela (obdobně), protože jiný způsob aplikace jeho kogentní povaha nepřipouští (aplikace zcela nepřipouští tedy ani jeho vynechání z aplikace).

Podle ustanovení § 2719 NOZ se vložený majetek (vklad) stává spoluvlastnictvím společníků nebo k němu nabývají společníci právo bezplatného požívání. Nic z toho však neplatí o prostředcích, jimiž má být uhrazena výstavba, ani o svépomocných pracích, započítaných na náklady výstavby. Ekvivalentem finančních prostředků, z nichž bude hrazena výstavba [§ 1170 odst. 2 písm. b) NOZ], je podíl na budovaném domě, jenž je součástí nemovitosti. Tyto finanční prostředky budou pouze transformovány v jinou formu majetku téže strany smlouvy o výstavbě<sup>16)</sup>, aniž by ostatním stranám smlouvy k tomuto majetku vznikalo byť i jen užívací právo, jako je tomu v případě společnosti.<sup>17)</sup> Totéž platí o svépomocně provedených pracích. Ty budou finančně oceněny a započítány konkrétní straně smlouvy na úhradu nákladů výstavby. V případě majetkových hodnot, z nichž má být financována výstavba a které jsou stranami poskytnuty ve výši odpovídající budoucímu podílu na společných částech, tedy nelze hovořit o vkladu ve smyslu § 2716 NOZ. Důvodem je skutečnost, že k těmto hodnotám nevzniká ostatním stranám smlouvy žádné spoluvlastnické či užívací právo, jak to předpokládá ustanovení o společnosti. Tedy vklad a položky uvedené v § 1170 odst. 2 písm. c) NOZ mají nejen odlišný obsah, ale i odlišný právní režim vlastnictví po uzavření smlouvy o společnosti, resp. výstavbě.

Vkladem nejsou ani spoluvlastnické podíly na nemovitosti, uváděné při vzniku smlouvy o výstavbě dle § 1170 odst. 2 písm. c) NOZ (důvodová zpráva to o nich ani netvrdí). To i přesto, že vlastnictví spoluvlastnického podílu každou ze stran smlouvy o výstavbě je podmínkou *sine qua non* účasti strany na smlouvě o výstavbě a úhelným kamenem, na němž je existence a dosažení účelu smlouvy o výstavbě založeno. To je další argument odlišnosti smlouvy o výstavbě od společnosti. U společnosti si lze těžko představit, že majetek, který bezprostředně souvisí s účelem, pro který byla smlouva o společnosti uzavřena, není vkladem.

Z uvedeného je evidentní, že majetkové struktury jsou u smlouvy o výstavbě a společnosti zásadně odlišné. Najít paralelu mezi úpravou majetku vloženého do společnosti a majetku,

---

16) Na uvedeném nemůže nic změnit fakt, že po té, co vlastník finanční prostředky složí na účet, mění se jeho vlastnické právo k nim na pohledávku vůči bance v hodnotě složených finančních prostředků.

17) Je třeba si uvědomit, že podle NOZ je jedním vlastnickým komplexem – jednotkou, byt a podíl na společných částech nemovitosti. Tento komplex je nedělitelný. Nelze tedy říci, jako v případě společnosti, že k tomuto majetku nabývají strany práva bezplatného užívání (§ 2719 odst. 2 NOZ) tím bychom paradoxně připustili právo bezplatného užívání i bytu pro všechny.

se kterým se strana smlouvy zavázala nakládat pro účely výstavby domu s jednotkami, lze jen stěží a bude existovat v malém množství případů smlouvy o výstavbě.

Závěr pro praxi sjednávání smlouvy o výstavbě: § 2716 NOZ, požadující soupis vkladů, není totožný s ustanovením § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ o způsobu úhrady nákladů výstavby. Jde o dvě samostatná ustanovení s rozdílným obsahem a právní závazností. V rámci smlouvy o výstavbě se mohou samostatně uplatnit obě dvě ustanovení. Tvrzení důvodové zprávy, že § 2716 NOZ stanoví „totéž“ co § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ je zjednodušující a nesprávné. Veškeré hodnoty, jež jsou poskytnuty stranou a výstavbou se ony či jejich ekvivalenty přetvořují výhradně ve spoluvlastnický podíl na nemovitosti strany, která je poskytl (poslze ve vlastnictví jednotky), nespĺňují znaky vkladu dle § 2716 NOZ. Nejsou proto vkladem a nedopadá na ně režim pro vklady společníků. Jinými slovy vkladem dle § 2716 NOZ v rámci smlouvy o výstavbě musí být hodnoty, jimiž není hrazen podíl strany na nákladech výstavby, odpovídající jejímu budoucímu podílu na společných částech nemovitosti. Pokud se strany k nějakému takovému vkladu zavážou, bude pro něj platit § 2716 NOZ a násl. Tedy strany vedle samotné smlouvy o výstavbě pořídí soupis těchto vkladů, jež musí být všemi stranami podepsány. Takovým vkladem by mohla být například výpůjčka stavebních strojů, bezplatný výkon určité činnosti v rámci výstavby, bez nároku na zápočet na náklady výstavby atd. Tyto případy však budou zřejmě řídké, uplatnit by se snad mohly při výstavbě svépomocí. Z opatrnosti lze doporučit pořádit listinu o vkladech dle § 2716 NOZ i v případě, že žádné nejsou, resp. prohlásit toto v listině písemně a přiložit ji ke smlouvě o výstavbě.

### **Příspěvek nad rámec původního vkladu, vyloučení strany z účasti na smlouvě.**

V návaznosti na závěr o obsahu vkladu bude dále pojednáno o zvýšení vkladu a s tím souvisejícím vyloučením strany smlouvy o výstavbě z tohoto smluvního vztahu, resp. o přiměřené aplikaci těchto pravidel úpravy společnosti na vztahy ze smlouvy o výstavbě.

Zákon úpravou společnosti stanoví, že společníka (stranu smlouvy o výstavbě) zásadně nelze nutit, aby přispěl víc, než se zavázal. V případě, že se však změni poměry tak, že nelze společného účelu dosáhnout bez zvýšení příspěvku, může ten, kdo není ochoten svůj příspěvek zvýšit, ze společnosti vystoupit, anebo z ní být vyloučen. Z kontextu úpravy společnosti lze učinit závěr, že příspěvkem je myšlen vklad dle § 2716 NOZ.<sup>18)</sup> Jak bylo rovněž konstatováno výše, není vklad ve smyslu § 2716 NOZ hlavní majetkovou hodnotou bezprostředně související s dosažením účelu smlouvy (výstavbou domu). Vklad, tak jak ho má na mysli § 2716 NOZ, hraje v případě smlouvy o výstavbě doplňkovou funkci ve vztahu k dosažení účelu smlouvy.

To jsou východiska, ze kterých je třeba posoudit případ, kdy se při výstavbě realizované podle smlouvy o výstavbě změni poměry natolik, že výstavbu domu s jednotkami nelze dle původního způsobu úhrady stanoveného ve smlouvě dle § 1170 odst. 2 písmeno b) NOZ dokončit.

---

18) *Užití několika výrazů pro jeden a ten samý institut v rámci téže úpravy je dalším porušením legislativních pravidel, a to užívat zavedený pojem důsledně v rámci celé úpravy. Na téma přebujelosti výrazů v NOZ a jeho jazykové košatosti byl publikován kritický článek z pera místopředsedy Ústavu státu a práva AV ČR, viz CVRČEK, F. Návrh nového občanského zákoníku (z hlediska jazykového a legislativně technického). Soudce, 2011, č. 4, s. 7–13.*

Přímá úprava na uvedenou právní skutečnost nepamatuje. V rámci ustanovení o společnosti, jež mají přiměřeně platit pro smlouvu o výstavbě, je této právní skutečnosti nejbližší hypotéza § 2722 odst. 2 NOZ, která zní: „*Společníka nelze nutit, aby přispěl více, než se zavázal. Změní-li se však poměry tak, že společného účelu nelze bez zvýšení příspěvku dosáhnout, může ten, kdo není ochoten svůj příspěvek zvýšit, ze společnosti vystoupit, anebo z ní být vyloučen.*“

Jde o ustanovení dispozitivní, tedy jeho přiměřená aplikace je z hlediska povahy normy přípustná.

Hypotéza § 2722 odst. 2 NOZ zní: „*Změní-li se však poměry tak, že společného účelu nelze bez zvýšení příspěvku dosáhnout.*“ Promítneme-li ji na právní skutečnost smlouvy o výstavbě, zjistíme rozdíl v tom, že neplatí, že účelu smlouvy nelze dosáhnout bez zvýšení příspěvků, vkladů. O vkladech jsme řekli, že mají u smlouvy o výstavbě pouze doplňující funkci, když prioritní jsou hodnoty stanovené dle § 1170 odst. 2 písm. b) a c) NOZ.

V dalším kroku lze vzhledem k přiměřené platnosti ustanovení o společnosti zkoumat použití následků § 2722 NOZ na ne zcela stejnou právní skutečnost, tedy na potřebu zvýšení prostředků původně ve smlouvě stanovených jako způsob úhrady výstavby.

Následek, tedy dispozice § 2722 NOZ, zní: „*může ten, kdo není ochoten svůj příspěvek zvýšit, ze společnosti vystoupit, anebo z ní být vyloučen.*“ Nyní je třeba posoudit dopady následku do vztahů ze smlouvy, zejména zda je v souladu se smyslem § 2722 NOZ.

Závěr zní: § 2722 NOZ není na situaci, kdy je třeba dodatečných finančních prostředků pro dokončení výstavby, aplikovatelný vůbec. Zásadním argumentem je skutečnost, že aplikace tohoto ustanovení znamená zánik smlouvy o výstavbě. Tedy míjí se i smysl tohoto ustanovení, jímž je umožnit další fungování smluvního vztahu a jeho naplnění. Svůj závěr nyní vysvětlím na základních variantách smlouvy o výstavbě.

Jak bylo řečeno, existence smlouvy o výstavbě je bezprostředně závislá na účasti všech spoluvlastníků nemovité věci, jejíž součástí bude nebo již je dům s jednotkami. Podíl na nemovitosti je po celou dobu výstavby vlastnictvím pouze každého spoluvlastníka zvlášť. S vyloučenou stranou tak „odchází“ ze smlouvy o výstavbě i jeho spoluvlastnický podíl na nemovitosti. To znamená, že po vyloučení strany není možné (bez dalšího) naplnit předmět smlouvy o výstavbě, a tedy smlouva by musela zřejmě pro „dodatečnou nemožnost plnění“ zaniknout. Oním dalším je míněno získání titulu, který by zbylé strany smlouvy opravňoval k výstavbě i na podílu vyloučeného spoluvlastníka (odkoupením jeho podílu; ujednat právo stavby jen pro část domu nelze).

Důsledkem použití § 2722 NOZ na vztahy ze smlouvy o výstavbě je tedy v zásadě vždy konec smlouvy o výstavbě. Tím však nedojde k naplnění smyslu ustanovení § 2722 NOZ a dalšímu následku, jenž měl zákonodárce v úmyslu dispozicí § 2722 NOZ vyvolat. Zákonodárce chtěl zachovat existenci a funkčnost společnosti tím, že členy zůstanou jen osoby schopné prosazovat účel smlouvy (čili jakýsi ozdravný řez). Tento druhý následek vyloučení či vystoupení společníka sice není v ustanovení § 2722 NOZ explicitně vyjádřen, ale vyplývá z kontextu úpravy společnosti. Pokud by společnost stejně jako smlouva o výstavbě měla v důsledku vystoupení či vyloučení společníka, pro nezvýšení vkladu, zaniknout, bylo by ustanovení § 2722 NOZ nadbytečné. Zánik společnosti upravuje oddíl § 2744 a násl. NOZ.

Pravý smysl ustanovení § 2722 NOZ („ozdravný řez“) nelze u smlouvy o výstavbě nikdy naplnit. To je dalším argumentem pro závěr, že ustanovení o vystoupení či vyloučení společníka ze společnosti, z důvodu odmítnutí přispět nad rámec počátečního vkladu § 2722 NOZ,

nejsou ani přiměřeně aplikovatelná na smlouvu o výstavbě [zvýšení vkladů ve smyslu § 2716 NOZ ani na zvýšení nákladů výstavby § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ]. Toho by si měly být strany smlouvy vědomy.

### **Způsoby zániku účasti strany smlouvy o výstavbě v této smlouvě, resp. zánik smlouvy o výstavbě**

Přímá úprava smlouvy o výstavbě tuto problematiku neřeší. Vztahuje se na ni opět „přiměřená platnost“ ustanovení o společnosti. Ta obsahují oddíl 5 Zánik členství. Důvody pro zánik členství jsou v tomto oddíle následující: vystoupení, vyloučení a smrt společníka, nebylo-li ujednáno nástupnictví dědice.

Zánik účasti strany smlouvy o výstavbě bez právního nástupce znamená vždy zánik celé smlouvy o výstavbě. O důvodech, které vedou při zániku účasti strany k zániku celé smlouvy, bylo pojednáno shora v souvislosti s vyloučením strany smlouvy § 2722 NOZ. Pro strany smlouvy je důležité zajistit smluvně právní nástupnictví dědice, což umožňuje § 2743 NOZ. Přesto i on má právo na vystoupení ze smlouvy či na oddělení ze spoluvlastnictví dle ustanovení o spoluvlastnictví, stejně jako kterýkoli účastník smlouvy.<sup>19)</sup>

Zákon v § 2741 NOZ i pro smlouvu o výstavbě dispozitivně žádá vyplatit straně, které zanikla účast na vztazích ze smlouvy, podíl na majetku nabytém za trvání smlouvy v penězích a vydat vše, co jí náleží.

Pro vztahy ze smlouvy o výstavbě platí, že zánikem účasti jedné strany (bez právního nástupce) končí celá smlouva o výstavbě. V pozici strany, jejíž účast zanikla, se tak ocitnou všichni účastníci smlouvy a všichni mají podle ustanovení o společnosti nárok na vypořádání. Z toho vyplývá, že v tento okamžik již neřešíme zánik „členství“, nýbrž zánik celého smluvního vztahu. Ani tuto problematiku neupravuje přímá úprava smlouvy o výstavbě. Je ji třeba řešit přiměřenou aplikací ustanovení o společnosti.

Smlouva o výstavbě zanikne v daném případě dle § 2744 NOZ, neboť se stane účel smlouvy nemožným. Správce, nebo osoba k tomu, dle okolností konkrétní smlouvy, kompetentní, provede vyúčtování ve lhůtě dvou měsíců od zániku smlouvy. Vyúčtovány budou prostředky poskytnuté stranami na úhradu výstavby. A to dle ustanovení o vypořádání spoluvlastnictví, na něž odkazuje § 2746 NOZ. Stranám se vydá, co je jejich vlastnictvím. V úvahu přichází pouze vydání individuálně určených movitých věcí (stavební stroje atd.).

Předmětem vypořádání budou i případné vklady ve smyslu § 2716 NOZ. O vkladech v kontextu smlouvy o výstavbě učiněn shora závěr, že jde o majetkové a jiné penězi ocenitelné hodnoty, které byly pro účely výstavby poskytnuty nad rámec povinných úhrad nákladů výstavby [nad rámec § 1170 odst. 2 písm. b) NOZ]. Předmětem vypořádání na základě ustanovení o spoluvlastnictví mohou být logicky jen ty z vkladů, které se dle § 2719 NOZ staly spoluvlastnictvím stran smlouvy. Jsou to druhově určené věci, užitelné věci, peněžní prostředky a jiné

---

19) Ustanovení o spoluvlastnictví dopadají na vztahy ze smlouvy o výstavbě mimo jiné (§ 1115 NOZ) i na základě kritizované konstrukce přiměřené platnosti ustanovení o společnosti § 1170 ve spojení s § 2721 NOZ zakládající pro práva a povinnosti společníků obdobnou platnost ustanovení o spoluvlastnictví.

věci, pokud byly penězi oceněny. Ostatní individuálně určené věci poskytnuté jako vklady se vydají svým vlastníkům.

Pokud jde o nemovitý majetek – spoluvlastnické podíly na nemovitosti zůstaly po celou existenci smluvního vztahu majetkem jednotlivých stran smlouvy o výstavbě. Zánikem smlouvy o výstavbě se na uvedeném stavu nic nemění.

Pro majetek získaný za trvání smlouvy ve formě rozestavěného domu platí následující. Kontinuálně s postupem výstavby se zvětšuje spoluvlastnictví každého spoluvlastníka k této nemovité věci o ideální podíl na výstavbou vznikajícím domě (velikost podílu vyjádřená zlomkem samozřejmě zůstává stejná). Pak nenajdeme v celém průběhu výstavby časový bod, v němž by k jakékoli části vznikajícího domu nesvědčilo vlastnické právo konkrétním spoluvlastníkům v konkrétních spoluvlastnických podílech. Jinak řečeno, každá položená cihla se okamžitě, bez dalšího, stává podílovým spoluvlastnictvím (a od určitého okamžiku bytovým spoluvlastnictvím) konkrétních vlastníků. Zanikne-li tedy smlouva o výstavbě v libovolném okamžiku své existence, není třeba vypořádávat majetek získaný za trvání smlouvy ve formě rozestavěného domu, jak požaduje úprava společnosti. Přesněji, není co vypořádávat, protože spoluvlastnictví tu bylo už před smlouvou o výstavbě.

Případné oddělení ze spoluvlastnictví či zrušení spoluvlastnictví je již samostatnou problematikou. V tomto případě bezprostředně nesouvisí se zánikem smlouvy o výstavbě, a tedy vypořádáním, jak má na mysli § 2746 NOZ.

### **Ujednání odkladu zrušení spoluvlastnictví v rámci smlouvy o výstavbě**

Způsobem, jak zmírnit nebezpečí zániku smlouvy o výstavbě pro ukončení účasti smluvní strany, je ujednání odkladu zrušení spoluvlastnictví. Tuto možnost dává spoluvlastníkům ustanovení § 1154 NOZ i pro potřeby smlouvy o výstavbě.<sup>20)</sup> Znamená to, že si spoluvlastníci písemně ujednájí, že jejich spoluvlastnictví nemůže být zrušeno po určitou dobu, nejdéle však po dobu deseti let. Zákon výslovně připouští opakované ujednání odkladu spoluvlastnictví. Domnívám se, že maximální lhůtu 10 let je třeba vykládat tak, že platí pro jednotlivá ujednání odkladu. Tedy po jednom desetiletém odkladu spoluvlastnictví může následovat další ujednání o maximálně desetiletém odkladu spoluvlastnictví.

Zákon vyžaduje pro toto smluvní ujednání formu veřejné listiny, čímž je dle obecných ustanovení NOZ notářský zápis. V případě nemovitých věcí, tedy i ohledně nemovité věci, jejíž součástí je nebo bude dům v bytovém spoluvlastnictví, se informace o odkladu zrušení spoluvlastnictví zapisuje do katastru nemovitostí.

Ujednání o odkladu zrušení spoluvlastnictví je závazné pouze pro právní nástupnictví vzniklé děděním nebo přeměnou právnické osoby.<sup>21)</sup> Úprava spoluvlastnictví stanoví, že pro

---

20) *Obdobnou platnost ustanovení o spoluvlastnictví zakládá pro smlouvu o výstavbě normativní odkaz § 2721 (ve spojení s § 1170 NOZ), vedle toho nelogicky zakládá přiměřenou platnost ustanovení o spoluvlastnictví i pro smlouvu o výstavbě § 1115 NOZ (smlouva o výstavbě je společenstvím věcných práv, konkrétně spoluvlastnických práv k nemovitosti).*

21) *K vyloučení dědice z právního nástupnictví ze smlouvy o výstavbě dispozitivním ustanovením zákona srovnej níže „Zákaz postoupení členství ve společnosti § 2725 versus právo spoluvlastníka nakládat svým podílem § 1123 NOZ“.*



jiné formy vzniku právního nástupnictví (než dědění a přeměnu právnické osoby) je třeba závaznost ujednání o odkladu výslovně dohodnout. To platí i pro smlouvu o výstavbě.

Jak bylo uvedeno, jde pouze o snížení pravděpodobnosti ukončení smlouvy o výstavbě z důvodu zániku účasti strany na smlouvě před dokončením výstavby. Stále bude existovat možnost strany domoci se zrušení spoluvlastnictví u soudu i přes sjednaný odklad. Předpokladem je prokázat, že nelze spravedlivě požadovat, aby dotčená strana smlouvy ve spoluvlastnictví setrvala, nebo prokázat změnu okolností, za kterých k odkladu spoluvlastnictví došlo.

### **Vystoupení či vyloučení strany smlouvy o výstavbě**

V souvislosti s možnostmi ukončení účasti strany na smlouvě o výstavbě je třeba se pořádat s ustanovením § 2739 a násl. NOZ, o zániku členství ve společnosti (dle § 1170 NOZ přiměřeně platné i pro smlouvu o výstavbě). Ustanovení § 2739 NOZ zní: „*Společník může ze společnosti vystoupit, a to i bylo-li trvání společnosti ujednáno na dobu určitou; ne však v nevhodné době nebo k újmě ostatních společníků. Z vážných důvodů však může vystoupit kdykoli, a to i když byla dohodnuta výpovědní doba.*“ Toto ustanovení v kontextu smlouvy o výstavbě míří pouze na ukončení tohoto obligačního vztahu stranou. Spoluvlastnictví nemovitě věci se netýká. Následek je však stejný, a sice nemožnost realizovat výstavbu, a tedy konec smluvního vztahu. Proto následně nebude vypořádávána vystupující strana z účasti na smlouvě podle § 2741 NOZ, jak stanoví úprava společnosti, ale půjde rovnou o vypořádání zaniklé smlouvy podle § 2746 NOZ.

Ustanovení § 2739 NOZ je pro smlouvu o výstavbě značně nepraktické, zejména s ohledem na jeho poslední větu: „*Z vážných důvodů však může vystoupit kdykoli, a to i když byla dohodnuta výpovědní doba.*“ Vzhledem k tomu, že jde o dispozitivní ustanovení zákona, mohou jej strany ve smlouvě o výstavbě vyloučit, což lze doporučit. Nezabrání tak sice ukončení smluvního vztahu na základě obecných ustanovení (například NOZ § 2001 a násl.), kde však není možnost ukončit smluvní vztah tak dostupná jako v § 2739.

### **Zákaz postoupení členství ve společnosti § 2725 versus právo spoluvlastníka nakládat svým podílem § 1123 NOZ**

V zákoně č. 72/1994 Sb. nebylo nijak omezeno přistoupení dalších osob k již uzavřené smlouvě o výstavbě, a to i v průběhu realizace výstavby. Teorie i praxe se shodovaly, že přístup dalších osob ke smlouvě o výstavbě je možný.<sup>22)</sup> Rovněž pokud strany smluvně neomezily možnost převádět podíl na nemovitosti, jež byla předmětem výstavby, nebylo toto jejich právo zákonem nijak omezeno.

S novým občanským zákoníkem je však otázka přistoupení dalších osob ke smlouvě o výstavbě a převádění podílů na nemovitosti po uzavření smlouvy o výstavbě bez jednoznačné odpovědi. Věc opět komplikuje přiměřená platnost ustanovení o společnosti. Pro strany smlouvy o výstavbě platí dispozitivní § 2725 NOZ (nevyloučí-li jej smlouva). Ten zní: „*Společník*

---

22) DVOŘÁK, T. *Výstavba jednotek podle zákona o vlastnictví bytů (1. část). Obchodněprávní revue, 5/2011, s. 132.*

*vykonává činnost pro společnost osobně a není oprávněn členství ve společnosti zřídit jiné osobě, ani jí své členství postoupit.“*

Co to znamená pro stranu smlouvy o výstavbě? Je to dispozitivní zákonné omezení převodu spoluvlastnického podílu na nemovitosti, jež je předmětem výstavby? Účast na smlouvě o výstavbě je s tímto spoluvlastnickým podílem neoddělitelně spjata. Zdálo by se, že tento zákaz „postoupení členství“ je v relaci ke smlouvě o výstavbě zákazem převodu spoluvlastnického podílu na nemovitosti, který lze překonat jen jednomyslným souhlasem všech stran smlouvy s převodem, jak to vyplývá z § 2729 odst. 2. NOZ. Vedle toho pro strany smlouvy o výstavbě jako spoluvlastníky platí přiměřeně obecná ustanovení o spoluvlastnictví (podle § 1115 NOZ). Přičemž pro práva a povinnosti stran smlouvy navzájem platí ustanovení o spoluvlastnictví také na základě zákonného odkazu § 2721 NOZ (ve spojení s § 1170 NOZ), kde tentokrát je založena jejich obdobná platnost (tj. mají platit zcela). Jak už bylo uvedeno, používá však § 2721 NOZ pojem obdobně ve významu přiměřeně.

