Autoři tohoto čísla jsou:
JUDr. Pavel Novák, Svaz podnikatelů ve stavebnictví, JUDr. Petr Vojtek, Nejvyšší soud, JUDr. Gabriel Achour, Mgr. Martin Pelikán, Achour & Hájek, s.r.o., JUDr. Zdeňka Vobrátilová, ČSPSP, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, Mgr. Pavel Machata, MMR, Ing. arch. Kateřina Szentesiová, Institut pro plánování a rozvoj hl. m. Prahy, Ing. Zdeňka Fialová, MPO

STAVEBNÍ PRÁVO
BULLETIN
ZÁKONY ▮ ANALÝZY ▮ STUDIE ▮ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Petr Vojtek
Náhrada škody a nemajetkové újmy v novém občanském zákoníku 1

Gabriel Achour, Martin Pelikán
Právo stavby podle nového občanského zákoníku 16

Diskuse – Polemika

Pavel Machata
Několik poznámek ke směrné části územně plánovací dokumentace. 28

Kateřina Szentesiová
Dopady soudního přezkumu na územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy 32

Průřezové informace

Pavel Novák
Seminář EIA v Poslanecké sněmovně. 39

Zdeňka Vobrátilová
Příprava a povolování staveb projektů společného zájmu v energetice 43

Zdeňka Fialová
Informace o stavu infringementu Evropské komise vůči České republice z důvodu nedostatečné implementace směrnice EIA 47

Emil Flegel
Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád 49

Pavel Novák
Státní expertiza veřejných zakázek. 54

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 57

Z rozhodnutí správních soudů. 61

Z rozhodnutí Ústavního soudu 66

Ptejte se, odpovíme

Dotaz – Odpověď 70

Z valné hromady ČSPSP

Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 6. 6. 2013 do valné hromady konané dne 19. 6. 2014 73

Usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 6. 2014 83

STAVEBNÍ PRÁVO
BULLETIN
ZÁKONY ▮ ANALÝZY ▮ STUDIE ▮ NÁZORY

Contents

ASSAYS – ACCOUNTS – ANALYSES

Petr Vojtek
Compensation for damage and moral damage in the new Civil Code 1
The article is the first part of a summary of the comprehensive regulation of compensation for damage in the new Civil Code. After a brief introduction the author examines the prerequisites for the obligation to provide damage compensation – acting contrary to morality, violating a law, breaching a contractual duty – and analyses their regulation. Subsequently he advances a general explanation of the conditions of objective duty to provide damage compensation and analyses some individual cases.

Gabriel Achour, Martin Pelikán
The right to build 16
The new rule that buildings form an inseparable part of the land on which they are situated as revived the doctrine of the right to build. More typical in jurisdictions like Germany, Austria and Switzerland, this right applies in situations where a third person wishes to build on a plot of land that is owned by someone else. The right to build entitles a builder to erect a structure on a plot of land belonging to another person. A building constructed on land belonging to a third person based on the right to build, does not become part of the land, but nor is it considered a separate thing. As a result, such a building may not be separately transferred; it is not possible, for example, to sell it, donate it or create a pledge over it. The building is the material component of the right to build. The destruction of the building does not, however, terminate the right to build. Under the New Civil Code, the right to build - unlike the building constructed on its basis - becomes a separate entity. It may be sold, donated, pledged, leased or burdened by a servitude. The owner of the plot of land and the builder each have pre-emptive rights; the builder has a right to purchase the land, and the land owner has the right to purchase the building and, in fact, the right to build itself.

DISCUSSION – CONTROVERSY

Pavel Machata
Several remarks about the guiding part of the planning documentation 28
The article examines the guiding part of the planning documentation approved under the previous legislation and in particular, conclusions of the Supreme Administrative Court regarding its changes after 2007.

Kateřina Szentesiová
Impacts of judicial review of the planning documentation of the capital city of Prague 32
The article presents an overview of the impacts of a judicial review on the city plan of the settlement of the capital city of Prague and 'Principles of territorial development of the capital city of Prague', recapitulates the reasons for the abolition of its parts, and describes the status of the planning documentation.

CROSS-SECTION INFORMATION

Pavel Novák
EIA seminar in the Chamber of Deputies 39
Information about an EIA seminar held in the Chamber of Deputies and conclusions that resulted in a call on the government concerning the new legislation on the new principles for granting building permits.