Kombinace normativního odkazu § 1115 NOZ na jedné straně a odkazů § 1170 a 2721 NOZ na straně druhé vede ke kuriózní situaci. Pro smlouvu o výstavbě zároveň přiměřeně platí § 1123 NOZ: „Spoluvlastník může se svým podílem nakládat podle své vůle. Takové nakládání však nesmí být na újmu právům ostatních spoluvlastníků bez zřetele k tomu, z čeho vyplývají.“ Zároveň má přiměřeně platit<sup>23)</sup> § 2725 NOZ: „Společník vykonává činnost pro společnost osobně a není oprávněn členství ve společnosti zřídit jiné osobě, ani jí své členství postoupit.“

Přitom je jasné, že současně obě pravidla platit nemohou. Jak již bylo uvedeno, je účast ve smlouvě bezpodmínečně spjata s vlastnickým právem k spoluvlastnickému podílu na nemovitosti. Obě dvě ustanovení jsou dispozitivní, nelogičnost zákona lze vyřešit úpravou ve smlouvě, která vyloučí buď § 2725, nebo § 1125 NOZ. Nutno však poznamenat, že případné porušení těchto smluvních ujednání nemá vliv na platnost převodu vlastnického práva na třetí osobu. Jde opět jen o závazek *inter pares*.

Otázkou je též konformita uplatnění § 2725 NOZ pro smlouvu o výstavbě s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ Jak bylo uvedeno, v režimu smlouvy o výstavbě se zákaz převodu účasti v této smlouvě rovná zakazu převodu spoluvlastnického podílu. Tím je omezeno vlastnické právo strany smlouvy o výstavbě z jiných důvodů a za jiných podmínek, než to umožňuje Listina základních práv a svobod. Omezit nakládání s vlastnickým právem nelze v zákoně (bez splnění podmínky veřejného zájmu a náhrady) ani dispozitivně. Takové omezení je možné výhradně ujednáním mezi stranami. Tedy § 2725 NOZ není pro smlouvu o výstavbě použitelný i pro rozpor s citovaným, Listinou zaručeným právem.

## **Správa po dobu výstavby**

Podle zákona č. 72/1994 Sb., § 18 odst. 1 písm. c) bylo povinností stran smlouvy o výstavbě ujednat ve smlouvě způsob správy domu a pozemku. Ujednání se vždy vztahovalo na období výstavby, maximálně však do vzniku vlastnictví jednotek.<sup>24)</sup>

---

23) Dle normativního odkazu v § 1170 NOZ.

24) Viz ČÁP, J. Zákon o vlastnictví bytů. Komentář. Praha: Wolter Kluwer, 2009, s. 262.

Pokud jde o správu společné nemovitosti (případně dalšího majetku) a osobu správce během výstavby nemá NOZ přímou úpravu. Z ustanovení § 1170 odst. 2 písm. a) NOZ plyne, že ve smlouvě o výstavbě se uvedou údaje stanovené jako náležitosti prohlášení. Mezi tyto údaje dle § 1160 odst. 2 NOZ patří prohlášení správce o pravidlech pro správu domu. I kdybychom dovodili, že uvedená pravidla mají upravit i období výstavby, zůstane neřešený případ, kdy nejsou součástí prohlášení tato pravidla, ale stanovy. Stanovy jako zakladatelský dokument společenství vlastníků jednotek (dále jen „SVJ“) obsahují pravidla, která mají být užita až po vzniku SVJ. Strany smlouvy o výstavbě tedy musí na úpravu správy po dobu výstavby sami pamatovat ve smlouvě, zákon jim to nenařizuje.

Funkce správce v průběhu výstavby má i podle NOZ svůj význam maximálně do doby vzniku vlastnictví jednotek. Vznikem všech jednotek výstavbou vzniká podle § 1174 NOZ bytové spoluvlastnictví. V něm správu může vykonávat SVJ, založené předtím schválením stanov, jež jsou ujednány v rámci smlouvy o výstavbě (§ 1160 odst. 2, § 1200 NOZ). Druhou variantou je, že se správu ujme správce (zřejmě již předem stanovený), který vydal pravidla pro správu domu a pozemku. Správa bytového spoluvlastnictví nahradí „správu smlouvy o výstavbě“ ještě v průběhu faktické výstavby. Jednotky vzniknou ve stádiu výstavby určeném v § 1163 NOZ.

V případě výstavby v již existujícím domě rozděleném na jednotky zůstane správa nemovitosti v rukou osoby, která byla dosud odpovědná za správu nemovitosti, jejíž součástí je dům s jednotkami. Podle § 1190 NOZ je to SVJ, případně správce, nevzniklo-li SVJ. Strany smlouvy by však měly zvolit společného zástupce pro zastupování v jednáních s třetími osobami. Budoucí vlastníci jednotek totiž nemohou být členy existujícího SVJ do vzniku jejich vlastnictví k jednotce, tedy je SVJ nemůže bez dalšího vůči třetím osobám zastupovat.

Změna oproti stávající úpravě je v tom, že ze zákona je SVJ způsobilé právně jednat v mezích svého účelu s třetími osobami (§ 1196 NOZ). V mezích účelu SVJ budou i jednání s třetími osobami týkající se výstavby. To vyplývá z § 1189 NOZ. Ve druhé větě § 1189 NOZ jsou taxativně uvedeny typy změn společných částí, jež spadají do kompetence správy domu. Z toho však nelze dovodit, že kompetence SVJ nebo správce nedopadají i na další stavební změny výslovně v § 1189 NOZ neuvedené, jež jsou rovněž účelem smlouvy o výstavbě podle § 1170 odst. 1 NOZ, tj. „změny domu za účelem zřízení nebo změny jednotek.“ Vyloučení SVJ (správce) ze správy výstavby – změny bytu, nemá logický důvod, proto je tuto kompetenci třeba dovodit z obecného vymezení správy domu v první větě § 1189 NOZ. Z ustanovení 1160 odst. 2 NOZ dále vyplývá, že správce by měl fungovat již před uzavřením smlouvy o výstavbě. Jinak by nemohl učinit prohlášení o správě nemovitosti, jež je součástí smlouvy o výstavbě. Důvodová zpráva k § 1170 NOZ uvádí, že strany smlouvy o výstavbě mají volnou ruku v uspořádání kompetencí při správě společných záležitostí, připouští se i pověření třetí osoby výkonem správy. Pokud však pravidla pro správu ve smlouvě neupraví, mají se řídit ustanoveními o správě společnosti § 2730–2735 NOZ. Její přiměřená platnost je založena v § 1170 NOZ. Daleko vhodnější by však bylo použít přiměřeně ustanovení o správě nemovitosti v bytovém spoluvlastnictví upravené v pododdílu „Správa domu a pozemku“. Tím spíš, že v okamžiku vzniku bytového spoluvlastnictví,<sup>25)</sup> kdy však zároveň ještě bude pokračovat výstavba, by se správa

---

25) Tj. dle § 1174 vznikem všech jednotek; jednotka výstavbou vzniká v okamžiku, kdy dům a byty budou ve stádiu rozestavěnosti, dle § 1163.

nemovitosti v již existujícím bytovém spoluvlastnictví měla řídit ustanoveními pododdílu 5 „Správa domu a pozemku“. Na toto však nijak nereaguje nepřímá úprava smlouvy o výstavbě, která předpokládá skrze úpravu společnosti ukončení správy se zánikem smlouvy o výstavbě. Z logiky věci (avšak bez zřetelné opory v textu zákona) bude třeba dovodit, že správa smlouvy o výstavbě, která se řídí ustanoveními společnosti (není-li ve smlouvě ujednáno jinak) končí v okamžiku vzniku bytového spoluvlastnictví. Smlouva o výstavbě nebude pravděpodobně končit se vznikem jednotek a bytovém spoluvlastnictví, protože výstavba fakticky dokončena není. Odchází správce by pak zřejmě dle § 2746 NOZ měl stranám smlouvy o výstavbě podat vyúčtování, aniž by se reálně cokoli vypořádávalo, jak předpokládá druhý odstavec. Podle úpravy správy společnosti by se i v režimu smlouvy o výstavbě mělo rozhodovat o způsobu správy, podle § 2729 NOZ, většinou všech hlasů. Každý společník má jeden hlas. Dále by mělo platit, že osobám na správě nezúčastněným je zakázáno nakládat společným majetkem. Mají právo na informace, to však nesmí rušit běh smlouvy o výstavbě víc, než je nutné,<sup>26)</sup> ani bránit ostatním stranám smlouvy při uplatňování téhož práva. Přitom i tyto osoby zůstávají solidárně odpovědné za dluhy vůči třetím osobám. Podstatné změny společného majetku jsou vyhrazeny společnému rozhodnutí všech, avšak každý má pouze jeden hlas. I zde je chráněna dobrá víra třetích osob, tedy vnitřní poměry stran smlouvy o výstavbě nemohou vést k újmě třetích osob, jež jsou v dobré víře.

Pro vztahy ze smlouvy o výstavbě není vhodné dispozitivní ustanovení § 2729 NOZ o společnosti. To dává každé straně při rozhodování jeden hlas, bez ohledu na velikost spoluvlastnického podílu na nemovitosti § 2729 NOZ. V porovnání s tímto řeší bytové spoluvlastnictví (§ 1191 ve spojení s § 1206 odst. 1 NOZ) věc tak, že každý má počet hlasů odpovídající jeho podílu na společných částech.

Pro správu v rámci smlouvy o výstavbě se z povahy věci uplatní i úprava správy společné věci obsažená v dílu 4 „Spoluvlastnictví“. To vyplývá i z § 1115 odst. 2 NOZ. Důvodová zpráva potvrzuje platnost tohoto ustanovení i pro bytové spoluvlastnictví, v rámci něhož je upravena smlouva o výstavbě jako zvláštní smluvní typ. Důvodová zpráva uvádí, cituji: „*Blanketní ustanovení § 1115 odst. 2 nelze pomínout s ohledem na odlišnost bytového spoluvlastnictví (případně přijetí tradičního rozlišení společenství chtěného, nahodilého a založeného na výroku veřejného úřadu, leží na teorii).*“<sup>27)</sup>

Nehledě na § 1115 NOZ, platí pro správu smlouvy o výstavbě přednostně způsob správy nemovité věci upravený v rámci spoluvlastnictví (§ 1126–1139 NOZ). Odlišnou úpravu správy společné věci (zde nemovitost ve výstavbě) by strany musely ujednat ve veřejné listině, jak vyplývá z § 1134 NOZ. Toto ustanovení prakticky omezuje normativní odkaz § 1170 NOZ

---

26) Důvodová zpráva hovoří o provozu společnosti.

27) V § 1115 odst. 2 NOZ je založena analogie ustanovení o spoluvlastnictví na základě přiměřené platnosti pro společenství jiných věcných práv. Tento zákonný odkaz opět porušuje zásady uvedené shora u exkursu k legislativní technice. Je naprosto nejednoznačný. Navíc toto činil autor normy zcela vědomě, když § 1115 nazval v důvodové zprávě blanketní normou. Důvodová zpráva rovněž nezakrývá problematičnost pojmu společenství věcných práv, které nikde není definováno a nemá jednoznačný obsah ani v právní teorii. Cituji důvodovou zprávu k § 1115 NOZ: „Bývá pravidlem řešit ji výrazem „společenství (toho a toho) práva“. Nejde o pojmenování ideální, stěží však možno najít vhodnější. Obsah toho kterého institutu je ovšem pak zapotřebí vykládat velmi obezřetně právě vždy s ohledem na specifika toho kterého práva.“

zakládající přiměřenou platnost ustanovení o společnosti jen na případy správy movité věci. Přitom je zcela nepraktické, a jistě to nebylo záměrem zákonodárce, komplikovat smlouvu o výstavbě tím, že v ní budou dvojí pravidla správy majetku, tj. pro správu spoluvlastnictví nemovité věci § 1126 a násl. NOZ, alternativně odlišná ujednání ve veřejné listině dle § 1138 NOZ a pro ostatní majetek dispozitivní pravidla správy společnosti.<sup>1)</sup> Vzhledem k tomu, že objektem správy v rámci smlouvy o výstavbě je převážně, ne-li pouze, nemovitost, je odkaz na přiměřenou platnost správy společnosti nevhodný a nadbytečný.

Je evidentní, že pokud mají pravidla pro správu majetku ve smlouvě o výstavbě odpovídat povaze tohoto smluvního vztahu a kogentním ustanovením NOZ, nezbude ze zákonem založené přiměřené platnosti ustanovení správy společnosti, lapidárně řečeno, na kameni kámen. Tyto komplikace si strany smlouvy ušetří, pokud si budou vědomy nedostatků úpravy správy v rámci smlouvy o výstavbě a kompletně ji nahradí smluvním ujednáním, například o tom, že správa smlouvy o výstavbě se přiměřeně řídí pododdílem 5 „Správa domu a pozemku“ § 1191–1193 a násl. NOZ.

Náročnost interpretace zákonné úpravy a neúměrná zátěž pasivních vlastníků solidární odpovědností zřejmě omezí užívání této smlouvy v praxi. *De lege ferenda* by zákonodárce měl na uvedené (i další) nedostatky úpravy smlouvy výstavbě v NOZ reagovat.

## Nové zadávací směrnice EU schváleny. Jaký bude nový ZVZ?

David Dvořák

Čtenáři Bulletinu byli již v roce 2012 informováni<sup>2)</sup> o přípravě nové generace směrnic EU upravujících zadávání veřejných zakázek a koncesí. V návaznosti na jejich schválení je cílem článku zamyslet se nad navazujícím legislativním procesem na národní úrovni a zejména konceptí nově připravovaného zákona o veřejných zakázkách.

---

1) *Toto je další příklad nevhodné analogie na základě přiměřené použitelnosti § 1170 NOZ. Zákonný odkaz byl vymezen příliš nekonkrétně a široce, zdá se, že autor nedohlédl všech možných situací. Důvodová zpráva se mýlí, uvádí-li, že na správu smlouvy o výstavbě je možno užít ustanovení o správě společnosti. Evidentně přehlíží § 1138 o spoluvlastnictví, jehož platnost pro spoluvlastnictví v rámci smlouvy o výstavbě není nijak vyloučena.*

2) Článek „Příprava nové generace zadávacích směrnic EU – komentář k návrhu směrnice o veřejných zakázkách se zaměřením na oblast stavebnictví“ uveřejněný v č. 1/2012.

## Legislativní proces na úrovni EU

Dne 27. ledna 2011 zahájila Evropská komise veřejné konzultace k modernizaci pravidel pro zadávání veřejných zakázek v EU, založené na Zelené knize,<sup>3)</sup> která obsahovala, v členění do 6 tematických okruhů, celkem 114 otázek s odůvodněním, které se vztahovaly k možné modernizaci zadávacího práva. Konzultace probíhaly do dubna 2011 a Evropská komise v jejich rámci obdržela celkem 623 odpovědí od členských států, zadavatelů, odborníků, profesních asociací i jednotlivých občanů. Evropská komise následně v červnu 2011 představila její výsledky mimo jiné ve shrnutí (Synthesis of replies).<sup>4)</sup>

V návaznosti na to, dne 21. prosince 2011, uveřejnila Evropská komise na svých internetových stránkách **návrhy nových směrnic týkajících se veřejného zadávání**, a to:

- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání veřejných zakázek,
- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání zakázek subjekty působícími v oblasti vodohospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb,
- návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zadávání koncesí.<sup>5)</sup>

Návrhy provedené konzultace v mnoha ohledech respektovaly a vycházely z jejich závěrů.

V průběhu let 2012 a 2013 pak probíhala intenzivní jednání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí, jejichž výsledkem byly kompromisní návrhy všech tří směrnic z července 2013.<sup>6)</sup> Návrhy byly následně dne 15. 1. 2014 schváleny Evropským parlamentem,<sup>7)</sup> dne 11. 2. 2014 Radou a dne 28. 3. 2014 publikovány v Úředním věstníku EU (řada L, č. 94) jako:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady **2014/24/EU** ze dne 26. února 2014 o **zadávání veřejných zakázek** a o zrušení směrnice 2004/18/ES (směrnice pro veřejné zadavatele),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady **2014/25/EU** ze dne 26. února 2014 o **zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb** a o zrušení směrnice 2004/17/ES (sektorová směrnice),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady **2014/23/EU** ze dne 26. února 2014 o **udělování koncesí**.

Schválené znění až na drobné odchylky vychází z kompromisních návrhů z července 2013.

---

3) ZELENÁ KNIHA o modernizaci politiky EU v oblasti zadávání veřejných zakázek Směrem k efektivnějšímu evropskému trhu veřejných zakázek. KOM (2011) 0015 v konečném znění. In EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie.

4) Green Paper on modernisation of EU public procurement policy. Towards a more efficient European Procurement Market. Synthesis of replies. [online] Evropská komise.

5) Návrhy jsou k dispozici na internetových stránkách Evropské komise, GR Vnitřní trh a služby na adrese: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/modernising\\_rules/reform\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm)

6) Dostupné na: <http://www.forum-vergabe.de/vergaberechtliche-informationen/modernisierung-des-vergaberechts>.

7) Znění schválené Evropským parlamentem je dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0025+0+DOC+XML+V0//CS>. Zajímavé je v tom, že zvýrazňuje změny provedené oproti původním návrhům Evropské komise z prosince 2011.

## Předpoklad legislativního procesu na národní úrovni

Směrnice stanovují lhůtu pro transpozici v délce dvou let, tedy do konce prvního čtvrtletí roku 2016, nicméně z prohlášení zástupců Ministerstva pro místní rozvoj lze dovozovat, že existuje snaha transpozici provést dříve. Vychází také otázka, zda bude připraven jen jeden zadávací kodex obsahující i zadávání koncesí, anebo bude zachováno stávající oddělení koncesního zákona. Není samozřejmě vyloučeno ani to, že by mohlo vzniknout předpisů více (například samostatný zákon pro sektorové zadavatele či podlimitní veřejné zakázky). V době přípravy tohoto článku nebyla tato otázka dle známých informací dosud rozhodnuta, nicméně dá se předpokládat, že ZVZ nebude dále fragmentován. Téměř jisté již je, že se bude postupovat formou přípravy zcela nového zákona, a nikoliv komplexní novelou stávajícího zákona č. 137/2006 Sb. Co se týká časového rámce přípravy, věcný záměr nového zákona by měl být dle dostupných informací hotov přibližně v květnu a paragrafové znění pro předložení do meziresortního připomínkového řízení pak v říjnu 2014. Na přípravě návrhu by se v konzultační rovině kromě samotného Ministerstva pro místní rozvoj měla podílet Expertní skupina MMR k ZVZ,<sup>8)</sup> koncepční otázky bude řešit také kolegium ministryně pro oblast veřejného investování složené ze zástupců veřejné správy a některých neziskových organizací.<sup>9)</sup> S ohledem na délku legislativního procesu lze předpokládat schválení zákona i v takto optimistickém scénáři nejdříve v polovině roku 2016.<sup>10)</sup>

Obdobná veřejnost diskutuje rovněž nad otázkou, zda by s ohledem na relativně dlouhou dobu do účinnosti nového zákona neměla být přijata ještě jedna novela stávajícího zákona, která by jednak vyřešila některé palčivé problémy (které neodstranila technická novela – zákonná opatření č. 341/2013 Sb.), ale zejména by v předstihu transponovala některé užitečné novinky z nových směrnic. Uvažuje se například o nově umožněném hodnocení složení týmu pro plnění veřejné zakázky a vzdělání a zkušeností jeho členů a dále o velmi flexibilních pravidlech pro následné změny smluv včetně zadávání „víceprací“.

## Návrh základních koncepčních východisek nového zadávacího kodexu

Schválení návrhu nových zadávacích směrnic Evropským parlamentem a Radou rozproudilo řadu diskusí o tom, jak by měly být směrnice transponovány do českého právního řádu, resp. jaký by měl být nový zákon o veřejných zakázkách, což lze nepochybně přivítat. Negativní zkušenosti získané v důsledku přílišné složitosti právní úpravy a zadávacího procesu, zavedené v souvislosti byť s jinak dobře míněnou snahou o vyšší transparentnost, jejichž přínosy jsou však přinejmenším sporné, vedou nyní spíše ke snaze o co nejjednodušší právní úpravu, která

---

8) Složení a výstupy dostupné na: <http://www.mmr.cz/cs/Verejne-zakazky/Verejne-zakazky-a-PPP/Expertni-skupina-MMR-k-ZVZ>.

9) Viz například <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2014/Zakon-o-verejnych-zakazkach-pripravuje-siroke-kole>.

10) Legislativní proces zákona č. 137/2006 Sb. trval od schválení vládou ČR (20. 7. 2005) do publikace ve Sbírce zákonů ČR (19. 4. 2006) tři čtvrtě roku.

nebude zbytečně přidávat další regulaci nad rámec úpravy ve směrnících či hledat specifické „české cesty“.

Cílem této části článku je proto přispět do rozvíjející se diskuse a navrhnout základní koncepční rysy nové právní úpravy zadávání veřejných zakázek, resp. v širším kontextu veřejného zadávání v ČR. Předmětem zájmu proto nebudou ani tak dílčí otázky, v nichž jsou spatřovány v současnosti největší problémy (například otázka mimořádně nízké nabídkové ceny či zadávání víceprací), ale otázky obecnější, která se týkají základní koncepce, která pravděpodobně určí podobu české právní úpravy veřejného zadávání na příští desetiletí (do přijetí další generace zadávacích směrnic).

Tento návrh koncepce se dá jednoduše vyjádřit několika hesly, které jsou následně v článku podrobněji rozpracovány:

1. jeden zadávací kodex,
2. zadávací směrnice EU jen pro nadlimitní veřejné zakázky a v minimalistickém rozsahu,
3. jednoduchá úprava pro podlimitní veřejné zakázky,
4. provázání nové právní úpravy na rekodifikované soukromé právo,
5. zajištění dostatečné institucionální a metodické podpory.

### Jeden zadávací kodex

V současnosti je veřejné zadávání v České republice upraveno ve třech právních předpisech, konkrétně zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“), zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), a zákoně č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Koncesi v oblasti dálnic a silnic I. třídy se dotýká dále část čtvrtá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (tzv. koncesionářská smlouva).

Tato fragmentace vznikla spíše z politických a kompetenčních důvodů, není věcně odůvodněná a přináší v praxi řadu aplikačních a interpretačních problémů, které zbytečně komplikují už tak složitou právní úpravu. Zmínit lze zejména řadu obtížně interpretovatelných odkazů ze zákona koncesního na zákon č. 137/2006 Sb. či existenci v podstatě dvou částečně odlišných úprav koncesního řízení v koncesním zákoně a zákoně č. 194/2010 Sb. (tzv. nabídkového řízení). Pominout nelze ani problematické udržení jejich souladu při pozdějších novelizacích. V této souvislosti je třeba připomenout, že koncesní zákon nebyl nikdy harmonizován s tzv. transparenční novelou ZVZ (zákon č. 55/2012 Sb.), což jen zvýšilo interpretační a aplikační obtíže.

Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby byl přijat jen **jeden zadávací kodex**, který by obsahoval obecnou část a dále zvláštní úpravy pro:

- a) nadlimitní veřejné zakázky (veřejní zadavatelé, sektoroví zadavatelé, dotování zadavatelé v rozsahu vyplývajícím ze směrnic),
- b) podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu,
- c) koncese (zrušení zákona č. 139/2006 Sb. a zrušení či úprava části čtvrté z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích),
- d) zadávání veřejných služeb v dopravě – zrušení § 10–17 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, a podřízení nabídkového řízení obecné úpravě koncesního řízení,



e) veřejné zakázky a koncese v oblasti sociálních služeb (a jiných zvláštních služeb) dle čl. 74 an. směrnice 2014/24/EU pro něž jsou stanovena specifická pravidla.

Jednotný kodex by mimo jiné přispěl k jednotné úpravě dohledu nad veřejným zadáváním a přezkumného řízení, jež je dnes rovněž dotčeno uvedenou fragmentací. Opačné řešení je samozřejmě také možné, ale nepřináší žádné podstatné výhody a naopak povede buď k duplicitám v právní úpravě, anebo složitému systému odkazů mezi zákony.

Specifický přístup je možno zaujmout ve vztahu k veřejným zakázkám v obraně a bezpečnosti (nyní § 10a ZVZ), neboť obranná směrnice 2009/81/ES nebyla v současné době aktualizována a koncepčně tak zůstává na úrovni předchozích směrnic 2004/18/ES a 2004/17/ES. Nabízí se proto varianta ponechat pro tyto zakázky, které se v zásadě týkají pouze Ministerstva obrany, po příslušné úpravě (vypuštění ostatních ustanovení) v dosavadním ZVZ, z něhož by se tak stal specifický zákon o zakázkách v obraně a bezpečnosti.

V neposlední řadě je třeba se zamyslet nad úpravou zadávání těch dotovaných zakázek z národních i evropských zdrojů, na které se nevztahují evropské zadávací směrnice (pod úpravu směrnic spadají pouze dotované zakázky týkající se nadlimitních stavebních zakázek na vymezené veřejné stavby a s nimi související projekční a inženýrská činnost). V současné době je největším problémem značná roztržitost pravidel, které se liší podle jednotlivých operačních programů, přičemž se vyznačují tendencí ke stanovování přísnějších pravidel, než vyplývají ze ZVZ a také značnou roztržitostí výkladu. Příjemci dotací, kteří jsou soukromými subjekty, jsou nuceni postupovat podle velmi striktních pravidel platných pro veřejné zadavatele, což je zvláště paradoxní v situaci, kdy dotace nečiní ani 50 % zakázky. Je proto otázkou, zda v novém zadávacím kodexu nezakotvit rovněž velmi jednoduchá pravidla pro tyto dotované zakázky, která by uvedené problémy z velké části eliminovala.

### **Zadávací směrnice jen pro nadlimitní veřejné zakázky a v minimalistickém rozsahu**

Nová směrnice 2014/24/EU o veřejných zakázkách (pro veřejné zadavatele) i směrnice 2014/25/EU o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (sektorová směrnice) obsahují koordinační úpravu, a nikoliv komplexní právní úpravu. S ohledem na charakter českého právního systému zřejmě není možné převzít jen holý text směrnice bez toho, že by byl v určitém rozsahu doplněn.<sup>11)</sup> Kvůli právní jistotě dodavatelů i zadavatelů je nepochybně některé otázky třeba upravit (například proces otvírání obálek s nabídkami), na druhou stranu je vhodné všechna tato národní ustanovení, z nichž mnohá mají původ ještě v prvním porevolučním zákoně č. 199/1994 Sb., důkladně zrevidovat a rozhodnout, zda jsou nutná či nikoliv.

Podstatnější je, nesnažit se ustanovení směrnic modifikovat a zpříšňovat či hledat v jejich rámci jakési „české cesty“, jak se v minulosti několikrát stalo. Je možno připomenout snížení přípustného rozsahu víceprací z 50 % na 20 % nebo nedávné zrušení ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů. Jakkoliv navrhovatelé těchto opatření byli zřejmě vedeni

---

11) Je možno připomenout, že podstatná část „procesní úpravy“ výběru nejvhodnější nabídky (§ 67–85 ZVZ) není směrnice vůbec regulována.

dobrymi úmysly, je třeba vzít v úvahu, že evropské zadávací směrnice se vyvíjí již přes 40 let<sup>12)</sup> a reflektují zkušenosti z jejich užívání ve všech členských státech, tj. v současnosti na území s téměř půl miliardou obyvatel. Odchylné úpravy způsobují v praxi často problémy, pro jejichž řešení nelze najít na úrovni EU či v jiných členských státech inspiraci, neboť tam vůbec nevznikají.<sup>13)</sup> Nové instituty (například již zmíněná pravidla pro změnu uzavřených smluv) je proto vhodné převzít víceméně doslova (při volbě vhodné terminologie) a při jejich interpretaci přihlížet výkladu na úrovni EU a judikatuře Soudního dvora EU.

### **Jednoduchá úprava pro podlimitní veřejné zakázky**

Pro úpravu podlimitních veřejných zakázek byla v souvislosti se vstupem do EU a následně při transpozici nových směrnic 2004/18/ES a 2004/17/ES zvolena ve většině „nových“ členských států metoda jejich podřízení pravidlům směrnic s určitými odchylkami a úlevami. Tento přístup, který byl dán zejména malou zkušeností s aplikací směrnic a nedostatkem jiné inspirace pro specifickou, odlišnou úpravu, ale rovněž například snahou právní úpravu zbytečně nečinít složitou (nevytvářet dva odlišné systémy), se v praxi příliš neosvědčil. Do extrému se pak dostal v souvislosti s protikorupčními a vyšší transparentnost požadujícími snahami, které vyústily v poměrně radikální snížení finančních limitů. Nastala tak paradoxní situace, ve které byly veřejné zakázky za 1 mil. Kč zadávány podle pravidel vytvořených pro zadávání zakázek v řádech desítek až stovek milionů, a výsledkem nepřiměřená složitost a vysoké transakční náklady. I pro původně stanovené finanční limity (2 mil. Kč pro dodávky a služby a 6 mil. Kč pro stavební práce) však je možno dosavadní úpravu s odstupem času považovat za zbytečně složitou. Navíc většina menších zadavatelů, kteří nedisponují vlastním odborným aparátem pro zadávání zakázek, zadává převážně či dokonce výlučně jen podlimitní veřejné zakázky a zakázky malého rozsahu; pravidly pro zadávání nadlimitních veřejných zakázek se proto v podstatě nemusí zabývat.

Pro nový zadávací kodex proto navrhuji přístup opačný – nevycházet ze směrnic a jejich pouhého zjednodušování či zmírňování, nýbrž naopak, začít právní úpravu budovat „od nuly“ a stanovit jen nezbytně nutný rozsah regulace. Zároveň se nicméně jeví vhodné ponechat zadavatelům možnost využít v případě zájmu dobrovolně postupy platné pro nadlimitní veřejné zakázky (například soutěžní dialog).

Pokud vyjdeme z navrhovaného přístupu, považuji za dostatečné použít pro podlimitní veřejné zakázky postup obdobný veřejné soutěži o nejhodnější nabídku dle § 1772 an. zákona

---

12) První byla směrnice Rady 71/305/EHC z 26. července 1971 o koordinaci postupů zadávání veřejných zakázek na stavební práce.

13) Lze uvést například český evergreen, jímž je vzájemné započítávání víceprací a méněprací, které se v jiných členských státech v zásadě nevyskytuje. Často kritizovaný přístup Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže je možno považovat za správný (šlo by totiž většinou jinak o „sčítání hrušek s jablky“). Problém je však vyvolán relativně malým prostorem pro změny, zejména v situacích, kdy jsou za vícepráce považovány nesprávně i změny, které nemají kvantitativní povahu, resp. jedná se spíše o dílčí záměnu v témže druhu plnění (reagující na technologický vývoj, zánik výrobce apod.). Lze předpokládat, že pokud budou do nového zákona transponována v nezměněné podobě nová liberálnější pravidla pro změny smluv, tento problém zmizí.

č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dříve obchodní veřejné soutěži dle obchodního zákoníku) s tím, že by bylo pouze nutné odlišně upravit některé povinnosti (například uveřejňování ve Věstníku veřejných zakázek apod.) a umožnit případně i vícekolovou soutěž (tj. rozdělení na kvalifikační a nabídkovou část). Zároveň považují za užitečné zakotvit (zřejmě do určitého finančního limitu) využití období dnešního zjednodušeného podlimitního řízení spočívajícího v kombinaci adresného oslovení určitých uchazečů a zveřejnění výzvy na profilu zadavatele. Pro zakázky ještě nižší hodnoty lze uvažovat také o možnosti pouhé výzvy například pěti uchazečům bez možnosti ostatních podávat nabídku.<sup>14)</sup> Inspiraci pro zadávání podlimitních zakázek je možno případně hledat například v aktualizovaném Modelovém zákoně o zadávání zakázek Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) z roku 2011.<sup>15)</sup> Tato modelová pravidla představují souhrn celosvětové nejlepší praxe ve veřejných zakázkách, přičemž na rozdíl od evropských směrnic se jedná o úpravu komplexní.

Zcela zásadní však je i považujeme umožnění jednání o nabídkách bez jakýchkoliv podmínek v obdobném rozsahu, jako platí již nyní pro sektorové zadavatele (nové směrnice přitom rozšiřují možnosti jednání i pro zadavatele veřejné). Zadavatel by si tak mohl předem zvolit (podobně jako nyní v koncesním řízení), zda bude o podaných nabídkách jednat či nikoliv. Zejména u veřejných zakázek na „intelektuální“ služby je jednání s uchazeči o jejich porozumění předmětu díla (o metodice plnění) a také s ohledem na ověření jejich znalostí a zkušeností (jež bude nově možno využít jako hodnotící kritéria) velmi vhodné. Nezbytné je rovněž jednání u zakázek, které se týkají technických a technologických plnění, jež navrhuje v určitém rozsahu sami uchazeči. V ostatních případech může být vhodné jednat o ceně, resp. rovněž ověřovat jednáním její realnost.

Pro konkrétní průběh zadávacích řízení je třeba v maximální míře využít dostupná zjednodušení, jako je například prokazování kvalifikace jen čestným prohlášením a posuzování kvalifikace a nabídek jen prvních tří uchazečů, nicméně tyto postupy budou díky novým směrnicím ve značném rozsahu platit i pro zakázky nadlimitní. Je také třeba zvážit (nebrání-li tomu judikatura Soudního dvora EU) odlišnou a flexibilnější úpravu některých institutů od úpravy směrnicové (například otázku mimořádně nízké nabídkové ceny).

V neposlední řadě je třeba zjednodušit přezkum podlimitních zakázek. Navrhujeme je proto podřídit pouze jednoinstančnímu přezkumu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže bez možnosti podání rozkladu (analogicky bagatelním sporům dle § 202 odst. 2 OSŘ).

## Vazba zadávacího kodexu na rekodifikované soukromé právo

Judikatura Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně i rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se shodují na skutečnosti, že zadávací řízení představuje sice výrazně formalizovaný, ale přesto stále soukromoprávní proces (byť ZVZ jako celek obsahuje

---

14) Srovnej výzvu více zájemcům o veřejnou zakázku k podání nabídky dle § 49 zákona č. 199/1994 Sb. či tzv. neotevřené řízení bez předchozího uveřejnění (Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung) dle § 37 rakouského zákona o veřejných zakázkách (Bundesvergabegesetz 2006).

15) Dostupné na: [http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011\\_Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011_Model.html).

i některé veřejnoprávní prvky).<sup>16)</sup> Při výkladu a aplikaci zadávacího kodexu se tak podpůrně uplatní nový občanský zákoník, mimo jiné jeho část první, hlava první „Zásady soukromého práva“. Je na zvážení, zda by nebylo vhodné v novém kodexu tento soukromoprávní charakter určitým způsobem zdůraznit (aby se vyloučily občas se vyskytující opačné názory, které zadávání veřejných zakázek mají tendenci považovat za součást práva veřejného). Na druhou stranu je třeba posoudit, zda specifika veřejných zakázek nevyžadují určitou odchýlnou úpravu (například výslovnou regulaci případné relativní dispozitivnosti některých ustanovení).

## Institucionální a metodická podpora

Tento bod přesahuje otázku legislativní úpravy veřejných zakázek, úzce s ní však souvisí. Jednou z častých kritik ZVZ je jeho složitost, přičemž zaznívají názory, že by měl být tak jednoduchý, aby si s ním dokázal snadno poradit například každý neuvolněný starosta. Jen samotný pohled na nové zadávací směrnice však ukazuje, že tento jinak bohulibý záměr je neuskutečnitelný. Navíc pomíjí ten aspekt, že správné zadávání zakázek nespočívá jen v dodržení určitých formálních kroků, ale rovněž v určitých nákupních dovednostech.

Jak ukazují zkušenosti vyspělých států, nelze v zásadě dosáhnout právně souladného zadávání a zároveň hospodárného, efektivního a účelného vynakládání veřejných prostředků bez dostatečné institucionální a metodické podpory. V podmínkách ČR je toto zvýrazněno mimo jiné extrémně vysokým počtem samostatných obcí (6248),<sup>17)</sup> přičemž značná část z nich má méně než 1 000 obyvatel.<sup>18)</sup> Řešení spočívá v zavedení efektivního a funkčního centrálního zadávání a poradního centra dle vzoru například britské Efficiency and Reform Group<sup>19)</sup> (dříve Office for Government Commerce) a v rámci ní fungující Crown Commercial Service (CCS)<sup>20)</sup> či rakouského Bundesbeschaffung GmbH<sup>21)</sup> a Vergabekompetenzcenter.<sup>22)</sup> Zatímco úkolem centrálního zadavatele by mělo být zejména uzavření řady rámcových smluv, z nichž bude moci veřejný sektor čerpat,<sup>23)</sup> kompetenční centrum má za úkol poradenství, které je poskytováno veřejnému sektoru v případě individuálních projektů. Neméně významnou je ale obecná metodická podpora pomocí nejrůznějších metodik, výkladových stanovisek apod. Inspirací zde mohou být slovenským Úradom pre verejné obstarávanie vydávaná výkladová

---

16) Například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. 62 Ca 28/2008, či z poslední doby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 1 Afs 2/2013.

17) Stav k 1. 1. 2013, dostupné na: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam\\_obc%C3%AD\\_v\\_%C4%8Cesku](http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_obc%C3%AD_v_%C4%8Cesku).

18) Pro srovnání o něco menší Rakousko má zhruba třetinový počet obcí, přičemž podíl obcí s malým počtem obyvatel je menší.

19) <https://www.gov.uk/government/organisations/efficiency-and-reform-group>.

20) <https://ccs.cabinetoffice.gov.uk>.

21) <http://www.bbg.gv.at>.

22) <http://www.bbg.gv.at/kunden/beratung/vergabekompetenz-center>.

23) Například rakouský Bundesbeschaffung nabízí v rámci uzavřených rámcových smluv zhruba 250 tisíc výrobků a služeb, přičemž cenová úspora činí okolo 18 %. Jeho služby využívá mj. přes tisíc zákazníků na úrovni zemí a obcí (<http://www.bbg.gv.at/ueber-uns/unternehmen>).

stanoviska<sup>24)</sup> a individuální „metodické usmernenia“.<sup>25)</sup> Toto metodická podpora by měla všem účastníkům procesu poskytnout dostatečnou míru jistoty, která zejména v posledním období až zoufale chybí, a také ochránit zvláště zadavatele před některými svévolnými výklady, ať už ze strany některých poskytovatelů dotací či orgánů činných v trestním řízení, které mnohdy vedou ke kriminalizaci drobných pochybení, které by měly být maximálně správním deliktem, a nikoliv trestným činem (trestní represe jako *ultima ratio*).

### Zadávání veřejných zakázek na stavební práce

S ohledem na zaměření Bulletinu doplňuji výše uvedené obecné body rovněž jedním konkrétnějším názorem, který se k nim s ohledem na skutečnost, že veřejné zakázky na stavební práce tvoří dlouhodobě zhruba 50 % finančního objemu všech veřejných zakázek, významem blíží. U veřejných zakázek na stavební práce stanoví stávající právní úprava povinnost vymezení předmětu pomocí dokumentace pro provádění stavby a jí odpovídajícího soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr. Variantně je možné zadání pomocí požadavků na výkon či funkci, které je ovšem přípustné jen v případě zakázek zahrnujících i projektovou činnost, což jeho využití značně omezuje. Tato velmi detailní specifikace sice odstranila dříve se občas vyskytující vágní a nedostatečné vymezení předmětu plnění, zároveň však ponechává odpovědnost za jakékoliv nedostatky projektu na zadavateli, který je jednak většinou méně odborně způsobilou stranou smluvního vztahu a jednak má omezené možnosti jejich nápravy (zadání chybějících položek v jednacím řízení bez uveřejnění není vždy možné).

Proto navrhuji stanovit ještě třetí způsob zadávání, a to formou plnění „na klíč“ (odpovědnosti za výsledek) i u zakázek, jejichž součástí není projektová činnost. V takovém případě by bylo možno zadávat zakázky i na základě méně detailní dokumentace (zřejmě pro stavební povolení) s tím, že uchazeč by oceňoval jen hrubší cenový rozpad (například jednotlivé stavební objekty a provozní soubory), avšak byl by povinen dílo kompletně provést za tuto nabídnutou cenu. Uchazeč by byl tedy jako odborník povinen sám ve své cenové nabídce zvážit veškeré náklady k provedení díla, i kdyby z předložených podkladů konkrétně nevyplývaly. Tento přístup by významně omezoval možnost uplatnění víceprací jen na skutečně výjimečné případy. V takovém případě se rovněž nabízí větší možnost využití variant u dílčích částí díla (například pažení), které by umožnily uchazečům promítnout své vlastní technologie a získat tak konkurenční výhodu.

Výše uvedené je vhodné doplnit v nelegislativních opatřeních vytvořením vhodných obchodních podmínek či podporou využívání již existujících (například FIDIC), které dle zkušeností z vyspělých zemí mohou významně přispět k řádnému plnění a řízení smlouvy. Je

---

24) Viz <http://www.uvo.gov.sk/vykkladove-stanoviska>. Jak Úrad v úvodu uvádí „Toto je jednotný právny názor úradu. Slúži na poskytnutie právnej istoty pre účastníkov procesu verejného obstarávania a zjednotenie výkladu zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákona o verejnom obstarávaní) pre účely aplikačnej praxe.“

25) <http://www.uvo.gov.sk/metodicke-usmernenia>.

na zvážení, zda využití takových obchodních podmínek nestanovit po vzoru Rakouska a Německa pro veřejné zadavatel jako závazné.<sup>26)</sup>

## Závěr

Oproti situaci před deseti lety, kdy se připravoval zákon č. 137/2006 Sb., se veřejné zakázky staly podstatně více celospolečenským předmětem zájmu. Vzrůstající diskusi lze samozřejmě přivítat, na druhou stranu hrozí, že se příprava nové právní úpravy „utopí“ v řadě dílčích a často protichůdných názorů a připomínek. Z tohoto důvodu má dle mého názoru velký význam stanovení určitého koncepčního rámce, v němž se bude právní úprava dále pohybovat, k čemuž se snaží přispět i tento článek.

Bohužel politická nestabilita v druhé půlce loňského roku způsobila, že se některé koncepční otázky začínají detailněji řešit až nyní v okamžiku, kdy byly nové směrnice již přijaty. Bylo by přitom bývalo vhodnější tyto otázky začít řešit o něco dříve.

V různých názorech v poslední době zaznívá dle mého názoru až nepřiměřený legislativní optimismus a očekávání od nové právní úpravy. Nové zadávací směrnice sice posunují některé instituty správným směrem, nepřináší však žádnou revoluci v zadávacím právu. Lze se proto obávat, že pouhé přijetí nové právní úpravy dosavadní problémy samo o sobě nevyřeší. K tomu je třeba spíše zavedení řady nelegislativních opatření, z nichž některé jsou rovněž popsány v tomto článku.

Rozsah nových směrnic rovněž v podstatě znemožňuje naplnit požadavky, aby právní úprava byla jednoduchá. Tento požadavek navíc nepřihlíží k tomu, že správné nakupování je vysoce odborná činnost, která spočívá jen z malé části v dodržení soutěžních pravidel. Vývoj by proto měl směřovat k uznání veřejného nakupování jako specifické odbornosti. Logicky pak nelze předpokládat, že každá malá obec s několika sty obyvatel bude disponovat takovým aparátem. Je proto úkolem státu, aby vytvořil systém, který umožní zejména malým zadavatelům služby těchto specialistů využívat.

Závěrem nezbyvá než popřát zejména Ministerstvu pro místní rozvoj, ale rovněž všem dalším zúčastněným, hodně zdaru do práce, aby se podařilo vytvořit právní úpravu, která alespoň z části naplní očekávání do ní vkládaná.

---

26) V Rakousku zákon o veřejných zakázkách stanoví obecně, že zadavatel je povinen využívat existující vzorové obchodní podmínky, které jsou stanovovány pro vybrané oblasti formou technické normy (zejména ÖNORM B 2110); odchylky od nich je zadavatel povinen odůvodnit. V Německu jsou obchodní podmínky stanoveny přímo v části B nařízení o zadávání veřejných zakázek na stavební práce (známé VOB/B).

# Poznatky ze soudních přezkumů zásad územního rozvoje

Martin Tunka

Opatření obecné povahy je relativně nový správní akt, který se stal součástí českého právního řádu teprve od 1. 1. 2006.<sup>1)</sup> Jeho využití od 1. 1. 2007<sup>2)</sup> pro územně plánovací dokumentaci (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán) vyvolalo řadu do té doby neobvyklých situací, postupů, požadavků a také reakcí, zejména pracovníků veřejné správy a projektantů, kteří návrhy těchto opatření zpracovávají. K postupně rostoucímu údivu nad touto významnou změnou v nemalé míře přispěly před tím prakticky ojedinělé soudní přezkumy územně plánovací dokumentace. Do konce roku 2006 se závazná část územně plánovací dokumentace vyhlášovala obecně závaznými vyhláškami obcí, jejich přezkum mimo oblast veřejné moci výkonné (veřejnou správu) byl možný pouze Ústavním soudem. Až na vzácné výjimky nebyl tento přezkum uplatňován.

V rozrušení nad novou situací upadly v zapomnění výhrady ministerstva vnitra, uplatněné při přípravě „nového“ stavebního zákona, totiž že vydávání závazných částí územně plánovací dokumentace (dále též ÚPD) obecně závaznou vyhláškou je neslučitelné s ústavním pořádkem a že je nutno nalézt jiný vyhovující způsob jak zajistit závaznost ÚPD. Vhodnější řešení než využití opatření obecné povahy neexistovalo a nalezeno nebylo. Spíše naopak, opatření obecné povahy se prosazuje i v jiných oblastech veřejné správy než je územní plánování.

Pro hledání věcného přístupu k institutu opatření obecné povahy a k řešení problémů, které (někdy zdánlivě) vyvolává nebo které jsou mu (někdy nepodloženě) přisuzovány, je vhodná reflexe dosavadních 7 let zkušeností s opatřením obecné povahy. K té může přispět i „Rozbor soudních přezkumů zásad územního rozvoje“ (dále též Rozbor), který zpracovala Česká společnost pro stavební právo na základě objednávky Ministerstva pro místní rozvoj.

Následující text je pouze výběrem určitých zjištění z tohoto Rozboru, která by mohla napomoci věcné diskusi o využívání opatření obecné povahy v územně plánovací činnosti. Cílem textu je upozornit především na:

- a) přezkumy zásad územního rozvoje (dále též ZÚR, Zásady) na základě návrhu obcí,
- b) rušení ZÚR pro nedostatky v posuzování jejich vlivů na životní prostředí (SEA).

## Základní informace o Rozboru

Zpracování Rozboru bylo zaměřeno na posouzení opakujících se:

- důvodů podání návrhů (i neúspěšných) na přezkum ZÚR a jejich aktualizací,
- důvodů zrušení ZÚR nebo jejich částí, zejména:
  - důvodů procesních a věcných (například nedostatky v obsahu ZÚR),

---

1) *Nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.*

2) *Nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.*

- důvodů způsobovaných právními předpisy, například neurčitostmi a nejasnostmi při jejich aplikaci, jejich nepřesností nebo nedostatečností.

Rozbor byl proveden na základě

- 41 rozsudků a usnesení soudů známých ke dni 14. 11. 2013 a
- podkladů zpracovaných Ústavem územního rozvoje, zaměřených na sledování a vyhodnocování judikatury územně plánovací dokumentace.

Ze souboru 41 rozsudků a usnesení byly ponechány stranou 4 případy (2 usnesení k otázce nabytí účinnosti ZÚR, rozsudek krajského soudu rušící část ZÚR a rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým byl tento zrušen). Na základě zbývajících 37 soudních rozhodnutí nebo usnesení:<sup>3)</sup>

- byly odmítnuty 4 žalobní návrhy,
- bylo zamítnuto 13 žalobních návrhů (ve 2 případech NSS zamítnul kasační stížnosti proti rozsudku KS),
- byla v 19 případech zrušena část ZÚR a
- v jednom případě byly ZÚR zrušeny v celém rozsahu (ZÚR Jihomoravského kraje).

Z porovnání souboru přezkumů územně plánovacích dokumentací všech druhů<sup>4)</sup> se souborem přezkumů pouze ZÚR je patrné, že ZÚR byly rušeny častěji – 43 % zrušeno v souboru všech druhů ÚPD, 54 % zrušeno v souboru ZÚR.

## K přezkumům ZÚR na návrhy obcí

Podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „SŘS“) ve znění pozdějších předpisů, je oprávněn podat návrh na zrušení ZÚR nebo jeho části ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Tento návrh může vůči ZÚR podat i obec. V tomto případě obec nemusí zdůvodňovat návrh na přezkum ZÚR dotčením vlastnických práv.

Struktura návrhů a rozhodnutí o zrušení ZÚR

	navrhovatel	podáno návrhů	% z 37 návrhů	zrušena ZÚR, její část	% z 20 zrušených	návrh odmítnut	návrh zamítnut
1	vlastník (pouze)	13 (100%)	35 %	5 (38% z 13)	25 %	4 (31% z 13)	4 (31% z 13)
2	obec (+ vlastník)	10	27 %	6	30 %	-	4
3	obec (pouze)	14	38 %	9	45 %	-	5
4	<b>CELKEM</b> Σ ř. 1.-3.	37 (100%)	<b>100 %</b>	20 (54% z 37)	<b>100 %</b>	4 (11% z 37)	13 (35% z 37)

3) 25 bylo vydáno Nejvyšším správním soudem (NSS), 15 krajskými soudy (KS) a 1 Městským soudem (MS) v Praze.

4) Do konce roku 2013 bylo provedeno 175 přezkumů všech druhů ÚPD, 57 % návrhů bylo odmítnuto nebo zamítnuto, vyhověno (zčásti nebo zcela) bylo 43 % návrhů.



Z počtu podaných návrhů na přezkumy ZÚR (viz sl. I.) je zřejmé, že výlučnými navrhovateli jsou téměř ve stejném podílu jak obce, tak osoby, které tvrdily dotčení vlastnických práv (viz ř. 3 – 38 %, resp. 35 % – viz ř. 1).

Z 20 případů zrušujících rozsudků (viz sl. II.) byly v 11 případech (tj. 55 %) navrhovateli osoby, které uváděly dotčení svých vlastnických práv, společně s obcemi (viz sl. II. řádek 1 +2). V 15 případech (tj. 75 %) byly navrhovateli obce, rovněž společně s vlastníky (viz sl. II. řádek 2 + 3).

Zatímco vlastníci podali návrhy na přezkum osmi ZÚR, jejich návrhu bylo vyhověno pouze v případě 4 ZÚR (hl. m. Prahy, Jihomoravského kraje, Karlovarského kraje a Středočeského kraje).

Oproti tomu podaly obce návrhy na přezkum jedenácti ZÚR, vyhověno jim bylo v případě 7 ZÚR (hl. m. Prahy, Jihomoravského kraje, Karlovarského kraje, Moravskoslezského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje a kraje Vysočina). Pouze obcemi byly napadeny ZÚR Moravskoslezského kraje, Plzeňského kraje a kraje Vysočina.

Diskutovaným tématem přezkumů ZÚR je otázka, zda, případně jak, mohou být Zásadami (přímo) dotčena vlastnická práva a zda by nebylo vhodné tento důvod přezkumů vyloučit. V těchto diskusích zatím nebyly zváženy všechny souvislosti, pro a proti.

Jaký je podíl přezkumů ZÚR, vyvolaných pouze návrhy obcí? V případě, že by byl přezkum ZÚR možný pouze na návrh obcí, tzn., že vyloučíme návrhy dotčených vlastníků, uvedené v předchozí tabulce v 1. řádku, získáme následující tabulku:

		1	2	3	4
	navrhovatel	podáno návrhů	zrušena ZÚR, její část	návrh odmítnut	návrh zamítnut
1	vlastník (pouze)	13 = 100%	5 = 38%	4 = 31%	4 = 31%
<b>2</b>	<b>obec (+ vlastník)</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	-	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>obec (pouze)</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	-	<b>5</b>
	<b>Součet ř. 2.+3.</b>	<b>24 = 100 %</b>	<b>15 = 63 %</b>		<b>9 = 37 %</b>
4	CELKEM Σ ř. 1.-3.	37 - 100%	20 - 54%	4 - 11%	13 - 35%

Z obou tabulek je zřejmý významná podíl obcí na návrzích na přezkum ZÚR, krom toho jsou obce ve svých návrzích téměř dvojnásobně úspěšnější než vlastníci (63% vůči 38%). Přezkum ZÚR, prováděný soudy mimo rámec výkonné moci, je tedy pro obce významným nástrojem k ochraně jejich práv a zájmů vůči krajům. Pro dotčené obce je možnost soudního přezkumu ZÚR významná a svým způsobem nezastupitelná. Z četnosti obcemi podaných návrhů (obce se podílely na 65 %, tj. 2/3 návrhů) je možné usuzovat na značné rezervy v komunikaci obcí a krajů, v jejich součinnosti na úseku územního plánování při pořizování ZÚR a při řešení nadmístních záležitostí.

Z výroků soudů je zřejmá opakující se výhrada vůči nedostatečné srozumitelnosti, odůvodněnosti a tím pádem přezkoumatelnosti regulace rozvoje území, kterou kraje v Zásadách uplatňují vůči obcím. V jednom z posledních rozsudků je například zmíněno „...porušení zásady, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se

*činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, které způsobilo nesrozumitelnost této části Zásad..., která hraničí až s uplatňováním vrchnostenského postoje kraje“.*

Z Rozboru lze dovodit, že možnost přezkumu ZÚR na návrh obcí by měla být v každém případě zachována, a že jeho provádění soudy je velmi významným podnětem pro zlepšení součinnosti krajů i obcí při usměrňování územního rozvoje a při investiční přípravě veřejné infrastruktury. Rovněž se ukazuje, že je významná možnost podání kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

## **K rušení ZÚR pro nedostatky v posuzování jejich vlivů na životní prostředí (SEA)**

ZÚR jsou na rozdíl od územních plánů vždy povinně posuzovány z hlediska jejich vlivů udržitelný rozvoj, zahrnující i vyhodnocení vlivů na životní prostředí (tzv. SEA). Za povšimnutí stojí, že z 20 případů zrušení ZÚR byly ve 14 případech (70 %) důvodem nedostatky v posouzení SEA:

- 5 rozsudků k ZÚR hl. m. Prahy,
- 2 rozsudky k ZÚR Jihomoravského kraje, které byly zrušeny v celém rozsahu,
- 7 rozsudků k ZÚR Středočeského kraje z celkem 13 rozsudků k těmto ZÚR.

Z této poměrně rozsáhlé judikatury vyplývá konzistentní a ustálený soubor požadavků, které by SEA k ZÚR měla splňovat, včetně odkazů na příslušné právní předpisy a jejich ustanovení, z kterých je tento názor dovozen. Poprvé se toto téma objevilo v rozsudku 8 Ao 2/2010-644 Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, kterým byla zrušena část ZÚR hl. m. Prahy, naposledy v rozsudku 50 A 16/2013-97 Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2013.

Na základě žalobních návrhů odkryly soudní přezkumy řadu nedostatků, například v nedůsledném (pouze formálním) respektování požadavků na posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí, především v nedostatečném posouzení kumulativních a synergických vlivů, spočívající v tom, že nebyly například vzaty v potaz již existujících vlivy v území společně s vlivy uvažovaných záměrů. Dále byly shledány vady ve vyhodnocování vlivů na veřejné zdraví. Provedené přezkumy svým způsobem doplňují (a v něčem až nahrazují) chybějící metodickou podporu pro výklad a aplikaci kombinace několika právních předpisů,<sup>5)</sup> upravujících požadavky na posouzení vlivů koncepcí na životní prostředí. Uvedené nedostatky by zůstaly bez soudních přezkumů pravděpodobně nadále skryty.

Směrnice 2001/42/ES mj. uvádí: „(4) Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím. (5) Přijetí postupů pro posuzování vlivů na životní prostředí na úrovni plánů a programů by mělo přinést prospěch podnikům tím, že jim poskytne soudržnější rámec, ve kterém fungují, zahrnutím příslušných informací o životním prostředí do rozhodování. Zahrnutí širšího počtu faktorů do rozhodování by mělo přispět k udržitelnějším a účinnějším řešením.“

---

5) *Stavební zákon včetně přílohy, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, Směrnice 2001/42/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.*

V řadě evropských zemí je vyhodnocování návrhu koncepce (rozuměj ÚPD) nedílnou součástí procesu její tvorby, zahrnujícího hledání nejvhodnějšího řešení z hlediska vlivů na životní prostředí, bez požadavků na zvláštní autorizace. Do českého právního řádu byly principy Směrnice promítnuty dosti spletitým způsobem, který se vyznačuje značně komplikovanou právní úpravou vztahů partnerů, účastných na pořizování a zpracování ZÚR, na posuzování vlivů této koncepce na životní prostředí, jejich pravomocí, působností a zodpovědností za výsledek toto posuzování. Problematičnost tohoto pojetí se nejzřetelněji projevuje právě při uplatňování zákona o posuzování vlivů v kombinaci se stavebním zákonem. Účastní jsou například Ministerstvo pro místní rozvoj a krajské úřady jako orgány územního plánování, Ministerstvo životního prostředí jako posuzující orgán SEA v ZÚR, projektanti autorizovaní ke zpracování návrhu ZÚR, kteří jsou zodpovědní vůči České komoře architektů, dále osoby oprávněné ke zpracování posouzení vlivů na životní prostředí, které k této činnosti autorizuje Ministerstvo životního prostředí a vůči kterému jsou za tuto činnost zodpovědní, požadovaná je zvláštní způsobilost osob k posuzování vlivů na veřejné zdraví, autorizovaných Ministerstvem zdravotnictví. Odběratelem posouzení „SEA“ jsou orgány územního plánování (krajské úřady), v jejichž působnosti ovšem není vlastní hodnocení kvality tohoto posouzení, jeho obsah určuje Ministerstvo životního prostředí<sup>6)</sup> a je oprávněné požadovat jeho dopracování. Uživatelem tohoto posouzení je přitom projektant, který zpracovává koncepci a kterému by mělo poskytnout podněty k jejím úpravám.

Z provedeného Rozboru je možné dovozovat, že současná komplikovaná právní úprava SEA poskytuje relativně velkou naději na úspěch každému návrhu na přezkum ZÚR z důvodů nedostatků v posouzení jejich vlivů na životní prostředí. Cíle Směrnice 2001/42/ES, a tím i posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí jsou za tohoto stavu snadným terčem jejich zpochybňování.

Rozbor soudních přezkumů zásad územního rozvoje je možné chápat jako jeden z řady kroků, které bude zapotřebí vykonat před věcným a nepředpojatým rozhodováním o dalších možnostech zlepšování právní úpravy územního plánování a posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí.

---

6) Viz zákon č.100/2001ve znění pozdějších předpisů, § 10i odst. 3: „Ministerstvo [MŽP] ...stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení.“

# K otázce přezkumu tzv. indexu podlažní plochy jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu

Josef Vedral

V září 2013 vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutí, ve kterém se zabýval právní povahou tzv. indexu podlažní plochy (rozhodnutí sp. zn. 1 Aos 2/2013-116 publikované pod č. Sb. NSS č. 2943/2014). Rozšířený senát dospěl k závěru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné, a to i když byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu podle § 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

Dále uvedl, že má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území indexem podlažní plochy či mají-li být změněny hodnoty této již existující regulace, musí se postupovat podle § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona z roku 2006, tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy, zatímco věty druhá a třetí tohoto ustanovení (tam se uvádí, že o úpravě směrné části územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování a při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů, tzn. zákona č. 50/1976 Sb.) se pro tyto případy neuplatní.

Dále rozšířený senát konstatoval, že obsahuje-li územní plán obce či jeho změny obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy nesprávně ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., přičemž 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.

V souvislosti s citovanými závěry obsaženými v rozhodnutí rozšířeného senátu vznikla otázka, zda lze zákonnost takové úpravy směrné části územního plánu spočívající ve stanovení nebo změně indexu podlažní plochy přezkoumat postupem podle správního řádu, tedy v přezkumném řízení podle § 174 správního řádu.

Pokud se v této části směrná část územního plánu, resp. její změna, pokládá podle usnesení rozšířeného senátu za opatření obecné povahy z hlediska soudního řádu správního, který vlastní definici opatření obecné povahy nemá (na rozdíl od definice rozhodnutí správního orgánu v § 65 odst. 1 soudního řádu správního), je otázkou, zda je takový právní akt současně i opatřením obecné povahy z hlediska správního řádu, který jako jediný jakousi definici tohoto institutu v § 171 obsahuje.

Mohou existovat (a existují) případy, kdy určitý správní akt není rozhodnutím vydávaným v řízení podle správního řádu (například proto, že je použití správního řádu na vydávání takového správního aktu vyloučeno), ale je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Jde tedy o to, zda mohou existovat i případy, kdy je určitý správní akt (z materiálního

hlediska) opatřením obecné povahy soudně přezkoumatelným podle soudního řádu správního a současně není (v tomto případě spíše z hlediska formálního) opatřením obecné povahy podle správního řádu, tzn., že se při vydávání takového správního aktu nepostupuje podle šesté části správního řádu.

Příkladem takového opatření obecné povahy je například usnesení obecního zastupitelstva podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, kterým se vymezují v obci volební obvody pro účely voleb do zastupitelstva a které je z hlediska judikatury opatřením obecné povahy (viz Sb. NSS č. 2140/2010), ale při jeho přijímání se nepostupuje podle šesté části správního řádu, neboť to vylučuje § 71 zákona č. 491/2001 Sb. (otázkou ovšem je, zda zákon z roku 2001 mohl vyloučit použití institutu, který tehdy neexistoval, jeho účelem to rozhodně být nemohlo). Dalším, o poznání kontroverznějším příkladem, je nařízení obce, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, vydávané na základě § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které Ústavní soud v rozhodnutí Pl. ÚS 14/08 z 18. 11. 2010 označil v materiálním smyslu za opatření obecné povahy a odmítl se jím proto zabývat (je samozřejmé, že pokud byl daný správní akt vydán jako nařízení obce, tedy právní předpis, nebyl vydáván postupem podle šesté části správního řádu). Neplatí tedy, že to, co je opatřením obecné povahy podle soudního řádu správního, je současně automaticky též opatřením obecné povahy podle správního řádu.

(Asi nejen) v tomto případě by proto mělo z hlediska případného přezkumného řízení podle § 174 správního řádu převážet formální pojetí, tzn., že přezkoumávat jako opatření obecné povahy by se v přezkumném řízení podle správního řádu měly jen takové správní akty, které také byly (a měly být) jako opatření obecné povahy postupem podle šesté části správního řádu vydány. Materiální pojetí opatření obecné povahy by zřejmě nemělo jít tak daleko, že by se určité správní akty pokládaly za opatření obecné povahy „jen“ pro účely přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu, ačkoliv se při jejich vydávání podle ustanovení šesté části správního řádu nepostupovalo.

Materiální pojetí opatření obecné povahy nemůže platit jen napůl, tedy jen pro účely přezkumného řízení. Ustanovení § 174 správního řádu nelze interpretovat izolovaně od ustanovení předcházejících, tzn. § 172 a 173. Pokud nebyl určitý právní akt vydán jako opatření obecné povahy postupem podle šesté části správního řádu, protože se vycházelo z toho, že o opatření obecné povahy nejde, nelze ho přezkoumávat jako opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Pokud takové opatření obecné povahy nebylo přijato postupem podle šesté části správního řádu (a podle příslušných ustanovení zvláštního zákona, zde stavebního), muselo by být v přezkumném řízení automaticky zrušeno pro zásadní porušení procesních pravidel.

To by mělo platit i pro rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Pokud určitý právní akt nebyl vydán jako rozhodnutí ve správním řízení, neboť se vycházelo z toho, že o rozhodnutí ve správním řízení nejde, nelze ho, byť na základě judikatury, která dospěla k závěru (jako příklad lze uvést územní souhlasy podle dřívější právní úpravy a rozsudek Nejvyššího správního soudu Sb. NSS č. 1814/2009, v němž soud uvedl, že územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné), přezkoumávat jako rozhodnutí v přezkumném řízení. Mluví-li se v § 94 a dalších správního řádu o rozhodnutí, myslí se tím rozhodnutí vydané v řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nikoliv jakýkoliv správní

akt, který je rozhodnutím v materiálním smyslu (viz odkazy na účastníky původního řízení, právní moc atd.).

Jde o to, jaké účinky vyvolává ve správní praxi taková změna judikatury, k jaké v daném případě došlo, tedy pokud se určitá kategorie právních aktů začne znenadání na základě změny judikatury pokládat za kategorii úplně jinou. Podobnou otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí Sb. NSS č. 1764/2009, ve kterém rozhodoval o povaze závazných stanovisek, konkrétně o tom, zda a pokud ano, tak za jakých podmínek jsou soudně přezkoumatelná jako rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Z hlediska svého obsahu je toto rozhodnutí už překonáno pozdější judikaturou, co je však na něm stále aktuální, je v jeho závěru obsažené stanovisko k právním důsledkům změny judikatury pro správní a soudní praxi. Tato změna tenkrát spočívala v tom, že rozšířený senát oproti dosavadní praxi označil závazná stanoviska za soudně přezkoumatelná rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. To nutně vyvolalo otázku, jaké důsledky má tato skutečnost pro tyto správní úkony z hlediska správního řádu, konkrétně tedy zda mohou a mají být na závazná stanoviska, která nebyla před rozhodnutím rozšířeného senátu vydána jak rozhodnutí ve správním řízení, uplatněny mimořádné opravné prostředky podle správního řádu.

Rozšířený senát dospěl v tomto rozhodnutí k závěrům, které jsou použitelné i dnes na posuzování stanovení indexu podlažní plochy a jeho změny v případném přezkumném řízení podle § 174 správního řádu. Rozšířený senát tehdy uvedl, že „pokud, jako je tomu kupříkladu v projednávané věci, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, účinky tohoto rozhodnutí jsou orientovány výlučně do budoucna. Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má. Tato skutečnost má tedy v projednávané věci následující účinky:

1. Změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba – obdobně viz například nálezy ÚS ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, Sb. n. u. US, sv. 32, č. 31, s. 281 či nálezy ÚS ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, Sb. n. u. US, sv. 33, č. 20, s. 417.
2. Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.

V usnesení rozšířeného senátu se sice mluví jen o mimořádných opravných prostředcích, přičemž přezkumné řízení se pokládá za tzv. dozorčí prostředek, neboť jeho zahájení není v dispozici účastníka řízení nebo jiné dotčené osoby, ale záleží na uvážení správního orgánu. Nicméně má-li podle usnesení rozšířeného senátu platit, že změna judikatury není dostatečným důvodem pro mimořádné opravné prostředky, bylo by absurdní, aby to neplatilo pro tzv. dozorčí prostředky, které rovněž, byť za jiných podmínek, slouží k přezkumu pravomocných rozhodnutí, případně dalších správních aktů, jako je tomu u opatření obecné povahy.

V případě části směrné části územního plánu obsahující tzv. index podlažní plochy, resp. případných změn této části, ale možná ani není co v přezkumném řízení přezkoumávat. Pokud měly a mohly být indexy podlažní plochy součástí pouze závazné (a nikoliv směrné) části územního plánu, vztahovalo a vztahuje se na jejich změny po 1. 1. 2007 ustanovení § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona z roku 2006. Správním orgánem věcně příslušným k jejich změnám tedy bylo a je pouze obecní zastupitelstvo, které tak činí v samostatné působnosti. Pokud však o změně indexu podlažní plochy rozhodl na základě § 188 odst. 3 věty druhé stavebního zákona obecní úřad v přenesené působnosti, rozhodl o tom správní orgán, který k tomu nebyl vůbec věcně příslušný ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu. Na základě § 78 správního řádu ve spojení s § 174 správního řádu by se proto mělo vydat „rozhodnutí“ o nicotnosti takového správního aktu.

V usnesení rozšířeného senátu se bez podrobnější argumentace konstatuje, že rozhodli obecní úřad (v posuzovaném případě šlo o magistrát statutárního města) v přenesené působnosti o něčem, o čem mělo rozhodnout v samostatné působnosti zastupitelstvo, není takový správní akt nicotný ale „pouze“ nezákonný, a to i přesto, že podle rozšířeného senátu nejde o jednání přičitatelné obci (jako veřejnoprávní korporaci) ale magistrátu jako samostatnému správnímu orgánu. Obecní úřad ale není věcně příslušný k tomu, aby rozhodoval o změně závazné části územního plánu obce podle § 188 odst. 3 věta první stavebního zákona, k tomu je příslušné zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Úvaha rozšířeného senátu o tom, že index podlažní plochy patří do závazné části územního plánu, vede proto v kombinaci s § 188 odst. 3 stavebního zákona k tomu, že rozhodoval věcně nepřislušný orgán. To, že obecní úřad měnil směrnou část územního plánu, k čemuž věcně příslušný je, mu ale věcnou příslušnost ke změně toho, co de iure patří do závazné části, nedává.

Uvažovat je možné i tak, být to v odůvodnění usnesení rozšířeného senátu uvedeno není, že příslušnost jednotlivých orgánů obce je „pouze“ příslušností funkční na úrovni obce jako veřejnoprávní korporace (§ 130 správního řádu) a nikoliv příslušností věcnou a pokud věc spadá do působnosti obce jako takové a rozhodne o ní (v tomto případě tedy učiní úkon podle § 188 odst. 3 stavebního zákona) jiný orgán obce, než který měl rozhodnout, půjde „jen“ o nezákonnost a nikoliv nicotnost z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti (podle § 77 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 174 odst. 1).

Správní řád není úplně jednoznačný v tom, zda věcná příslušnost náleží obci jako takové nebo přímo jednotlivým orgánům obce, což má bezprostřední význam pro zjišťování případné nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. V ustanovení § 1 odst. 1 pokládá správní řád za správní orgán každý jednotlivý orgán územního samosprávného celku, nikoliv územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporaci, ačkoliv u dalších právnických osob pokládá za správní orgán právnickou osobu jako celek, ale v § 130 odst. 1 počítá s (věcnou) příslušností obce jako takové a určuje (při neexistenci jiné speciální úpravy) „pouze“ její funkčně příslušný orgán (a ze stejného modelu vychází i obecní zřízení, které rovněž upravuje rozdělení věcí v samostatné a přenesené působnosti mezi jednotlivé orgány obce). Ale to už je samostatné téma, které by vyžadovalo rozsáhlejší rozbor.

## Ještě k Oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury

Jakub Hanák

V minulém ročníku tohoto časopisu vyšel článek J. Háby,<sup>1)</sup> který se podrobně zabýval oceňováním pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury po přijetí zákona č. 405/2012 Sb. Ten změnil k 1. únoru 2013 zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále jen zákon č. 416) i zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, a přinesl v oceňování nemovitostí zásadní změny. Poněvadž s řadou závěrů, které jsou v článku prezentovány, nesouhlasím, dovoluji si touto cestou zareagovat a dát čtenáři příležitost, aby posoudil i jinou argumentaci. Považuji za nadbytečné předkládat svůj názor na veškeré důsledky této novelizace, a zda může naplnit do ní vkládaná očekávání. Těmto otázkám jsem se již věnoval v jiných příspěvcích,<sup>2)</sup> resp. je analyzovali jiné autorky a autoři.<sup>3)</sup> Proto se omezím pouze na některé otázky.

### Mechanismus určení ceny a náhrady

Nejprve považuji za vhodné uvést, že je přehnané považovat změnu konstrukce určení ceny či náhrady za nemovitost ve smyslu zásady „pole za pole“ za „potrestání neposlušných vlastníků“.<sup>4)</sup> **Zvolená konstrukce je legitimním krokem zákonodárce, kterým se snaží snížit náklady na výkup pozemků pro dopravní stavby a vychází z nesporné teze,**

1) HÁBA, J. *K oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury*. *Stavební právo: bulletin*, 2013, č. 2, s. 53–65.

2) HANÁK, J. *Důsledky novely zákona o vyvlastnění pro znaleckou činnost a oceňování nemovitostí*. *Soudní inženýrství*, 2013, č. 1, s. 25–29 či HANÁK, J. *Výstavba veřejně prospěšných staveb – vybrané majetkoprávní aspekty*. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Cofola 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. s. 1287–1297.

3) SEDLÁČKOVÁ, V.; VOBRÁTILOVÁ, Z. *Informace o novele zákona o vyvlastnění*. *Bulletin stavebního práva*, 2012, č. 2, s. 28–32 nebo HANDRLICA, J. *Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově*. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229–235.

4) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 54. *Sluší se připomenout, že jiní autoři naopak soudí, že stávající úprava je nevyvážená, protože se zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, zcela výrazně přiklonil na stranu vlastníků*. ŠTRAUS, J. *Vyvlastňování a problémy s ním spojené*. *Bulletin stavebního práva*, 2012, č. 2, s. 22.



**že vlastník pozemku nemůže dopravní stavbu na svém pozemku realizovat.**<sup>5)</sup> Pochopit lze i rezignaci zákonodárce na určení ceny pozemku pod pozemní komunikací tím, že se nyní budou oceňovat pozemky, se kterými je trh rozvinutější (převážně zemědělské). Zákaz přihlížet ke zhodnocení i znehodnocení pozemku plánovanou dopravní stavbou není v rozporu ani s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, neboť náhrada za vyvlastnění musí být v rozumném poměru k tržní hodnotě v době, kdy k vyvlastnění došlo.<sup>6)</sup> Tato rovnováha je zachována, protože vlastník si za cenu (náhradu) může opatřit jiný zemědělský nebo lesní pozemek. Nezapomínejme také na možnost náhrady v podobě jiného pozemku (viz § 11 zákona o vyvlastnění) nebo uzavření smlouvy o směně pozemků, byť k tomu v praxi z řady důvodů dochází jen výjimečně. Nelze si představit vlastníka, který by trval na výměně za pozemek, kde se uvažuje v budoucnosti se stavbou pozemní komunikace, neboť takový pozemek je pro něj z dlouhodobého hlediska nevyužitelný. Vlastníkům, kteří se dohodnou se stavebníkem (nemusí jím být jen stát, ale také územně samosprávné celky či soukromé společnosti v rámci PPP projektů) je nabídnut bonus ve výši až 100 %, což je v porovnání se Slovenskem (20 %) velmi štědré. **Lze souhlasit s tím, že v důsledku novely se může zvýšit počet vyvlastňovacích řízení a tím zpomalit výstavba. To je však dáno tím, že mezi vlastníky jsou známy ceny, za které bylo vykupováno v nedávné minulosti. Nikoliv tím, že by nově nabízené ceny za pozemky pro dopravní stavby byly příliš nízké nebo dokonce nespravedlivé.** Je rovněž vcelku logické, že konstrukce „pole za pole“ není vztažena na pozemky pro energetickou infrastrukturu, protože kvůli ní nedochází většinou k výkupům, ale pouze zřizování věcných břemen. Energetické vedení přitom nemění nestavební charakter pozemku<sup>7)</sup> (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 8 Ao 1/2007-94, kde se uvádí: „jestliže se stavebním pozemkem rozumí část území, pak vztažení této definice i na stavby inženýrských sítí by vedlo k absurdním důsledkům. Za stavební pozemky by bylo třeba považovat všechny pozemky, po kterých, resp. pod kterými, jsou inženýrské sítě vedeny, neboť bylo územním rozhodnutím určeno, že tyto budou zastavěny (sítěmi). Šlo by mnohdy, zejména v případě dálkového vedení inženýrských sítí, o části území, o kterých by jinak nikdo nepochyboval, že jsou například ornou půdou“). Rozsudek se zabýval definicí stavebního pozemku ve stavebním zákoně, která je však v zásadě identická s definicí v zákoně o oceňování majetku).<sup>8)</sup> V případě staveb vodní infrastruktury je však na pováženu, že se uplatní jiná pravidla.

5) S výjimkou účelových komunikací sloužících zejména k zajištění dopravy v soukromých areálech nebo spojení nemovitostí s veřejnou pozemní komunikací, jsou vlastníky ostatních pozemních komunikací pouze stát, kraje a obce. Železniční dráha nemusí být vlastněna veřejnoprávním subjektem, ale v ČR jde o výjimečný jev.

6) Srovnej například rozsudky ve věci Pešková proti České republice (stížnost č. 22186/03) či Bistrovíč proti Chorvatsku (stížnost č. 25774/05). Toto pravidlo lze vztáhnout i na sjednávání dohody s vlastníkem, která nemusí být považována za zcela dobrovolnou, protože stavebník může v případě nedohody získat vlastnické právo na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu i proti vůli vlastníka.

7) Podrobně HANÁK, J.; SEDLÁČEK, J. Náhrady za zřízení věcných břemen – polemika s vybranými postupy. Soudní inženýrství, Brno: CERM, 2012, roč. 23, č. 2, s. 127–132.

8) Srovnej § 2 odst. 1 písm. b zákona č. 183/2006 Sb., podle kterého je „stavebním pozemkem pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím“ s § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 151/1997 Sb., podle něhož jsou stavebními pozemky „nezastavěné pozemky,

V tom lze závěrům J. Háby<sup>9)</sup> jen přitakat. Dále není dle mého názoru sporu o tom, že má být stanovena obvyklá cena pozemku. Ta se přitom stanoví přednostně porovnáním (zákonem č. 303/2013 Sb. bylo toto všeobecně uznávané pravidlo dokonce explicitně vloženo do definice ceny obvyklé v zákonu o oceňování majetku).<sup>10)</sup> Cena zemědělského pozemku se tedy nebude stanovovat podle BPEJ, jak je v článku naznačováno.<sup>11)</sup> Podařilo-li se získat znaleckému ústavu Znalci a odhadci v březnu 2013 při svém výzkumu 378 reprezentativních vzorků pro stanovení ceny zemědělského pozemku v okolí Brna,<sup>12)</sup> je použití porovnávací metody zřejmě snadno proveditelné. Pokud by byla cena zemědělského pozemku skutečně 620 Kč/m<sup>2</sup>, troufám si tvrdit, že nedojde ani k vyvlastňovacím řízením, ale spíše k revizním znaleckým posudkům.

### Použitá terminologie

Řada údajných nejasností novelizovaných předpisů kritizovaných v článku je způsobena tím, že je použit pouze jazykový výklad právního předpisu. Jazykový výklad, jak výstižně uvedl Ústavní soud, však „představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“.<sup>13)</sup> Příkladem jsou rozpaky nad tím, že v ustanovení § 3b odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. není definováno, co znamená „cena stanovená znaleckým posudkem“.<sup>14)</sup> **Přítom hned následující § 3b odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. jednoznačně říká, že znalecký posudek, který je podkladem pro navržení výše kupní ceny v návrhu kupní smlouvy, stanoví cenu ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby** (to, že není explicitně uvedena povinnost tuto cenu srovnat s cenou zjištěnou podle cenového předpisu je bezesporu nešikovné – viz dále). Obdobně použitý výraz „oceňovací předpis (§ 3b odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb.)“ sice není šťastný, protože není v jiných právních předpisech téměř používán,<sup>15)</sup> ale není dle mého sporu o tom, že jeho význam je totožný s termínem „cenový předpis“, který je naopak používán v právních předpisech zcela běžně. Tímto je poté myšlen zákon o oceňování majetku (viz § 1 odst. 1 zákona o oceňování majetku).

---

*kteří byly vydaným územním rozhodnutím určeny k zastavění“.* Toto znění bylo zachováno i poslední novelou zákona o oceňování majetku (č. 303/2013 Sb.) a lze je považovat za tradiční.

9) HÁBA, J. Op. cit., s. 54.

10) § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb.: „Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.“

11) HÁBA, J. Op. cit., s. 61 – „lze za obvyklou cenu považovat cenu zjištěnou na základě údajů dle BPEJ?“

12) HÁBA, J. Op. cit., s. 60.

13) *Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.*

14) HÁBA, J. Op. cit., s. 55.

15) *Nalezneme ho však například v § 34 odst. 11 zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, v platném znění.*

Z tohoto důvodu jsou zbytečné a nepřesné úvahy nad tím, zda je zákon č. 416/2009 Sb. oceňovacím předpisem nebo je nadřazen zákonu o oceňování majetku,<sup>16)</sup> protože je zde zcela opomenuta klasická zásada *lex specialis derogat generali*. Zákon č. 416 obsahuje zvláštní pravidlo pro posouzení povahy pozemku (odlišné od zákona o oceňování majetku), které se použije pouze v případech upravených zákonem č. 416/2009 Sb. (stejně pravidlo obsahuje i zákon o vyvlastnění). **Ve znaleckém posudku je tedy nutné stanovit obvyklou cenu nemovitosti. Výkladem lze dle mého názoru dovést (srov. odkaz „podle oceňovacího předpisu“), že by měla být určena i cena zjištěná (administrativní) podle zákona o oceňování majetku.** Takto bude současně garantováno, že se vlastník, který by chtěl dohodu dobrovolně uzavřít, nedostane do horšího postavení, než kdyby návrh smlouvy odmítl, protože ve vyvlastňovacím řízení se obě ceny porovnávají a náhrada se stanoví podle ceny vyšší.

Jsem názoru, že z poznámky pod čarou č. 7 v § 3b odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb. (odkazující na vymezení stavebního pozemku v zákoně o oceňování majetku) nelze dovozovat, že po vydání územního rozhodnutí jsou všechny pozemky vykupované v režimu zákona č. 416/2009 Sb. již stavebními.<sup>17)</sup> **Touto poznámkou pod čarou, která není mimochodem závazná pro interpretaci tohoto ustanovení, ale pouze vodítkem, zákonodárce toliko vysvětluje rozdíl mezi stavebním a zemědělským pozemkem pro účely rozlišení výše „ bonusu“.** Nelze zapomenout, že toto ustanovení dopadá také na pozemky, na kterých bude zřizováno pouze věčné břemeno a které mohou být určeny ke stavbě například rodinného domu nebo komerční nemovitosti (k tomuto zhodnocení pozemku se samozřejmě přihlíží, neboť nemá souvislost s dopravní stavbou). Stále pak platí pravidlo uvedené v § 3b odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., že se pozemek oceňuje podle jeho stavu před vydáním územního rozhodnutí.<sup>18)</sup> Proto je třeba tyto úvahy uvedené v článku odmítnout.

## Postup při uzavírání dohody

Nejvíce prostoru je v článku (zcela oprávněně) věnováno postupu při sjednávání dohody mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku. Lze se jen připojit ke kritice ustanovení § 101 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Ovšem z jiného důvodu než je nepřipravenost oprávněných osob svého práva využít.<sup>19)</sup> Zřejmě opomenutím zákonodárce totiž cena, pokud by

---

16) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 56.

17) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 60. *Tato úvaha je dána tím, že k výkupu pozemků od vlastníků stavebníci zpravidla přistupují teprve ve chvíli, kdy mají stavbu uvedeným rozhodnutím povolenou a vědí, na kterých pozemcích ji budou moci stavět. Podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o oceňování majetku, na které poznámka odkazuje, jsou pak pozemky, na kterých je umístěna územním rozhodnutím stavba, považovány za stavební.*

18) *Stavebník, který jedná s vlastníkem a předkládá mu návrh smlouvy odpovídající zákonu č. 416, nemůže ani spekulovat s tím, že by kupoval levně zemědělské pozemky pro budoucí investici. On se totiž snaží vykoupit pozemky, na kterých je dopravní stavba už územním rozhodnutím umístěna nebo alespoň vymezena v územně plánovací dokumentaci, ovšem pozemek se ocení podle původního stavu (zemědělský, lesní, funkční celek s rodinným domem apod.). To je vlastní podstata a smysl novely č. 405/2012 Sb.*

19) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 56.

stavebník svého práva využil, má být určena jako za pozemek určený pro shodný účel užívání jako veřejně prospěšná stavba, tj. za stavební, který je většinou dražší než pozemek oceněný jako zemědělský či lesní. Pokud by stavebník na základě jednoduché ekonomické úvahy, svého práva nevyužil, nabízí se otázka, zda může poté ve vyvlastňovacím řízení tvrdit, že se o dohodu pokoušel. Jelikož stavební zákon upravuje kompletně průběh vyjednávání o využití či nevyužití předkupního práva, nelze zřejmě tento rozpor vyřešit tím, že bychom zákon č. 416/2009 Sb. označili za zvláštní úpravu. Je bohužel smutným faktem, že stavební zákon zcela opomíjí změny v konstrukci cen a náhrady zavedených novelou, ač na tuto souvislost bylo včas upozorňováno v době,<sup>20)</sup> kdy začaly přípravy na novele, a gestorem předmětných zákonů je stejné Ministerstvo pro místní rozvoj.

Za obrovské riziko považují akceptaci výkladu, že s vlastníkem nemovitosti bude nejprve jednáno v režimu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, a teprve poté v režimu zákona č. 416/2009 Sb. (nebo, že si to bude moci stavebník dokonce vybrat podle toho, zda se „spěchá nebo má relativně dostatek času a nespěchá“).<sup>21)</sup> Nelze se ubránit dojmu, že důvodem pro tyto úvahy je snaha využít volnějších a pro vlastníky pozemků výhodnějších pravidel pro ocenění pozemku, pokud by se nepoužil zákon č. 416/2009 Sb. Podle § 12 odst. 4 zákona o majetku ČR se totiž sjednává cena maximálně do výše ceny zjištěné podle zákona o oceňování majetku. Pozemky by se přitom ocenily jako stavební (bylo již vydáno územní rozhodnutí a zákon o majetku ČR nezakazuje přihlížet ke zhodnocení pozemku) a navíc je garantována minimální cena (40 až 100 Kč/m<sup>2</sup> podle druhu komunikace).<sup>22)</sup> Důsledkem by tedy mohla být vyšší cena pozemku stanovená znaleckým posudkem, než kdyby ocenění bylo provedeno podle zákona č. 416/2009 Sb. Teoreticky by sice použití zákona o majetku ČR mohlo být pro stát v některých, spíše ojedinělých, případech výhodné: v těch situacích, kdy by zjištěná cena stavebního pozemku byla nižší než dvojnásobná cena zemědělského pozemku.<sup>23)</sup> Lze však očekávat, že vlastníci budou obeznámeni s podmínkami prodeje a návrhy smluv, které by byly výhodné pro stát (nikoliv pro ně),<sup>24)</sup> nebudou akceptovat. Je zřejmé, že je nevhodné (časově i finančně) předkládat dva návrhy smluv. **Návrh dohody by měl být vždy použitelný jako doklad pokusu o dohodu pro potřeby vyvlastňovacího řízení.** Za výstižné považují konstatování v článku citované analýze, která je přílohou Příkazu GR ŘSD ČR č. 5/2013, že smyslem zákona č. 416/2009 Sb. a „*důvodem konkrétní úpravy této dohody je zájem zákonodárce na zachování právní jistoty, tj. aby vyvlastnitel i vyvlastňovaný věděli, jaké podmínky musí splnit pro to, aby*

---

20) Například HANÁK, J. *Výše ceny a náhrady za pozemek určený pro stavbu dálnice. Právní rádce*, 2011, č. 11, s. 39–42.

21) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 56 a 62.

22) *Srovnej část I, oddíl 1, položka č. 1 výměru MF č. 01/2014, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.*

23) *Shodneme-li se, že nejčastěji je dálnice plánovaná na zemědělské půdě, tak v případě pozemku pro dálnici činí minimální cena dle Cenového výměru č. 1/2014 100 Kč/m<sup>2</sup>, která je cenou zjištěnou pro účely zákona o majetku ČR. Cena zemědělského pozemku by tak musela být vyšší než 50 Kč/m<sup>2</sup>, aby se 100 % bonusem tuto částku překročila. To není dle mého názoru obvyklá cena zemědělské půdy na většině území České republiky.*

24) *Postup, kdyby stát nabízel podmínky, o kterých by věděl, že jsou pro vlastníka méně výhodné, než kdyby mu nabídl smlouvu podle zákona č. 416, jak zákonodárce zamýšlel, považují za nemorální. Nekorektní až silácké jednání stavebníka je přitom mnohdy důvodem pro odmítnutí návrhu smlouvy vlastníky.*

vyvlastňovací úřad o vyvlastnění rozhodl“. Je třeba si uvědomit, že také obce, kraje a soukromé osoby musí respektovat podmínky zákona č. 416/2009 Sb., aby mohly prokázat nemožnost dohody s vlastníkem jako jednu z podmínek pro vyvlastnění. Nejsou však pochopitelně vázání maximální výší nabízených cen.<sup>25)</sup>

**Možnost volby režimu, ve kterém by byla uzavírána s vlastníky smlouva, by znamenala nerovnost mezi vlastníky a korupční riziko (sjednání vyšší ceny v režimu zákona o majetku ČR než podle zákona č. 416/2009 Sb.).** Navrhované kritérium „spěchu – dostatku času“ je přitom gumové a absolutně nepřezkoumatelné. **Domnívám se proto, že si stát (Ředitelství silnic a dálnic ČR) nemůže vybrat, zda bude s vlastníkem nemovitosti nejprve jednat v režimu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, a teprve, pokud se nedohodne, tak poté v režimu zákona č. 416/2009 Sb., aby splnil podmínky pro případné vyvlastnění.** Důvodem pro nemožnost volby je vedle výše uvedeného i skutečnost, že zákon č. 416/2009 Sb. je zvláštní právní úpravou ve vztahu k zákonu o majetku České republiky a stanoví odlišné požadavky na výši sjednávání ceny či doručování – samozřejmě pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky pro aplikaci zákona č. 416/2009 Sb., tj. stavba dopravní infrastruktury je umístěna v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo jde o veřejně prospěšnou stavbu vymezenou v územně plánovací dokumentaci. Závěrem lze jen připomenout, že jedním z argumentů pro vznik zákona č. 416/2009 Sb., byla skutečnost, že výše náhrad nastavené zákonem č. 184/2006 Sb. umožňovaly vyvlastňovaným dosáhnout vyššího „výnosu“ při vyvlastnění než při akceptování dohody s vyvlastnitelem (státem), který byl vázán pravidly v zákoně č. 219/2000 Sb., což jen ilustruje nutnost postupovat bezvýhradně podle zákona č. 416/2009 Sb. Přijetím zákona č. 405/2012 Sb. pak v žádném případě nedošlo ke smazání rozdílu mezi dobrovolným a nedobrovolným jednáním vlastníka,<sup>26)</sup> protože pouze ten vlastník, který uzavře kupní nebo směnnou smlouvu (tedy právní úkon učiněný svobodně), získá právo na navýšení ceny. V případě náhrady za vyvlastnění se cena jeho nemovitosti již zvyšovat nebude (odhlížím od nesystémového práva soudu tuto náhradu zvýšit v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu).<sup>27)</sup>

Novela č. 405/2012 Sb. není dokonalá. Stejně jako ostatní právní předpisy. Většina vytýkaných nedostatků je však řešitelná výkladem. Změna konstrukce (způsobu) určení ceny a náhrady za nemovitost v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury je sice kontroverzní a pro vlastníky nemovitostí většinou nevýhodná, ale dle mého přesvědčení je stále legitimním a přípustným opatřením. Její přijetí bylo do určité míry vynuceno také tím, že znalecká veřejnost nebyla z různých důvodů přes řadu pokusů schopna v předchozích letech dát stavebníkům a vyvlastňovacím úřadům spolehlivou a použitelnou odpověď na otázku, jak určit cenu pozemku pro dopravní stavbu. Úvahy nad další změnou způsobu určení ceny pozemku pro dopravní stavby jsou jistě možné, ale s ohledem na právní jistotu považuji za nežádoucí, aby v nejbližších letech mělo dojít k další zásadní změně. Proto není dle mého názoru nutné se podrobněji zabývat návrhem na vytvoření liniové cenové mapy. I s tímto institutem by však byla spojena řada problémů. Nejzávažnějším je úvaha, že by tyto mapy byly autoritativně vydány

---

25) Viz § 3b odst. 4 zákona č. 416.

26) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 60.

27) § 28 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

Parlamentem ČR nebo Ministerstvem financí,<sup>1)</sup> protože by tím byla výrazně snížena možnost přezkumu stanovené ceny. Lze se domnívat, že takový zákon nebo vyhláška by byly shledány jako protiústavní podobně jako zákony prohlašující konkrétní stavby za stavby ve veřejném zájmu.<sup>2)</sup>

## K vybraným ustanovením zákona o ochraně přírody a krajiny novelizovaných v souvislosti s tzv. Velkou novelou stavebního zákona

Michaela Konečná

Usnesením č. 176 z 27. schůze konané dne 16. května 2012 přijal v průběhu prvního čtení hospodářský výbor pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (tisk 573), které se mimo jiné týkaly novelly ustanovení § 5 odst. 1 a § 66 zákona č. 114/1992 S., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Novelizace uvedených ustanovení byla provedena ve znění pozměňovací návrhů přijatých usnesením č. 176 čtvrtou částí zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, s účinností od 1. 1. 2013. V tomto článku bude provedena analýza uvedených ustanovení z hlediska obecných otázek, zejména pak otázek procesního charakteru. Cílem tohoto článku je rovněž nastínění možných aplikačních a výkladových problémů, uvedených ustanovení, které se mohou v důsledku jejich novelizace vyskytovat. Za nutné považuji rovněž zmínit, že tento článek velkou měrou vznikl jako reakce na článek JUDr. RNDr. Jitky Jelínkové, Ph.D. a prof. JUDr. Svatomíra Mlčocha, DrSc. „Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny“ (Správní právo č. 3/2013).

### Obecně k ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK<sup>3)</sup>

Dříve bylo možné se v odborné literatuře setkat s názorem, že ačkoli se v tomto ustanovení hovoří o ochraně druhů, jeho cílem má být především ochrana jednotlivých rostlin

---

1) HÁBA, J. *Op. cit.*, s. 64.

2) *Srovnej náleží ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ve věci Letiště Praha-Ruzyně.*

3) *Úplné znění § 5 odst. 1 ZOPK: „Všechny druhy rostlin a živočichů chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytom, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení*

a živočichů.<sup>4)</sup> Naproti tomu v novějších komentářích se vyskytuje názor opačný. Například J. Prchalová výslovně uvádí, že: „všem druhům rostlin a živočichů žijícím v ČR je poskytována základní ochrana zaměřená zejména proti vyhubení nebo ohrožení druhu. Nejde zde tedy o ochranu jednotlivce jako je tomu u zvláště chráněných rostlin a živočichů, ale o ochranu celých druhů proti vyhubení, ale i formám degradace druhů“.<sup>5)</sup> Rovněž se domnívám, že ustanovení směřuje k ochraně druhů rostlin a živočichů.

Orgán ochrany přírody má možnost rušivou činnost podle tohoto ustanovení omezit buď formou individuálního správního aktu (tedy v rámci klasického správního řízení zahájeného z moci úřední), nebo ve formě opatření obecné povahy. Volba formy bude záležet především na konkrétní situaci a okolnostech případu. Ty budou předmětem úvahy orgánu ochrany přírody. Vodítkem pro vhodnost výběru formy přitom vždy bude to, zda mají být určité činnosti omezeny konkrétním osobám, nebo zda se má omezení týkat blíže neurčeného okruhu osob. V zájmu efektivity by bylo možné využít obě formy současně. Podmínkou takového postupu by bylo, aby obsahy obou aktů vzájemně korespondovaly ve vztahu ke stejnému objektu ochrany. Zároveň v takovém případě není vyloučeno, aby byly v rozhodnutí konkrétnímu povinnému subjektu stanoveny přísnější podmínky.<sup>6)</sup> Při využití postupu podle tohoto ustanovení je však pro orgán ochrany přírody velmi obtížné rozeznat, „kde leží prahová hodnota počtu ohrožených populací, případně počtu jedinců v populaci, která znamená, že druh lze označit za ohrožený. V každém jednotlivém případě si musí orgán ochrany přírody uvědomit, za jakých okolností dojde ke zničení ekosystému v konkrétní lokalitě. Tato situace nastane vždy, když se změní podmínky stanoviště natolik, že daný ekosystém na určitém místě přestane existovat (například zavezení tůně, vytěžení rašeliniště). Zničení ekosystému může předcházet řada dalších činností, které vedou k jeho postupnému ničení, ale nikoliv bezprostřednímu zániku (například zatrubnění vodního toku). Všechny tyto základní údaje a skutečnosti musí orgán ochrany přírody vyhodnotit a ověřit, má-li v úmyslu omezit rušivou činnost v rámci obecné ochrany druhů“.<sup>7)</sup>

Pokud bude orgán ochrany přírody postupovat podle tohoto ustanovení a pokud zvolí formu individuálního správního aktu, jako vhodné se jeví, aby v každém jednotlivém případě zvážil možnost zatímně upravit vztahy do doby, než vydá rozhodnutí ve věci pomocí předběžného opatření podle ustanovení § 61 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), případně vyloučil odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí ve věci [§ 85 odst. 2 písm. a) SŘ].

---

ekosystému, jehož jsou součástí. Při porušení těchto podmínek je orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činnost omezit stanovením závazných podmínek.“

- 4) PEKÁREK, M. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění. Masarykova univerzita v Brně. 1. vyd. 2000, s. 33, ISBN 80-210-2376-7.
- 5) PRCHALOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Komentář a prováděcí předpisy. 2. vyd. Brno: Linde, 2010, s. 41–42, ISBN 978-80-7201-806-2, k tomu obdobně MIKO, L. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, 102 s. ISBN 9788071795858.
- 6) BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Dny práva 2010 – Days of Law [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 10. 11. 2013]. Dostupné na: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2010/files/prispevky/09\\_priroda/Bahy\\_ova\\_Lenka\\_\(4070\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Bahy_ova_Lenka_(4070).pdf).
- 7) MIKO, L. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2007, 102 s. ISBN 9788071795858.

## Aplikace novelizovaného znění ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK

V souvislosti s tzv. Velkou novelou stavebního zákona došlo ke změně znění věty poslední ustanovení § 5 odst. 1 ZOPK. Podle jejího původního znění byl orgán ochrany přírody rušivou činností oprávněn zakázat nebo omezit. Zákon tedy dokonce orgán ochrany přírody opravňoval rušivou činností zakázat. Podle novelizovaného znění je oprávněn „rušivou činností omezit stanovením závazných podmínek“. Legislativní změnou byl podle mého názoru velmi oslaben preventivní význam uvedeného ustanovení a změnu znění ustanovení § 5 odst. 1 věty poslední hodnotím spíše negativně. Bohužel není možné dohledat, co zákonodárce ke změně vedlo.

Vzhledem k již výše zmiňované obtížnosti rozeznat kritickou prahovou hodnotu ohroženosti druhů, mám za to, že v minulosti orgány ochrany přírody možnosti omezení či zákazu podle tohoto ustanovení příliš nevyužívaly. Obávám se, že současné znění tuto praxi do budoucna pouze podpoří, neboť správně stanovit podmínky pro výkon činnosti, může být mnohdy pro orgán ochrany přírody složitější, než odůvodnit, proč přistoupil k zákazu činnosti.

## Obecně k ustanovení § 66 ZOPK

Podle ustanovení § 66 odst. 1 ZOPK je „*orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat*“. Za posledních 20 let se jednalo o nejsilnější preventivní nástroj v ochraně přírody a krajiny a své místo zaujímal v krajních případech, kdy jiné nástroje selhaly.<sup>8)</sup> Ačkoli se jedná o krajní prostředek, situace, kdy jej bylo potřeba využít, byly poměrně početné. Postup podle tohoto ustanovení se nezdálo týkat rovněž činností upravených stavebním zákonem a byl uplatňován navzdory tomu, že činnost byla povolena rozhodnutím či jiným opatřením stavebního úřadu. Na rozdíl od ustanovení § 5 odst. 1 dává ZOPK pravomoc orgánu ochrany přírody možnost vydat pouze rozhodnutí ve správním řízení vedeném z moci úřední<sup>9)</sup> a odvolání proti rozhodnutí má ze zákona odkladný účinek (§ 90 odst. 1). Jakákoli jiná forma by s ohledem na intenzivní dotčení práv a povinností adresátů opatření podle § 66 nebyla ani myslitelná.<sup>10)</sup> I při postupu podle ustanovení § 66 odst. 1 ZOPK je možné práva a povinnosti zatímtně upravit pomocí předběžného opatření. Není na závadu okolnost, že povinnost uložená předběžným opatřením se leckdy obsahově kryje s povinností uloženou rozhodnutím ve věci samé.<sup>11)</sup> Dosud ustálená

8) Stanovisko legislativního odboru Ministerstva životního prostředí č. j. 410/2310/05. In Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992–2005. Planeta, 6/2005.

9) K řízení vedeném z moci úřední podle ustanovení § 66 se vyjádřil Ústavní soud v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 142/02 ze dne 28. 5. 2002 (dostupné na: [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)): „...správní řízení zahajuje orgán ochrany přírody I. stupně vždy, při splnění zákonných podmínek vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb. z úřední povinnosti, když ukončit je může pouze tehdy, odpadl-li důvod jeho zahájení“.

10) JELÍNKOVÁ, J. Omezení a zákaz činnosti. Aplikace § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. In Ochrana přírody, 2/2008 [online]. Casopis ochrany přírody, 2008 [cit. 20. 1. 2014]. Dostupné na: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti.html>.

11) Tamtéž.



judikatura hovořila ve prospěch extenzivního výkladu možnosti orgánu ochrany přírody rušivou činností podle tohoto ustanovení omezit či zakázat. Nejvyšší správní soud upřesnil výkladové obtíže v tom směru, že se pro to, aby mohlo být přistoupeno k omezení či zákazu činnosti, nemusí jednat o hrozbu fakticky naplněnou, a nemusí být tedy zjištěno, že nedovolené změny částí přírody již skutečně nastaly, ale postačí možnost ohrožení. Podle Nejvyššího správního soudu bylo dále možné rušivou činností zakázat či omezit i v případech, kdy určitá povolená činnost (i jiným orgánem, než orgánem ochrany přírody a krajiny) se stane hrozbou. Rozhodující pro užití zákazu činnosti podle § 66 ZOPK tedy byla hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať povolené či nikoliv. Postupem podle § 66 ZOPK se nemělo rozhodnutí, které povolovalo rušivou činnost zrušit, ale byla pouze vytvořena zákonná překážka realizaci této činnosti.<sup>12)</sup> V dalším svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, platnost této úvahy vztáhnul i na činnost nařízenou jiným orgánem.<sup>13)</sup> A konečně Nejvyšší správní soud stanovil, že může být omezena či zakázána i činnost povolená, příp. jinak aprobovaná samotným (či jiným) orgánem ochrany přírody.<sup>14)</sup> Otázkou je, zda musí být skutečně prokázáno to, že nedovolená změna nastane či nikoli. H. Borovičková a S. Havelková se domnívají, že nikoli. V rozsudku Městského soudu v Praze je však uvedeno, citují: „Zákaz lze tedy vyslovit pouze tehdy, pokud je prokázáno, že konkrétní činnost by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, přičemž v rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody musí být taková skutečnost nejen tvrzena, ale také prokázána.“<sup>15)</sup> Domnívám se, že orgán ochrany by měl mít možnost, že ohrožení nastane, podloženo.<sup>16)</sup>

Pokud bude mít orgán dostatečný podklad pro to, aby mohla být rušivá činnost omezena, je nezbytné, aby omezení bylo stanoveno v co nejmenším rozsahu, který ještě postačí

---

12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, sp. zn. 7 A 28/2000-47. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, 2014 [cit. 20. 1. 2014]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2000/0028\\_7A\\_\\_\\_0000047A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2000/0028_7A___0000047A_prevedeno.pdf).

13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, 2014 [cit. 20. 1. 2014]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2008/0008\\_9As\\_\\_0800080A\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0008_9As__0800080A_prevedeno.pdf)

14) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, 2014 [cit. 20. 1. 2014]. Dostupné na: [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2011/0053\\_5As\\_\\_110\\_20120911090627\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0053_5As__110_20120911090627_prevedeno.pdf).

15) Rozsudek městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2008, č. j. 8 Ca 302/2005.

16) Poznámka redakce: Zákazem se uplatňuje veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, a to nelze libovolně bez podkladů a důkazů, jen na základě domněnek, o tom snad v právním státě nelze vůbec pochybovat. Podle základních zásad správního řízení. Například správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Dále správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu; nevyplývá-li za zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle § 50 odst. 2 SŘ podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán, podle odst. 3 je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu opatřit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

k zajištění ochrany potenciálně ohrožených částí přírody<sup>17)</sup> a omezující podmínky ve smyslu přípustných a nepřípustných činností by měly být stanoveny co nejkonkrétněji, přičemž jako omezující podmínky nelze stanovit něco, co přísluší ze zákona jinému správnímu orgánu. Rovněž se nesmí jednat o taková omezení, která by fakticky znamenala vyvlastnění.<sup>18)</sup> Je tedy vždy nutné pečlivě ad hoc zvažovat okolnosti a stanovovat pouze taková omezení, která jsou těmto okolnostem přiměřená.

## Aplikace novelizovaného znění ustanovení § 66 ZOPK

Rovněž ustanovení § 66 nazvalo v souvislosti s Velkou novelou stavebního zákona dle mého názoru zcela zásadní změnu. Byl přidán odstavce druhý, jehož znění je následující: „*Ustanovení odstavce 1 nelze uplatnit v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí.*“ J. Jelínková a S. Mlčoch ve svém článku Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 ZOPK<sup>19)</sup> nastínili možné výklady novelizovaného znění.

Jako první uvedli, že by bylo možné jej vykládat tak, že tím, že zákonodárce použil slova „*platné pravomocné rozhodnutí*“, chtěl stanovit, že orgán ochrany přírody je oprávněn učinit si úsudek o tom, zda existující pravomocné rozhodnutí (pravděpodobně povolující určitou činnost) opravdu zaručuje legální provedení této činnosti (v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny). K jednotlivým rozhodnutím nelze přistupovat tak, že jsou z pohledu jednoho zákona platné a z pohledu druhého zákona nikoli (jako příklad autoři článku uvedli rozhodnutí, při kterém byl opomenut orgán ochrany přírody jako dotčený orgán). Je-li jednou vydáno nějaké rozhodnutí, platí zásada presumpce jeho správnosti, pokud není správnost vyvrácena. Proto stanoví právní řád možnost napadnout rozhodnutí odvoláním, přezkoumat jej v přezkumném řízení, případně jej napadnout u soudu. Pokud nebude některým z těchto prostředků rozhodnutí zrušeno, platí, že je správné. Toto platí i v případech, kdy uplynou lhůty pro uplatnění výše uvedených prostředků. Pak je nutné rozhodnutí považovat za správné, i pokud by případně *ex post* (myšleno po uplynutí lhůt) vyplynulo najevo, že rozhodnutí nezákonné přece jen je. Nezná-li pak právní řád prostředek, na základě kterého by bylo možné rozhodnutí zvrátit, není dle mého názoru možné přijmout výklad, že rozhodnutí je podle některého zákona neplatné a tak na něj bude i orgány ochrany přírody nahlíženo, neboť jinak by nebylo možné dostat zásadě zákonnosti zakotvené v čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., tj. Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 zákona č. 2/1993 Sb., tj. Listiny základních práv a svobod, neboť státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Pokud právní řád nezná další prostředek, jak by bylo možné rozhodnutí zrušit, nemohou orgány ochrany postupovat tak, že by jej za platné nepovažovaly, neboť by tím

17) BOROVIČKOVÁ, H.; S. HAVELKOVÁ, S. *Nástroje ochrany přírody a krajiny. Edice Planeta 2005, roč. XII, č. 8/2005 [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2005 [cit. 10. 11. 2013]. Dostupné na: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/9BE7ACE92CCC839FC125708B001BB0F6/\\$file/planeta8\\_web.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/9BE7ACE92CCC839FC125708B001BB0F6/$file/planeta8_web.pdf).*

18) JELÍNKOVÁ, J. *Omezení a zákaz činnosti. Aplikace § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. In Ochrana přírody, 2/2008 [online]. Casopis.ochranaprirody, 2008 [cit. 20. 1. 2014]. Dostupné na: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/omezeni-a-zakaz-cinnosti.html>.*

19) JELÍNKOVÁ, J.; MLČOCH, S. *Zásadní otázky nad změnou ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správní právo, roč. XLVI, č. 3/2013. s. 155–165. ISSN 0139-6005.*

uvedené zásady stanovené ústavním pořádkem porušily. Citovaní autoři sami uznali, že taková mise by byla nezávaditelná. Já se domnívám, že by z hlediska práva ani nebyla možná.

Citovaní autoři se domnívají, že úmyslem zákonodárce nebylo přebít dvacet let starou praxi a soudní judikaturu v zájmu právní jistoty adresátů povolení a nelze podle nich připustit, že by záměrem zákonodárce bylo znemožnění zákazu či omezení nelegální činnosti (situace, kdy například chybí některé rozhodnutí při tzv. řetězcích se aktech). Naopak se domnívají, že „lze nadále omezit, případně zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody proto, že pro tuto činnost nebylo vydáno potřebné pravomocné rozhodnutí k tomu příslušného orgánu ochrany přírody“. K tomu sami citovaní autoři uvádějí, že „pochybení tohoto typu nastává jako důsledek pochybení žadatele/investora a především správních orgánů“. Sami tedy uznávají, že je nezákonnost rozhodnutí způsobována především v důsledku pochybení správních orgánů. Nedomnívám se, že by vzhledem k zásadě dobré víry a právní jistoty za pochybení správních orgánů měl „pykat“ ten, jemuž byla činnost povolena, zvláště pokud byl v dobré víře, že je rozhodnutí zákonné. Citovaní autoři si v článku protiřečí, když na jednom místě uvádějí, že pokud by se novelizované ustanovení vykládalo tak, že pokud by nebylo možné omezit či zakázat činnost, která je podle zákona o ochraně přírody a krajiny nepovolena, pak by investoři schválně obcházeli zákon, ale na druhém místě uvádějí, že jsou to především správní orgány, které chybují při vydávání rozhodnutí, kterými určité činnosti povolují.

Domnívám se, že úmyslem zákonodárce skutečně bylo posílení právní jistoty subjektů, a existuje-li rozhodnutí povolující určitou činnost, které není možné jež nijak napadnout, je třeba na něj v každém případě hledět jako na platné a pravomocné i podle zákona o ochraně přírody a krajiny (a to i za předpokladu, že později vyplyne najevo, že rozhodnutí mělo předcházet vydání „podmiňujícího“ rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny) a činnost podle § 66 odst. 1 tohoto zákona již nebude možné omezit ani zakázat. Jako příklad, který by v podstatě mohl řešit obdobnou věc v našem právním řádu je ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, které stanoví, že „dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává“. Ačkoli se později ukáže, že akt, který předcházal aktu následujícímu, byl nezákonný, práva nabytá na základě aktu následujícího zvitězí a přebijí nezákonnost předchozího rozhodnutí. Ovšem s tím, že jde o důvod pro obnovu stavebního řízení podle § 100 odst. 1 písm. b) SR, dokonce důvod pro to, aby o obnově řízení rozhodl příslušný správní orgán z moci úřední (§ 100 odst. 3 SR).

Pokud orgány ochrany přírody zjistí, že je rozhodnutí nezákonné, je možné, aby podaly orgánu, který činnost povoloval, podnět k přezkumu, pokud lhůty pro zahájení přezkumného řízení ještě neuplynuly.

At se rozhodneme přijmout ten či onen výklad, domnívám se, že by bylo vhodné ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK změnit ve smyslu větší jednoznačnosti.

V souvislosti s Velkou novelou stavebního zákona byla velmi významně novelizována dvě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. V žádném případě nehodnotím kladně, že se tak stalo právě v souvislosti s Velkou novelou stavebního zákona. Domnívám se, že takové zásadní změny měly podlehnout samostatnému legislativnímu procesu, neboť takto se rozprava a povědomí o nich (nejen zákonodárců, ale i odborné veřejnosti a orgánů působících na úseku ochrany přírody a krajiny) mohla ztratit ve velkém množství jiných problémů spojených s přijímáním Velké novely stavebního zákona. Jednou věcí je otázka výkladu uvedeného

ustanovení a druhou je otázka, zda přijetí novelizovaných znění bylo vůbec správné. Zejména k ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK lze z hlediska ochrany přírody a krajiny usoudit, že patrně nikoli, neboť tak bude v mnohých případech orgánům ochrany přírody odejmut prostředek, jak preventivně zabránit velkým škodám na částech přírody. Na druhou stranu je třeba se na věc dívat i z hlediska subjektů, jimž byla činnost platným a pravomocným rozhodnutím povolena, neboť těm před přijetím novely v některých případech aplikace ustanovení § 66 ZOPK orgány ochrany přírody mohla hrozit sankce za nerespektování povinnosti nařízené správním orgánem dle jednoho zákona a na druhé straně hrozba za nerespektování rozhodnutí vydaného orgánem ochrany přírody dle ustanovení § 66 ZOPK. Rovněž byla velmi silně oslabena právní jistota adresátů rozhodnutí, kterým byla činnost povolena, nařízena či zakázána. Jsem toho názoru, že výklad ustanovení § 66 odst. 2 ZOPK má směřovat ve prospěch posílení právní jistoty a prolomit dosud ustálenou judikaturu a praxi.

## Stavební zásahy do společné zdi z pohledu stavebního zákona a nového občanského zákoníku

Marek Hanák

Stavební úřady se musí ve své praxi vypořádávat s nejrůznějšími námitkami a výhradami vlastníků staveb a pozemků ke stavebním záměrům prováděných na sousedních stavbách a pozemcích. Specifickou skupinou případů jsou pak stavební záměry na stavbách v řadové zástavbě, a zvláště tehdy, mají-li sousední stavby společné zdi. Námitky sousedů mají v takových případech povahu stavebně-technickou i občanskoprávní. Sousedům jde zpravidla o to, aby v důsledku provádění stavby nedošlo k poškození jejich majetku, aby cizí stavba nezasahovala do jejich vlastnictví a současně, aby byla provedena bez stavebních závad. Ve svém článku bych si dovilil upozornit na obecné principy stavební činnosti dopadající na stavební zásahy do společné zdi, které stanoví stavební zákon, a to s přihlédnutím k pravidlům, jež vyplývají z nového občanského zákoníku.

### Povinnosti stavebníka

Stavební úřady se v praxi často potýkají s tím, že stavebník podcení projektovou přípravu stavby, ačkoliv je zřejmé, že v rámci jejího provádění bude třeba zasáhnout do společné zdi, případně lze takové zásahy důvodně předpokládat. Zejména jde o stavební záměry realizované v prolukách řadové zástavby, případně jde o rozsáhlé stavební úpravy starší stavby nacházející se v řadové zástavbě, kdy se stavby „dělí“ o společné štítové zdi. Nezřídka se stává, že v těchto

společných zdech jsou různé otvory, výklenky, komínové průduchy apod., jejichž zachování či funkčnost nová stavba zcela vylučuje nebo jejich funkčnost podstatně omezuje.

V obecné rovině lze říci, že prakticky žádná stavební činnost se neobejde bez provádění prací, které mohou více či méně obtěžovat vlastníky sousedních nemovitostí. Proto se také jedny z nejčastějších stížností, jimiž se lidé obracejí na stavební úřady, týkají neohleduplného provádění stavby. To platí zejména u stavebních prací na nemovitostech v řadové zástavbě, kdy sousední stavby na sebe vzájemně navazují společnými konstrukcemi stěn a střech. V řadě případů lze přitom stížnostem sousedů předejít včasným informováním o termínu, způsobu, době trvání a rozsahu stavebních prací. Z tohoto pohledu se jako důležitá jeví již samotná projekční příprava stavby a následná koordinace stavebních prací.

V souvislosti s výše uvedeným je třeba upozornit na to, že podle § 152 odst. 1 stavebního zákona je stavebník povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby; tato povinnost se týká i terénních úprav a zařízení. Přitom musí mít na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství. K tomu je povinen zajistit provedení a vyhodnocení zkoušek a měření předepsaných zvláštními právními předpisy. Tyto povinnosti má i u staveb a jejich změn nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení nebo u jiného obdobného záměru, například zřízení reklamního zařízení. U staveb prováděných svépomocí je stavebník rovněž povinen uvést do souladu prostorové polohy stavby s ověřenou projektovou dokumentací. O zahájení prací na stavbách osvobozených od povolení je povinen v dostatečném předstihu informovat osoby těmito pracemi přímo dotčené. Důležité je, že stavebník je podle § 152 odst. 2 stavebního zákona povinen pro účely projednání záměru podle tohoto zákona opatřit předepsanou dokumentaci. Vyžaduje-li zákon zpracování projektové dokumentace osobou k tomu oprávněnou, je stavebník povinen zajistit zpracování projektové dokumentace takovou osobou, pokud nemá potřebné oprávnění sám.

V případě stavebních záměrů, které si vyžadají zásahy do společné zdi, je třeba dbát na to, aby se s touto skutečností vypořádal projektant v rámci projektové dokumentace. V drtivé většině případů si řádná projektová příprava stavby týkající se společné zdi vyžádá předchozí součinnost vlastníka sousední nemovitosti, a to jednak za účelem prověření stavebně technického stavu společné zdi a současně za účelem informování vlastníka sousední nemovitosti o připravovaném stavebním záměru. Tím lze předejít případným sporům s vlastníky sousedních staveb a komplikacím projednání stavby před stavebním úřadem v podobě námitek a případných odvolání.

Význam § 152 stavebního zákona, podle něhož je stavebník povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby a mít při tom na zřeteli mj. ochranu majetku i šetrnost k sousedství, značně stoupl za situace, kdy celá řada dříve povolených činností nyní podléhá buď zjednodušenému postupu (souhlasy, ohlášení), příp. nepodléhá žádnému přivolení ze strany stavebního úřadu. Stavební úřady by tak v žádném případě neměly v rámci stavebního dozoru rezignovat na kontrolu dodržování tohoto ustanovení jen z toho důvodu, že stavbu vyhodnotí jako takovou, jež nepodléhá žádnému režimu umístování, ani stavebnímu povolení či ohlášení. Kontrola dodržování tohoto ustanovení je ostatně zdůrazněna i v ustanovení § 133 odst. 2 stavebního zákona.<sup>1)</sup>

---

1) HANÁK, M.; POLÁČKOVÁ, M. *Šetrnost k sousedství. Moderní obec*, 6/2013.

S vědomím povinnosti šetrnosti k sousedství by měl stavebník již při přípravě stavby brát v úvahu komplikace, které mohou vlastníkům či jiným uživatelům sousedních pozemků a staveb vzniknout. Stavebník by měl při navrhování stavby zvažovat nejen výhodnost řešení ze svého hlediska, ale také nevýhody a problémy, kterou vzniknou sousedům a nestavět na úkor jejich práv.<sup>2)</sup> Kdy jde o šetrné jednání stavebníka vůči sousedům a kdy tomu tak není, je třeba posoudit v každé konkrétní situaci. Porušení povinností vyplývajících pro stavebníka z ustanovení § 152 odst. 1 stavebního zákona (zahrnující i zmíněnou povinnost šetrnosti k sousedství) je důvodem pro uložení pokuty dle § 178 odst. 2 písm. k) nebo dle § 180 odst. 2 písm. k) stavebního zákona.<sup>3)</sup>

### **Povinnosti projektanta**

Podle § 159 odst. 2 stavebního zákona odpovídá projektant za správnost, celistvost, úplnost a bezpečnost stavby provedené podle jím zpracované projektové dokumentace a proveditelnost stavby podle této dokumentace, jakož i za technickou a ekonomickou úroveň projektu technologického zařízení, včetně vlivů na životní prostředí. Je povinen dbát právních předpisů a obecných požadavků na výstavbu vztahujících se ke konkrétnímu stavebnímu záměru a působit v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány. Statické, popřípadě jiné výpočty musí být vypracovány tak, aby byly kontrolovatelné. Není-li projektant způsobilý některou část projektové dokumentace zpracovat sám, je povinen k jejímu zpracování přizvat osobu s oprávněním pro příslušný obor nebo specializaci, která odpovídá za jí zpracovaný návrh. Odpovědnost projektanta za projektovou dokumentaci stavby jako celku tím není dotčena.

### **Společné vlastnictví zdi**

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“) přináší nová pravidla zásahů do společné zdi, které lze při stavební činnosti na sousedních stavbách předpokládat například v podobě různých záseků, kotvení stavebních konstrukcí, instalace rozvodů vody, topení, plynu, odpadů, větrání apod.

Podle ustanovení § 1012 NOZ platí, že vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Ve vztahu ke společné zdi jsou výše zmíněná oprávnění vlastníka do jisté míry modifikována, a to právě s ohledem na existenci společného vlastnictví zdi. Podle ustanovení § 1024 odst. 2 NOZ může společnou zeď každý užívat na své straně až do poloviny její tloušťky a zřídít v ní výklenky tam, kde na druhé straně nejsou. Nesmí však učinit nic, co zeď ohrozí nebo co sousedovi překáží v užívání jeho části.<sup>4)</sup>

---

2) Viz *Bulletin Stavební právo*, 1/2012, s. 63–64.

3) *Stavebník se dopustí přestupku či jiného správního deliktu tím, že poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3 nebo 4 stavebního zákona.*

4) *Poznámka redakce: Pravidla ustanovení § 1012 NOZ platí i pro vlastníky společné věci – společné zdi – v nemodifikované podobě. Oni mají právo nakládat s ní libovolně v mezích správního řádu, oni také*

Při zpracování projektové dokumentace ke stavbě, u níž se předpokládají zásahy do společné zdi, by se proto měl projektant vyjádřit k tomu, v jakém rozsahu se stavební práce společné zdi dotknou, zda jsou na druhé (z pohledu stavebníka sousední) straně zdi nějaké výklenky, včetně stanoviska, zda nebude společná zeď stavebními pracemi ohrožena, včetně argumentů, zda a proč nebude soused v užívání své části společné zdi do budoucna (po dokončení stavby) omezen.

## Judikatura

Postupem stavebního úřadu v řízení, kde byla uplatněna občanskoprávní námitka sporného vlastnictví štitové zdi mezi rodinnými domy se v rozsudku č. j. 6 As 25/2007-180 ze dne 19. 11. 2008 zabýval Nejvyšší správní soud.<sup>5)</sup> Přestože jde o rozhodnutí týkající se postupu podle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (dále jen „starý stavební zákon“), který byl s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., stavebním zákonem (dále jen „nový stavební zákon“), úvahy a argumenty, jež Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku použil, jsou do značné míry použitelné i za stávající právní úpravy, a to zejména s přihlédnutím k novele stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb., která podstatným způsobem změnila postup při vypořádání občanskoprávních námitek uplatněných v řízení o vydání stavebního povolení.

Ve věci projednané Nejvyšším správním soudem šlo o vyřešení občanskoprávní námitky (spor o vlastnictví štitové zdi a komínových průduchů mezi rodinnými domy), které měla rozhodující význam v řízení o odstranění stavby, o níž si stavební úřad učinil úsudek ve smyslu ustanovení § 137 odst. 3 starého stavebního zákona na podkladě projektové dokumentace, prohlídky stavby na místě samém a znaleckého posudku, když se nejprve bezúspěšně pokusil o dohodu mezi účastníky, poté odkázal účastníky řízení na soud a správní řízení přerušil, avšak žádný z účastníků se na soud s návrhem na řešení občanskoprávní námitky neobrátil.

Nejvyšší správní soud poukázal na to, že si správní orgány pouze učinily ve věci potřebný úsudek tak, aby mohlo být ve správním řízení rozhodnuto (§ 137 starého stavebního zákona). Nejvyšší správní soud současně konstatoval, že takový úsudek stavebního úřadu je přezkoumatelný v řízení o řádných či mimořádných opravných prostředcích, proto musí být učiněn v souladu se základními pravidly správního řízení, tj. musí mimo jiné vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci, který je předpokladem zákonnosti a správnosti rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku dospěl k závěru, že *„povinnost stavebního úřadu odkázat účastníka řízení na soud a řízení přerušit je dána pouze v případě občanskoprávní námitky překračující pravomoc stavebního úřadu, která by současně v případě její*

---

*mohou jiné osoby „nevlastníky“ zdi z toho vyloučit, i na ně se vztahuje zákaz nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob - jiných osob než spoluvlastníků společné zdi. Jednak NOZ vyslovuje v § 1024 odst. 1 vyvratitelnou právní domněnku: „Má se za to, že ...zdi, ...mezi sousedními pozemky jsou společné“, jednak v odstavci 2 přímo upravuje užívání společné zdi – každý do poloviny tloušťky na své straně, aniž by při nakládání se společnou zdí musela být použita ustanovení o spoluvlastnictví.*

5) Viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), sekce Rozhodovací činnost soudu.

oprávněnosti měla za následek nemožnost uskutečnění požadované stavby či jiného opatření. V ostatních případech taková povinnost stavebního úřadu dána není a ten si může o námitce učinit úsudek samostatně. Pravomoc soudu rozhodovat o všech občanskoprávních námitkách, které překračují pravomoc stavebního úřadu, tím není zpochybněna. Pokud soud k návrhu o takové námitce rozhodne jinak než před ním stavební úřad, je dán důvod pro obnovu řízení podle ustanovení § 62 odst. 1 písm. b) správního řádu, resp. § 100 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“

Stavební zákon ve znění zákona č. 350/2012 Sb., v ustanovení § 114 odst. 3 uvádí, že námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, posoudí stavební úřad na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.

Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související autorů Marečka, J.; Doležala, J.; Sedláčkové, V.; Sklenář, T.; Tunky, M.; Vobrátilové, Z. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 292 uvádí, že „po 1. 1. 2013 již nebude stavební úřad o námitkách rozhodovat. Rozhodnutí o námitkách účastníků nebude součástí výrokové části stavebního povolení a stavební úřad bude postupovat podle obecné úpravy dané správním řádem. S námitkami se stavební úřad vypořádá v odůvodnění svého rozhodnutí, kde uvede skutečnosti, na základě kterých námitky posoudil. O občanskoprávní námitce, o které nedošlo k dohodě, si učiní úsudek a rozhodne ve věci. Tento postup se však neuplatní u občanskoprávních námitek, jimiž je zpochybňováno vlastnické právo ke stavbě nebo pozemku. Při řešení takové námitky postupuje stavební úřad podle obecné úpravy ve správním řádu. To znamená, že vyzve namítajícího účastníka (sousedu), aby se ve lhůtě stanovené stavebním úřadem obrátil s vyřešením námitek na soud, a usnesením může řízení přerušit. Pokud se namítající účastník na soud ve stanovené lhůtě neobrátil, bude stavební úřad pokračovat ve stavebním řízení a v souladu s ustanovením § 57 odst. 2 správního řádu<sup>6)</sup> si může o námitce učinit úsudek“.

Poznatky veřejného ochránce práv svědčí o tom, že v rámci projektové přípravy stavby lze odstranit řadu námitek sousedů plynoucích často z nedostatku informací o konkrétní podobě

---

6) § 57 Správního řádu.

(1) Jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán:

a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo  
b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo  
c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

(2) Probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce, nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odst. 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64. Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat.



nově navrhované stavby zejména obav z poškození jejich vlastnictví. Lze říci, že v tomto směru je projektová příprava stavby stejně důležitá, ne-li důležitější než samotné projednání stavby před stavebním úřadem.

Největší riziko zmaření či zásadního zdržení realizace stavebního záměru zpravidla plyne z toho, že stavebník svého souseda o úmyslu stavět za použití společné zdi vůbec neinformuje a projektant při zpracování projektové dokumentace existenci společné zdi vůbec nezohlední a přistupuje k ní, jako by byla ve výlučném vlastnictví stavebníka.

Pro tyto případy je příznačné, že je provázejí konflikty mezi sousedy, které se promítají do soudních a správních řízení, v nichž má střídavě úspěch jedna či druhá strana. Společným jmenovatelem je mnohdy i to, že zdlouhavá a finančně nákladná řízení nemají takový výsledek, jaký by si sporné strany představovaly, a konečné řešení je oddalováno uplatňováním opravných prostředků. Není výjimkou, že výsledkem těchto nekončících sporů bývá rezignace stavebníka na řádné projednání stavby a její dokončení v rozporu s původním projektem, což ještě zhorší již tak narušené sousedské vztahy a komplikuje to legalizaci stavby v rámci řízení o jejím dodatečném povolení ve smyslu § 129 a násl. stavebního zákona.

Výše uvedené lze shrnout tak, že za účelem předcházení případným sporům týkajících se společné zdi je vhodné, aby stavebník svůj záměr s vlastníkem sousední stavby za součinnosti projektanta předem projednal, včetně postupu stavebních prací a případných zásahů do společné zdi a výsledek „sousedské dohody“ následně promítl do projektové dokumentace.

## Z ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SOUDU

1. Sjednáním důsledků změny díla na výši jeho ceny ve smyslu ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. je třeba rozumět dohodu o konkrétním snížení či zvýšení ceny díla (o jeho nové ceně) nebo alespoň stanovení způsobu určení příslušné změny ceny.
2. Upravují-li ujednání smlouvy o dílo toliko postup, jímž lze dospět k dohodě o změně ceny díla, nikoliv řešení pro případ, že se takovou dohodu při sjednání změny díla uzavřít nezdaří, nejde o ujednání, jímž by strany § 549 odst. 2 obch. zák. vyloučily či se od něho odchýlily.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. srpna 2011, sp. zn. 32 Cdo 1818/2011

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 17. února 2010, č. j. 7 Cm 226/2005-201, zamítl žalobu o zaplacení částky 2 087 350,50 Kč s úrokem z prodlení (výrok pod bodem I) a rozhodl o nákladech řízení (výrok pod bodem II).

Soud prvního stupně zjistil, že mezi žalobkyní a žalovanou byla dne 12. května 2003 uzavřena smlouva o dílo označená jako Souhrn smluvních dohod, jejíž součástí byly mimo jiné tzv. Další ujednání k souhrnu smluvních dohod č. 33/2003/EX, Všeobecné podmínky FIDIC Část I. a Zvláštní podmínky FIDIC Část II. a již se žalobkyně zavázala provést pro žalovanou výrobu, dodávku a montáž ocelové konstrukce pro objekt SO 651 – Železniční most (dále jen „SO 651“) stavby „Přeložka silnice I/33 Česká Skalice“. Ve smlouvě byla dohodnuta cena díla ve výši 10 769 808 Kč (včetně 5 % DPH) jako cena nejvýše přípustná, kterou je možno překročit jen za podmínek uvedených ve smlouvě.

Dne 14. července 2003 žalovaná uhradila zálohu ve výši 3 000 000 Kč. Podle předložených zápisů o jednáních, jichž byli vedle žalobkyně a žalované účastní též zástupci jiných podnikatelů včetně investora, bylo dne 5. prosince 2003 na základě stanovisek jednotlivých účastníků dohodnuto, že dodávka plechů pro SO 651 se uskuteční od jiného dodavatele, a žalobkyně byla požádána o zrušení objednávky plechů od dodavatele stávajícího, dne 13. února 2004 bylo ujednáno, že zvýšení ceny díla vlivem změny základního materiálu SO 651 z plechů S 355 J2G3 na S 355 NL bude provedeno v souladu s požadavky FIDIC, a dne 6. května 2004 bylo dohodnuto, že žalovaná jako dodavatel objektu SO 651 doloží rozdíl ceny použitého materiálu NL oproti původnímu zadání.

Fakturou č. 104101 ze dne 10. června 2004 splatnou 3. září 2004 žalobkyně vyúčtovala žalované za dodávku a montáž OK železničního mostu částku 12 205 782,40 Kč, po odpočtu zálohy k úhradě částku 9 205 782,40 Kč; tu žalovaná uhradila. Fakturou č. 104121 ze dne 7. července 2004 pak žalobkyně vyfakturovala žalované rozdíl ceny díla z důvodu změny materiálu v celkové výši 2 087 350,50 Kč; přílohou bylo „Vyúčtování rozdílu ceny mezi plechy S 355 J2G3 uvedených v kupní smlouvě a plechy S 355 NL požadovaných dodatečně investorem“, podle něhož rozdíl v ceně plechů činí 1 754 076,60 Kč (plus 19 % DPH).

Žalobkyně řádně plnila a dne 12. srpna 2004 předala dílo žalované, přičemž žalovaná v předávacím protokole prohlásila, že dílo je provedeno „v množství, jakosti a dle požadavků

objednatel a v souladu s normami uvedenými v předané dokumentaci“. Dopisem ze dne 16. srpna 2004 žalovaná fakturu č. 104121 vrátila žalobkyni s odůvodněním, že tyto náklady generální dodavatel stavby prozatím neuznal a až do vyřešení situace tedy tuto fakturu nemůže uznat ani ona. Dne 24. ledna 2006 byl mezi společnostmi Stavby silnic a železnic, a. s., jako objednatel a žalovanou jako zhotovitelem uzavřen dodatek č. 3 ke smlouvě o dílo, jehož předmětem bylo zvýšení ceny díla ohledně SO 651 o částku 1 754 077 Kč (spolu s DPH o částku 2 087 351,63 Kč) a tato částka byla žalované jejím objednatel uhrazena.

Soud prvního stupně shledal nesporným, že v průběhu realizace díla došlo mezi žalobkyní, žalovanou, projektantem a investorem k dohodě o změně materiálu, ze kterého bude ocelová konstrukce vyrobena, tak, že původní plech S355 J2G3 bude zaměněn za kvalitnější a dražší plech S355 NL, přičemž rozdíl ceny mezi původně dohodnutým a skutečně použitým materiálem činil 2 087 350,50 Kč. Dospěl však k závěru, že uvedenými zápisy nedošlo ke změně smlouvy o dílo (nelze je považovat za její dodatek), neboť jsou v otázce zvýšení ceny zcela nekonkrétní a ani po formální stránce nelze usuzovat, že jimi mělo dojít ke změně smlouvy (jednání nebyla svolána proto, aby se řešil problém zvýšení ceny z důvodu změny použitého materiálu). Soud prvního stupně dovodil, že žalobkyně nedodržela postup dohodnutý ve smlouvě, že každá změna rozsahu prací či ceny podléhá změnovému řízení u objednatel a že změnu lze ve fakturaci uplatnit až po schválení změny formou dodatku ke smlouvě. Protože dodatek ke smlouvě uzavřen nebyl, žalobkyni právo fakturovat zvýšenou cenu nevzniklo. Soud prvního stupně uzavřel, že nedošlo-li ke změně smlouvy, nelze aplikovat ani ustanovení § 549 odst. 2 obchodního zákoníku (dále též jen „obch. zák.“).

K odvolání žalobkyně Vrchní soud v Olomouci rozsudkem ze dne 27. října 2010, č. j. 14 Cmo 257/2010-295, rozsudek soudu prvního stupně změnil v části výroku pod bodem I tak, že uložil žalované zaplatit žalobkyni částku 2 087 350,50 Kč s úroky z prodlení ve výši 3 % ročně z částky 658 037,20 Kč od 6. listopadu 2004 do 29. května 2006, z částky 1 372 693,85 Kč od 30. května 2006 do 12. listopadu 2009 a z částky 2 087 350,50 Kč od 13. listopadu 2009 do zaplacení (výrok pod bodem I), ve zbývajících částí výroku pod bodem I tento rozsudek potvrdil (výrok pod bodem II) a rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů (výroky pod body III a IV).

Odvolací soud poté, co zopakoval dokazování listinami, doplnil skutkový stav věci o zjištění, že účastníci nesjednali možnost měnit smlouvu o dílo jen písemně, že podle předávacího protokolu bylo prohlídkou zjištěno, že dílo bylo provedeno v množství, jakosti a dle požadavku objednatel, že na poradě dne 5. prosince 2003 bylo dohodnuto, že dodávka plechu se uskuteční od jiného výrobce a objednána bude ocel S355 NL, že při jednání dne 13. února 2004 se účastníci dohodli, že navýšení ceny díla vlivem změny základního materiálu z S355 J2G3 na S355 NL bude provedeno v souladu s požadavky FIDIC, že podle zápisu z jednání ze dne 6. května 2004 dodavatel objektu SO 651 SDS EXMOST spol. s r. o. doloží rozdíl ceny použitého materiálu NL oproti původnímu zadání, že dílenská přejímka uskutečněná v době od 9. dubna do 3. června 2004 se týkala mostu s ocelovou nosnou konstrukcí a základní použitý materiál byl S355 NL a že fakturou č. 104121 vystavenou dne 7. července 2004 na částku 2 087 350,50 Kč splatnou 7. července 2004 žalobkyně žalované vyúčtovala rozdíl ceny z důvodu změny materiálu na SO 651 podle jeho sdělení ze dne 16. února 2004, č. 041/2004 (vyúčtování rozdílů ceny mezi plechy S355 J2G3 uvedených ve smlouvě a plechy S355 NL požadovaných dodatečně investorem).

Odvolací soud vyložil, že ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. obsahuje úpravu pro případ kvalitativní změny díla dohodnuté po uzavření smlouvy a pro případ, že schází dohoda o ceně. Z provedených důkazů zjistil, že účastníci se dohodli na kvalitativní změně díla, ovšem nesjednali si její důsledky na výši ceny. Na základě toho uzavřel, že žalovaná je podle ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. povinna zaplatit cenu zvýšenou s přihlédnutím k rozdílu v rozsahu nutné činnosti a v účelných nákladech spojených se změněným prováděním díla, a to v žalované výši mezi účastníky nesporného rozdílu v ceně plechu. Splatnost žalované částky posoudil podle ujednání smlouvy o splatnosti ceny díla a přiznal žalobkyni část uplatněného nároku na úroky z prodlení.

Rozsudek odvolacího soudu v měnící části výroku pod bodem I napadla žalovaná dovoláním, odkazujíc co do jeho přípustnosti na ustanovení § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř. a co do důvodů na ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) a § 241a odst. 3 o. s. ř.

Dovolatelka především vytkla odvolacímu soudu, že obsah zápisu ze dne 13. února 2004 nesprávně právně posoudil, jestliže jej považoval za důkaz o uzavřené dohodě o zvýšení ceny díla vlivem změny materiálu ocelové konstrukce (na jiném místě namítla, že tento zápis byl nesprávně posouzen jako změna smlouvy o dílo). Argumentovala, že vůle na její straně učinit při jednání dne 13. února 2004 ani při ostatních vícestranných jednáních o realizaci díla „právní úkon – změnu smlouvy o dílo, tedy zvýšení ceny díla z důvodu změny materiálu, nebyla a teoreticky nemohla být“, neboť „postup změny díla“ byl sjednán ve smlouvě o dílo (Souhrn smluvních dohod, čl. IV – změny ceny, příloha č. 1 – Další ujednání k souhrnu smluvních dohod č. 33/2003/EX.) tak, že „každá změna ceny rozsahu prací či ceny, uznaná investorem a projektantem a zaevidovaná ve stavebním deníku, podléhá změnovému řízení objednatel“ a že změnu lze ve fakturaci uplatnit až po schválení změny formou dodatku ke smlouvě o dílo. Žalovaná proto případnou změnu smlouvy o dílo předpokládala až způsobem sjednaným ve smlouvě. Protože dodatek ke smlouvě uzavřen nebyl, právo fakturovat zvýšenou cenu žalobkyni nevzniklo.

Pro případ, že by dovolací soud přesto dospěl k závěru, že „mezi účastníky došlo dne 13. února 2004 ke změně smlouvy o dílo a dohodě o zvýšení ceny díla vlivem změny základního materiálu“, dovolatelka namítla, že ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. na tuto situaci aplikovat nelze. Vyjádřila názor, že odvolací soud toto ustanovení interpretoval nepřipustně zužujícím způsobem, vyložil-li výraz „nesjednají-li důsledky na výši ceny“ tak, že se účastníci musí dohodnout na zcela konkrétní změně ceny díla (na konkrétní částce). Sjednáním důsledků na výši ceny může být podle jejího mínění i (shora citované) ujednání týkající se „změny ceny rozsahu prací či ceny“ a údaj v zápisu ze dne 13. května 2004, že zvýšení ceny bude provedeno v souladu s požadavky FIDIC; takto byl dohodnut postup, jak bude změna ceny díla projednána, a byly tedy dohodnuty důsledky změny díla na výši ceny.

Zároveň dovolatelka zdůraznila, že ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. není kogentní a vztah mezi účastníky by se jím řídil pouze za předpokladu, že by si nesjednali ve smlouvě podmínky, jak lze změnit sjednanou cenu díla, tedy na základě dodatku smlouvy o dílo, a kdy má zhotovitel nárok na „proplacení této změny“. Toto ustanovení také nestanoví, kdy má být cena zaplacená; podle ustanovení § 548 odst. 1 obch. zák. je objednatel povinen zaplatit cenu v době sjednané ve smlouvě, a ve smlouvě bylo sjednáno, že změnu ve fakturaci lze uplatnit až po schválení této změny formou dodatku ke smlouvě o dílo. Odvolací soud tak podle mínění dovolatelky pochybil, jestliže v situaci, kdy tu bylo ujednání o tom, jak má být placena cena

díla, popř. změněná cena díla, namísto ustanovení § 549 obch. zák. neaplikoval ustanovení § 548 odst. 1 obch. zák.

Dovolatelka má též za to, že dospěl-li odvolací soud k zjištění, že „účastníci se dohodli na změně ceny díla, ale nesjednali její důsledky na výši ceny, ačkoliv ve spise je založena smlouva o dílo, z níž vyplývá dohoda účastníků o tom, jak má být postupováno při úhradě ceny díla, jakým způsobem lze měnit dílo a sjednanou cenu díla a jak má být v případě změny ceny díla tato změněná cena uhrazena“, pak toto jeho zjištění nemá podle obsahu spisu oporu v provedeném dokazování.

Závěrem dovolatelka vytkla odvolacímu soudu, že pominul podmínky FIDIC, které byly součástí smlouvy, a v rozporu s nimi dospěl ke skutkovým zjištěním o sjednání změny díla zápisem ze dne 13. února 2004 a o tom, že účastníci nesjednali důsledky této změny na cenu díla, které nemají podle obsahu spisu oporu v provedeném dokazování. Argumentovala, že žalobkyně přistoupila na změnu materiálu pro ocelovou konstrukci mostu nikoliv na základě individuální dohody s žalovanou, nýbrž proto, že ve smlouvě o dílo akceptovala podmínky FIDIC, které umožňovaly investorovi stavby fakticky měnit parametry díla v průběhu jeho realizace, aniž to vyžadovalo souhlas či dohodu zhotovitele a jeho subdodavatelů; v tomto smyslu je třeba chápat obsah jednání podle zápisů z 5. prosince 2003, 13. února 2004 a 6. května 2004.

Dovolatelka navrhl, aby dovoláním napadené rozhodnutí odvolacího soudu bylo zrušeno a věc (v tomto rozsahu) vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud dovodil, že dovolání je přípustné podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., neboť směřuje proti výroku odvolacího soudu, kterým byl změněn rozsudek soudu prvního stupně.

Podle ustanovení § 242 odst. 3 o. s. ř. rozhodnutí odvolacího soudu lze přezkoumat jen z důvodů uplatněných v dovolání. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédně též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, i když nebyly v dovolání uplatněny. Při přezkoumání rozhodnutí odvolacího soudu je tedy dovolací soud zásadně vázán uplatněnými dovolacími důvody, včetně toho, jak je dovolatel obsahově vymezil.

Dovolání je nedůvodné.

Podle ustanovení § 536 obch. zák. se smlouvou o dílo zavazuje zhotovitel k provedení určitého díla a objednatel se zavazuje k zaplacení ceny za jeho provedení (odst. 1). Cena musí být ve smlouvě dohodnuta nebo v ní musí být alespoň stanoven způsob jejího určení, ledaže z jednání o uzavření smlouvy vyplývá vůle stran uzavřít smlouvu i bez tohoto určení (odst. 3).

Podle ustanovení § 546 odst. 1 obch. zák. je objednatel povinen zhotoviteli zaplatit cenu dohodnutou ve smlouvě nebo určenou způsobem stanoveným ve smlouvě. Není-li cena takto dohodnutá nebo určitelná a smlouva je přesto platná (§ 536 odst. 3), je objednatel povinen zaplatit cenu, která se obvykle platí za srovnatelné dílo v době uzavření smlouvy za obdobných obchodních podmínek.

Podle ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. dohodnou-li se strany po uzavření smlouvy na změně díla a nesjednají-li její důsledky na výši ceny, je objednatel povinen zaplatit cenu zvýšenou nebo sníženou s přihlédnutím k rozdílu v rozsahu nutné činnosti a v účelných nákladech spojených se změněným prováděním díla.

Podle ustanovení § 272 odst. 2 obch. zák. obsahuje-li písemně uzavřená smlouva ustanovení, že může být měněna nebo zrušena pouze dohodou stran v písemné formě, může být smlouva měněna nebo zrušena pouze písemně.

Žalovaná se v dovolání soustředila především na zpochybnění závěru, že mezi účastníky došlo k uzavření dohody o změně (zvýšení) ceny díla, tedy závěru, který odvolací soud neučinil. Zřejmě nepostřehla, že odvolací soud založil aplikaci ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. – v souladu s jeho hypotézou – na závěru právě opačném. Z téhož důvodu nelze přiznat relevanci námitce podsouvající odvolacímu soudu, že ze zápisu ze dne 13. února 2004 dovodil závěr o uzavření dohody o zvýšení ceny díla. Z tohoto zápisu, ovšem nikoliv jen z něho, nýbrž též ze zápisů z 5. prosince 2003 a 6. května 2004 a z protokolu o dílenské přejímce, odvolací soud dovodil, že účastníci se dohodli toliko na změně díla, to jest na změně jeho kvality, aniž došlo k dohodě o důsledcích této změny na výši ceny díla.

Dovoláním zpochybněný závěr odvolacího soudu, že účastníci se po uzavření smlouvy o dílo dohodli na změně díla (na použití kvalitnějšího a dražšího materiálu) má spolehlivý podklad ve výsledcích provedeného dokazování; poznatek o tom, že strany projevíly po uzavření smlouvy o dílo souhlasně vůli změnit původně sjednané dílo, vyplývá nejen ze zápisů o jednání stran a dalších na díle zainteresovaných osob, nýbrž i z následného jednání samotné dovolatelky, totiž ze zjištěné (a dovolatelkou nezpochybnované) skutečnosti, že s žalobkyní (byť bez výsledného efektu) nejméně od 13. února 2004 řešila způsob, jakým bude změna díla promítnuta do sjednané ceny, a že takto změněné dílo převzala s prohlášením, že též kvalitou odpovídá jejím požadavkům. Výtce, že odvolací soud pominul ujednání smlouvy o dílo upravující postup při změně smlouvy, nelze přisvědčit. Argumentuje-li totiž dovolatelka tím, že smlouva o dílo podmiňovala vznik nároku na zaplacení zvýšené ceny díla sjednáním dodatku ke smlouvě, pak – pokud má na mysli dodatek obsahující ujednání o změně díla – zřejmě přehlédla, že podle ustanovení § 272 odst. 2 obch. zák. je pro změnu nebo zrušení smlouvy v obchodních závazkových vztazích písemná forma stanovena jen v případě, že je podmínka písemné formy pro změnu uzavřené smlouvy stanovena ve smlouvě, o jejíž změnu jde (srov. shodně například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2003, sp. zn. 29 Odo 214/2003, [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)), a že podle dovoláním nezpochybněného zjištění odvolacího soudu písemná smlouva o dílo uzavřená mezi účastníky takové ustanovení neobsahovala. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je pak zřejmé, že odvolací soud (zdůrazňuje možnost změnit smlouvu o dílo i jinak než písemně a odkazuje na zápisy o jednáních toliko jako na důkazy o uzavření dohody) dospěl k závěru o tom, že dohoda o změně díla byla uzavřena jinak než v písemné formě. Tato dohoda pak není ničím jiným než oním dodatkem, jehož se žalovaná dovolává a na jehož tvrzené absenci staví svou procesní obranu.

Neobstojí ani dovolatelčin poukaz na to, že podle smlouvy o dílo muselo dohodě o její změně (tedy též dohodě o změně díla) předcházet uznání takové změny investorem a projektantem a tzv. změnové řízení u objednatel. Ze skutkových zjištění soudů nižších stupňů totiž vyplývá, že k dohodě o změně díla (nikoliv ovšem ke změně jeho ceny, k níž se zřejmě vztahují tyto dovolatelčiny námitky) došlo na základě požadavku investora, že dohody o změně materiálu byli vedle žalobkyně a žalované účastní též investor a projektant a že žalovaná jako objednatel dílo převzala s tím, že bylo provedeno v jakosti dle jejího požadavku. Za tohoto stavu není zřejmé, jaké pak ještě mělo u objednatel v otázce změny díla (záměny původně

sjednaného materiálu za kvalitnější) proběhnout změnové řízení. Námitky dovolatelky založené na extrémně formalistické argumentaci nelze než označit za účelové.

Důvodnost nelze přiznat ani argumentaci poukazující na zvláštní oprávnění investora vyplývající z podmínek FIDIC. I kdyby totiž došlo ke změně smlouvy o dílo co do kvality díla projevem vůle třetí osoby, bylo by tomu tak proto, že k tomu strany této osobě ve smlouvě o dílo (odkazem na příslušné obchodní podmínky, srov. § 273 odst. 1 obch. zák.) sjednaly oprávnění a změna díla by tak i v takovém případě byla z věcného hlediska důsledkem dohody smluvních stran. Změna díla mechanismem popsaným dovolatelkou by tedy aplikaci ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. nevylučovala.

Dalším předpokladem aplikace ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. – vedle dohody o změně díla – je skutečnost, že strany nesjednaly důsledky této změny na výši ceny. Dovolatelka se mylí v názoru, že za sjednání důsledků změny díla na výši jeho ceny lze považovat též ujednání samotné smlouvy o dílo, na něž poukazuje. Při výkladu výrazu „sjednání důsledků změny díla na výši ceny“ je třeba vycházet především z účelu tohoto ustanovení (*ratio legis*), jímž je umožnit určení změny ceny díla tam, kde se strany dohodly na změně díla v očekávání, že se dohodnou též na změně jeho ceny, k dohodě však nedošlo. Zároveň je třeba vzít na zřetel (*argumentum a similibus*) ustanovení § 536 odst. 3 a § 546 odst. 1 obch. zák., která řeší – v rovině samotné smlouvy o dílo – obdobný problém obdobným způsobem a z nichž vyplývá požadavek, aby ve smlouvě o dílo byla cena díla dohodnuta nebo v ní byl alespoň stanoven způsob jejího určení, jinak (projevily-li strany při jednání o uzavření smlouvy vůli uzavřít smlouvu i bez tohoto určení) vzniká objednateli povinnost zaplatit cenu obvyklou.

Z toho všeho pak lze dovodit, že sjednáním důsledků změny díla na výši jeho ceny ve smyslu ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. je třeba rozumět dohodu o konkrétním snížení či zvýšení ceny díla (o jeho nové ceně) nebo alespoň stanovení způsobu určení příslušné změny ceny. Předmětem úpravy těch ustanovení smlouvy o dílo, jimiž argumentuje dovolatelka, nejsou důsledky případné změny díla na výši jeho ceny, nýbrž postup vedoucí ke změně ceny díla dohodou o změně smlouvy o dílo; nejde tu o nic jiného než o specifickou úpravu příslušného kontraktačního procesu.

Z téhož důvodu nelze přisvědčit dovolací argumentaci založené na skutečnosti, že ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. je ustanovením dispozitivním. Upravují-li ujednání smlouvy o dílo, na něž dovolatelka odkazuje, toliko postup, jímž lze dospět k dohodě o změně ceny díla, nikoliv řešení pro případ, že se takovou dohodu při sjednání změny díla uzavřít nezdaří, nejde o ujednání, jímž by strany ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák. vyloučily či se od něho odchýlily (srov. § 263 odst. 1 obch. zák.).

Lze proto uzavřít, že odvolací soud nepochybil, založil-li právní posouzení věci na aplikaci ustanovení § 549 odst. 2 obch. zák.

Protože z hlediska uplatněných dovolacích důvodů (srov. § 242 odst. 3, větu první, o. s. ř.) je rozsudek odvolacího soudu správný a dovoláním neuplatněné vady řízení, k nimž u přípustného dovolání dovolací soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. § 242 odst. 3, větu druhou, o. s. ř.), se ze spisu nepodávají. Nejvyšší soud dovolání žalované podle ustanovení § 243b odst. 2, část věty před středníkem, o. s. ř. zamítl.

## Z rozhodnutí správních soudů

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 1. 2014, č.j. 15 A 13/2012-132

Ze soudního rozhodnutí vyplývá:

V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je dokumentace záměru v souladu s územně plánovací dokumentací (územním plánem) a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Shledá-li stavební úřad rozpor s územně plánovací dokumentací, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítne (viz rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, 5 As 77/2009).

Územní plán představuje závazný podklad pro vydání územního rozhodnutí, jímž se rozhoduje o umístování všech staveb v území a je tedy povinností stavebního úřadu, u staveb s nimiž územní plán v daném území počítá, povolit jejich umístění jen za předpokladu, že budou navrženy v souladu s regulativy stanovenými v platném územním plánu (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2012, 7 As 76/2010).

Obsah územního plánu je pro orgán vydávající územní rozhodnutí zásadně závazný, neboť je výrazem autonomního politického rozhodnutí dané obce (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2007, – 2 Ao 2/2007, ze dne 2. 4. 2008 – 7 As 57/2007, ze dne 3. 12. 2010 – 7 As 76/2010).

Soud konstatuje dílčí závěr, že je v plné dispozici obce (města) do jaké podrobnosti upraví v územním plánu regulativy a limity pro využití území a v něm umístěných staveb, pokud však je územní plán zpracován podrobně, je nutno se v územním plánu zakotvených podrobnostech a konkrétně důsledně držet, neboť každá jednotlivá podrobnost je pro stavební úřad při posuzování souladu záměru umístění stavby s územním plánem závazná. V případě, že územní plán stanoví, že některé stavby spolu mají být propojeny, je nutno hodnotit i to, zda je toto propojení součástí plánované stavby, o jejímž umístění má být rozhodnuto.

V daném případě z územního plánu vyplývá, že se stavbou geotermální teplárny, resp. s geotermálními vrty a na ně navazujícími zařízeními, za něž soud považuje budovy geotermální teplárny včetně technologií a rozvodů, je počítáno, a to v lokalitě č. 58 Na Vinici, na které má být umístěna samotná geotermální teplárna (kapitola c.01.2 Plochy přestavby, s. 14). Dále je s geotermální teplárnou počítáno jako s jiným budoucím zdrojem tepla (kapitola d.03.5.4 Jiné zdroje pro CZT, s. 29), propojení výtopy Kocanda s termálním zdrojem tepla horkovodem bylo prohlášeno veřejně prospěšnou stavbou (kapitola g.01 Veřejně prospěšné stavby, s. 64, s. 70, ve znění změny č. 1 územního plánu, s. 5). Na plochy označené Sport tělovýchova – specifická zařízení (OS.1) je možno dle územního plánu umísťovat stavby související s využitím geotermálního vrtu (kapitola f. Plochy s rozdílným způsobem využití, s. 45).

Energetickou koncepci výslovně územní plán neobsahuje, avšak obsahuje zvláštní kapitulu vztahující se k dodávkám tepla. V kapitole d.03.5 Zásobování teplem je uvedeno:

*„Způsob vytápění objektů na plochách navržených v ÚP k nové výstavbě bude posuzován a navržen podle umístění příslušné lokality a podle možností využití nejbližších zdrojů tepla z CZT nebo plynu. Součástí koncepce zásobování teplem je postupný přechod zdrojů využívajících pevné palivo na plyn s možností využití CZT.“*

Zkratku CZT, byť není v územním plánu definována, je dle soudu nutno chápat podle jejího běžného užití jako „centrální zásobování teplem“. Někdy je zkratka užívána i pro označení



„centrální zdroj tepla“, nicméně vzhledem na její užití v územním plánu (viz například Jiné zdroje pro CZT) je zřejmé, že je nutno jí rozumět centrální zásobování teplem, někdy označované i jako dálkové vytápění.

Dále soud z projektové dokumentace, vyjádření zástupce osoby zúčastněné, územního rozhodnutí a z územního plánu zjistil, že na území města Litoměřice se nachází více zdrojů, které mohou být napojeny na síť centrálního zásobování teplem pocházejícího z geotermální teplárny, a to zejména žalobcova výtopna Kocanda, kotelny K1 a K2 a plynová kotelná v areálu nových Mrazíren. V územním rozhodnutí v části „Horkovodní rozvody CZT 130/70°C z GTT“, které se změny učiněné žalobou napadeným rozhodnutím nedotkly, je počítáno s napojením geotermální teplárny na stávající teplárnu v areálu nových Mrazíren a na stávající plynové kotelny K1 a K2 v sídlišti Cihelna, které mají sloužit jako zdroje pro nouzový provoz. Z projektové dokumentace (2. část Horkovodní rozvody z GTT, březen 2010) i z územního rozhodnutí je zřejmé, že stavba nebude napojena na výtopnu Kocanda. Vzhledem k tomu, že dle projektové dokumentace se jedná o stavbu kompletní na celém území města, tj. nepočítá se s dalším rozšiřováním, nelze mít za to, že y k napojení na výtopnu Kocanda mělo někdy v budoucnu dojít, což potvrdil i zástupce města Litoměřice, mimo jiné i zpracovatel projektové dokumentace stavby.

Soud považuje za stěžejní pro posouzení věci kapitolu d.03.5.4 vymežující budoucí zdroje pro CZT.

Z podkapitoly d.03.5.4 je zřejmé, že po provedení geotermálních vrtů a výstavbě geotermální teplárny a nutných rozvodů horké vody („navazující zařízení“) měla být geotermální teplárna napojena horkovody na výtopnu Kocanda. Toto ustanovení územního plánu podporuje tvrzení žalobce, že dle územního plánu mělo být užito jeho horkovodů k rozvodu teplé užitkové vody k jednotlivým odběratelům. Soud tak připouští, že to mohlo být záměrem při přijímání územního plánu, nicméně je nutno konstatovat, že tento záměr nebyl jednoznačně vyjádřen. Konečná část podkapitoly znějící „a propojení na systém CZT“ nemusí být totiž vykládána pouze tak, že jí je myšlen pouze systém rozvodů navazující na výtopnu Kocanda, tak by tomu jednoznačně bylo například vyjádřením „čímž dojde k napojení na systém CZT“. Tato část může být vykládána i tak, že dojde k napojení geotermální teplárny kromě výtopny Kocanda i na některý z dalších existujících, případně i nově zbudovaných, systémů centrálního zásobování teplem (například kotelny K1, K2, Mrazírny). Ačkoliv by to mohla být varianta více ekonomicky nákladná či technicky náročnější, nelze jí vzhledem k víceznačnosti uveděného slovního spojení vyloučit. Je však bezpochyby zřejmé, že územní plán ve znění účinném v době vydání nejen územního rozhodnutí, ale i v době vydání rozhodnutí žalovaného počítal s napojením geotermální teplárny na výtopnu Kocanda a tím i s jejím zapojením do systému vytápění termální energií. Tento závěr podporuje nejen ustanovení kapitoly d.03.5.4, ale i to, že propojení výtopny Kocanda s termálními zdroji tepla (geotermální teplárnou, viz shora) bylo prohlášeno územním plánem za veřejně prospěšnou stavbu. Jak vyplývá ze shodného vyjádření účastníků řízení i osoby zúčastněné na řízení, původně bylo skutečně počítáno s napojením geotermální teplárny na výtopnu Kocanda a s využitím jejich rozvodů, což bylo i předmětem předchozího řízení o umístění stavby, které bylo pro zpětvzetí žádosti nakonec zastaveno, přičemž část dokumentace včetně původního projektu je součástí správního spisu. Důvodem tohoto kroku byla nemožnost dohody mezi Městem Litoměřice a žalobcem. V řízení před soudem nebylo zjištěno, že by snad mohlo být v územním plánu počítáno s více

zdroji termálního tepla, než s geotermální teplárnou v lokalitě Na Vinici v Litoměřicích, a to i vzhledem k unikátnosti celé plánované stavby. Soud tak nemá pochyby o tom, že stavba je geotermální teplárnou, která dle územního plánu měla být napojena na výtopnu Kocanda, avšak dle územního rozhodnutí ve znění žalobou napadeného rozhodnutí k napojení na výtopnu Kocanda nemělo dojít. Soud konstatuje, že v době rozhodování žalovaného a stavebního úřadu, stejně jako v době rozhodování soudu, byl platný a účinný územní plán ve znění, které počítá s napojením geotermální teplárny na výtopnu Kocanda, což v průběhu řízení ani žádná ze stran nerozporovala. Ani v případě, že by došlo k dodatečné změně územního plánu, která by vypustila napojení na výtopnu Kocanda, nemohl by k ní soud přihlídnout, neboť soud i stavební úřad posuzuje navrhovaný záměr umístění stavby ve vztahu k územnímu plánu učiněnému v době rozhodnutí o umístění stavby (srov. § 75 odst. 1 s.ř.s., rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006 č.j. 30 Ca 24/2005, Sb. NSS č. 7/2006, s. 658). Z tohoto důvodu soud neprovedl k žalobcovu návrhu důkaz připravovanou změnou územního plánu. V daném případě tak eventuální pozdější změny územního plánu vydané až po ukončení řízení o umístění stavby nemohou mít na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí vliv.

Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že územní rozhodnutí i ve znění žalobou napadeného rozhodnutí nerespektovalo požadavek územního plánu města Litoměřice na propojení stavby s výtopnou Kocanda. Soud si je vědom toho, že stavební úřad vycházel z vyjádření Městského úřadu Litoměřice, odbor územního rozvoje, úřad územního plánování, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že stavba je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, kterou je územní plán. To však nic nemění na tom, že stavební úřad měl žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby osoby zúčastněné na řízení zamítnout podle § 92 odst. 2 stavebního zákona, neboť záměr umístění stavby nebyl v souladu s územním plánem.

### **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013 č.j. 7 Aos 1/2012-63**

Ze soudního rozhodnutí vyplývá:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu navazuje na usnesení rozšířeného senátu č.j. 1 Aos 2/2013-116, ze dne 17. 9. 2013, který se zabýval postupem při úpravě směrné části územního plánu obce schváleného do 31. 12. 2006 a konkrétně pak povahou indexu podlažní plochy. Z uvedeného usnesení vyplývá, že nedostatek aktivní věcné legitimace před správním soudem nelze odůvodnit tím, že navrhovatel má možnost bránit svá veřejná subjektivní práva v územním řízení. Podle rozšířeného senátu vyjadřuje index podlahové plochy intenzitu využití území a stanovuje se za účelem regulace zástavby, aby nedošlo k překročení únosné míry zatížení území a aby byly zajištěny urbanistické hodnoty. Ve svých důsledcích tak vyjadřuje maximálně přípustnou hustotu budoucí zástavby či maximálně přípustnou výšku plánovaných staveb na určité ploše. Zvýší-li se index podlahové plochy pro určitou plochu, znamená to, že může být zastavěna daleko hustěji, popř. stavbami podstatně vyššími, než bylo dosud v územním plánu stanoveno. I samotný index podlahové plochy, a stejně tak jeho změna, může zasáhnout do vlastnických práv subjektů, které vlastní nemovitosti na daném území.

V případě územního plánování jde vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní

podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušný politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto vejde do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.

### **Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2013 č.j. 50 A 16/2013-97**

Ze soudního rozhodnutí vyplývá:

Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 stanovil, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA nemůže být pouze formální a nemůže se omezovat pouze na prostou identifikaci těchto vlivů bez jejich skutečného vyhodnocení, jež je předpokladem pro přijetí potřebných kompenzačních opatření. V rozsudku č.j. 8 Ao 2/2010-644 dále uvedl, že právě zásady územního rozvoje zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí. Tyto obecné závěry pak ve své další judikatuře upřesnil takto (viz rozsudek ze dne 31. 1. 2013 č.j. 4 AOs 1/2012-105): *„nesetrvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.“*

Přestože stavební zákon ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, co by mělo být konkrétně obsahem posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v zásadách územního rozvoje, je nepochybné, že toto hodnocení součástí hodnocení SEA být musí. Požadavky na obsah posouzení kumulativních a synergických vlivů, který lze dovodit z právní úpravy citované výše, detailně popsala judikatura Nejvyššího správního soudu. Na posuzování uvedených vlivů se přitom vztahují nároky plynoucí nejen z bodu 5, ale též z bodů 2, 3, 4, 6 a 7. Přílohy 1 ke stavebnímu zákonu. Právní závěry Nejvyššího správního soudu ve vztahu k požadavkům na obsah posouzení kumulativních a synergických vlivů jsou jednoznačné, a to včetně podrobného vysvětlení funkce a smyslu hodnocení kumulativních a synergických vlivů i odůvodnění významu takového hodnocení v rámci procesu tvorby územně plánovací dokumentace. V projednávané věci neshledal soud jakékoliv právní a skutkové důvody, pro které by

bylo na místě se od uvedených závěrů ve vztahu k obsahu posuzování kumulativních a synergických vlivů u napadené části Zásad územního rozvoje odchýlit.

Vzhledem na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že SEA zpracovaná k přezkoumávaným Zásadám územního rozvoje ve vztahu k jejich napadené části požadavky na obsahové náležitosti vyžadované pro posouzení kumulativních a synergických vlivů nenaplní. Smyslem hodnocení kumulativních a synergických vlivů totiž je tyto vlivy nejen identifikovat, ale i vyhodnotit. Takové vyhodnocení má spočívat v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, ve zvážení existence jiných řešení ve vztahu k takto provedenému posouzení, ve vypořádání se s otázkou kompenzačních opatření, která by kumulativní a synergické vlivy minimalizovala a ve stanovení pravidel jejich sledování. V projednávané věci zdejší soud shledal v provedeném posouzení kumulativních a synergických vlivů nedostatky jak v absentujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich vyhodnocení. V případě posuzovaného záměru se napadené Zásady územního rozvoje SK omezují toliko na identifikaci kumulativních a synergických vlivů, a to na zástavbu, přírodu a krajinu a ZPF a PUPFL. I přes nezpochybnitelnou míru obecnosti Zásad územního rozvoje si posouzení kumulativních a synergických vlivů musí zachovat určitou míru přezkoumatelnosti, z čehož plyne potřeba možnosti určit, nejen jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také kumulace jakých plánovaných, nebo již realizovaných záměrů byla v tom kterém místě zvažována. Tam, kde nejsou kumulativní a synergické vlivy znázorněny, je třeba určit, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř., že takové vlivy jsou z hlediska zásad územního rozvoje nevýznamné. To lze učinit i obecně ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kde mohou vznikat pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatňovány námitky a připomínky, je vhodné takový závěr vysvětlit i konkrétněji. Absence odpovídající metodiky zpracování vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů pak soudy znemožňuje zjistit, na základě jakých úvah odpůrce ke svým závěrům dospěl.

S ohledem na výše uvedené proto Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že skutkový stav, z něž odpůrce při přijetí Zásad územního rozvoje vycházel, postrádá v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA oporu ve skutkových zjištěních, přičemž jde o nedostatek ve skutkových zjištěních takové povahy, u kterého s ohledem na jeho rozsah a odbornou podobu nepřichází v úvahu jeho doplnění v řízení před soudem. Soud tedy ve vztahu k této námitce shledal důvod pro zrušení napadené části Zásad územního rozvoje a to i bez nařízení jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. navrhovatel namítal absenci proporcionality vydaných Zásad územního rozvoje SK, neboť je přesvědčen, že rozsah a intenzita omezení vlastnických práv vymezením koridoru D204 v šíři 600 m nemohou být hodnoceny jinak, než jako flagrantní porušení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Přezkoumání obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality konkrétně znamená přezkoumání, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.

Soud v souvislosti s touto námitkou navrhovatelů musí odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 2/2010-116 v bodě 32, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: „pokud účastník brojíci proti procesním vadám při přijímání opatření obecné

povahy, proti věcné správnosti řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili. Dále Nejvyšší správní soud v jiném rozsudku, a to č.j. 6 Ao 5/2011-43 uvedl, že „v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem, zejména přezkum obsahu vydaného opatřením obecné povahy z hlediska proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takový postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud.“

Soud má v této věci za to, že přes všechny názory, že pořizovatel vyšší územně plánovací dokumentace není povinen respektovat nižší územně plánovací dokumentaci, mohou existovat z této zásady výjimky. Pokud územní plán města Říčany připustil v lokalitě „Voděradská“ stavby rodinných domků, a pokud je řada z nich vystavěna a řada dalších je ve výstavbě, není vysvětlitelné a odůvodnitelné vymezení železničního koridoru v šířce 600 m přes tuto existující nebo plánovanou zástavbu. Konečně, jak vyplývá z výše uvedeného, odpůrce tento svůj krok nijak na žádném místě Zásad územního rozvoje SK neodůvodnil. Soud tedy musí v tomto ohledu dát navrhovateli za pravdu, že Zásady územního rozvoje SK pokud jde o vymezení koridoru D204 jsou nepřezkoumatelné. Navíc ze Zásad územního rozvoje SK není zřejmé, zda se jedná o záměr vysokorychlostních tratí nebo konvenční železniční dopravy.

**Dotaz**

Podle § 119 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu dokončovanou podle dodatečného povolení stavby užívat jen na základě oznámení záměru započít s užíváním stavby nebo na základě kolaudačního souhlasu. Platí to pro všechny stavby dokončované podle dodatečného povolení, nebo jen pro ty z nich, které jsou rovněž uvedeny v citovaném ustanovení a vyžadují „kolaudaci“ vždy? Jak je to se stavbami, které byly povoleny dodatečně až po jejich úplném dokončení a žádné dokončovací práce nevyžadovaly?

**Odpověď**

Věci se zabýval odbor stavebního řádu MMR ve svém stanovisku ze 17.7.2013 zveřejněném na webových stránkách ministerstva v rubrice Územní plánování a stavební řád – Stanoviska a metodiky. Ve stanovisku se uvádí, že stavebník nebo vlastník dodatečně povolené stavby musí v případě, že se jedná o stavbu, kterou lze užívat pouze na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo kolaudačního souhlasu, oznámit stavebnímu úřadu záměr započít s užíváním stavby nebo požádat o vydání kolaudačního souhlasu stejně, jako to musí učinit „řádný“ stavebník. MMR dále uvádí, že není rozhodné, zda byla dodatečně povolena stavba rozestavěná či nikoli. Stavební zákon neumožňuje vydat současně s dodatečným povolením dokončené stavby i souhlas s jejím užíváním.

**Dotaz**

Požádali jsme o prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí o umístění stavby o 3 roky. Šlo o stejnou dobu jako stanovil stavební úřad při vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad nás v průběhu projednávání žádosti upozornil, že proti prodloužení platnosti územního rozhodnutí nemá námítky, pokud bychom změnili návrh na 2 roky. S tím jsme nesusouhlasili a žádost jsme v tomto směru nezměnili. Přesto stavební úřad rozhodl o tom, že dobu platnosti územního rozhodnutí prodlužuje o 2 roky. Porušil stavební úřad zákon?

**Odpověď**

Nejprve je třeba uvést, že k tomu, zda byl konkrétním správním rozhodnutím porušen zákon, se může závazně vyslovit pouze příslušný orgán veřejné moci (správní orgán, soud), a to zákonem stanovenou formou v závěru řízení, ve kterém má k dispozici podklady, z nichž napadené rozhodnutí vycházelo.

Kritizované rozhodnutí bylo vydáno v řízení o žádosti (§ 44 odst. 1 správního řádu), které je mimo jiné ovládáno tzv. dispoziční zásadou. K provedení řízení je potřeba podat žádost, nejde o řízení zahájené z moci úřední. Dispoziční zásadu lze v podstatě vymezit jako právo žadatele (navrhovatele) žádost podat, vzít zpět, rozšířit nebo zúžit předmět žádosti. Správní

řád v § 45 odst. 4 výslovně připouští pouze zpětvzetí žádosti nebo zúžení předmětu žádosti a vymezuje, kdy toto právo nelze uplatnit.

*(Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 26.11.2009 čj. 1 As 89/2009-73, který se týkal změny stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona – prodloužení lhůty k dokončení stavby, v obecné rovině obsah dispoziční zásady neomezuje pouze na právo předmět žádosti zúžit, ale také jej rozšířit. Odpověď na dotaz vychází i z tohoto rozsudku).*

K obecným znakům dispoziční zásady patří možnost rozhodujícího orgánu přiznat méně, než je požadováno, je-li to z povahy věci možné, odůvodněné obsahem žádosti a přípustné z hlediska aplikovatelných norem. Přiznat více, než bylo žádáno, však není dovoleno. O tom svědčí nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 1996, sp. zn. IV ÚS 286/95, jehož závěr v této otázce lze jistě aplikovat nejen na řízení před soudem, ale i na řízení správní.

V řízení o prodloužení lhůty platnosti územního rozhodnutí (§ 93 odst. 3 stavebního zákona), které bylo zahájeno na základě podané žádosti, mohl stavební úřad využít oprávnění plynoucího z dispoziční zásady a přiznat méně, než bylo žádáno. Takový postup neodporuje ani základním zásadám uvedeným v § 4 odst. 1 stavebního zákona popřípadě v § 6 odst. 2 správního řádu, podle kterého stavební úřady mají přednostně využívat zjednodušující postupy tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby jim nevznikaly zbytečné náklady. Mají-li být tyto zásady dodržovány, musí mít stavební úřad možnost žádosti o prodloužení lhůty platnosti územního rozhodnutí nejen vyhovět nebo ji zamítnout, ale také v rámci návrhu stanovit dobu platnosti kratší. Samozřejmě, že své rozhodnutí musí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu řádně odůvodnit.

## Oznámení Valné hromady Společnosti

Představenstvo České společnosti pro stavební právo v souladu s čl. 12 Stanov svolává Valnou hromadu všech členů, která se uskuteční dne 19. 6. 2014 od 15:00 hodin v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Václavské náměstí 31, Praha 1.





# 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., doc. JUDr. Jiří Mikeš, CSc., doc. JUDr. Vladimír Mikule, CSc., JUDr. Pavel Novák, JUDr. Jan M. Passer, Ph.D, LL.M, 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 XVII

## **Výrobu a distribuci zajišťuje:**

Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.,  
Kardinála Berana 1157/32, 301 00 Plzeň, [www.alescenek.cz](http://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](mailto:bulletin@spolstavprav.cz)