Zdeňka Vobrátilová
Preparation and permitting common-interest projects in the energy sector 43
Information about Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and ensuing licensing procedures.

Zdeňka Fialová
Information about the status of infringement of the European Commission in respect of the Czech Republic for insufficient implementation of the EIA Directive 47
Latest information about the progress in the amendment of the EIA Act and the Construction Act in relation to the EC infringement.

Emil Flegel
Meeting of the section of the Urban Planning, Urban Permits, Construction Permits and Building Code 49

Pavel Novák
State expertise of public contracts **54**
Information about the preparation and general principles of the legal regulation of state expertise of public contracts.

HELP TO LEGAL PRACTICE

Based on decisions of the Supreme Court ***57***

Based on decisions of administrative courts ***61***

Based on decisions of the Constitutional Court ***66***

Your questions answered

. . . . . **70**

From the general meeting of ČSPSP

Information about a report on the activities of ČSPSP from a general meeting held on 6. 6. 2013 to a general meeting held on 19. 6. 2014 . . . . . **73**

Resolution of the general meeting of ČSPSP of 19. 6. 2014 . . . . . **83**

Náhrada škody a nemajetkové újmy v novém občanském zákoníku

Petr Vojtek

I. Podmínky vzniku povinnosti hradit škodu a nemajetkovou újmu

Úvod

V Hlavě III. (Závazky z deliktů) části čtvrté zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen „o. z."), je obsažena úprava deliktní a smluvní odpovědnosti za škodu. Nový kodex však pojem odpovědnost za škodu neuznává, přisuzuje pojmu odpovědnosti poněkud jiný význam a namísto toho hovoří o povinnosti hradit škodu, která nastupuje jako závazek z deliktu. To zřejmě není terminologicky přesné, neboť pod delikty by se tak řadilo i porušení smluvní povinnosti a případy povinností hradit škodu za zvlášť zákonem stanovených okolností (dříve objektivní odpovědnost), které jistě charakter deliktu nemají.

Další významnou koncepční změnou je striktní odlišení majetkové újmy od nemajetkové. Toliko k újmě na jmění se připíná název škoda, která se tak stává vyjádřením výlučně majetkového poškození. Nemajetková újma zahrnuje zásahy do nemateriálních hodnot, jako například do základních přirozených práv chráněných v části první o. z. Nadřazeným pojmem pro obě složky bude proto jednoslovný název újma.

Zákon rozlišuje čtyři základní okruhy důvodů, za nich vzniká povinnost hradit škodu a nemajetkovou újmu. Porušení dobrých mravů (§ 2909 o. z.), způsobilo-li škodu, musí být ze strany škůdce úmyslné. Porušení zákona (§ 2910 o. z.) představuje klasickou obecnou odpovědnost založenou na protiprávnosti s presumovaným zaviněním škůdce. Spočívá-li protiprávnost v porušení smluvního ujednání, nastupuje povinnost podle § 2913 o. z., která má objektivní charakter (bez ohledu na zavinění) s liberačním důvodem; jde o úpravu převzatou z § 373–374 obchodního zákoníku. Bez ohledu na zavinění a dokonce na protiprávnost pak může nastoupit povinnost k náhradě škody ve smyslu § 2895 o. z., jestliže je škoda vyvolána některou ze zákonem zvlášť (v § 2920–2950 o. z.) stanovených okolností.

1. Porušení dobrých mravů (§ 2909 o. z.)

Ustanovení o úmyslném porušení dobrých mravů je paralelou k § 424 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále též jen „obč. zák."), podle nějž platilo, že „za škodu odpovídá i ten, kdo ji způsobil úmyslným jednáním proti dobrým mravům". Zatímco ve starém občanském zákoníku šlo o případ zvláštní odpovědnosti, nyní se jedná o základní skutkovou podstatu. Smyslem je ochrana základních společenských vztahů i za těch okolností, kdy není daná norma chování stanovena v konkrétní právní normě, nýbrž toliko vyplývá z dobrých mravů. Právní řád tak dobré mravy staví na roveň právním normám a poskytuje jim ochranu jako každé jiné právní normě. Zahrnuty jsou jak případy právem neupraveného jednání, tak případy oprávněného výkonu práva, který však směřuje k záměrnému poškození jiného a ačkoliv neodporuje sice přímo zákonu a nedosahuje intenzity protiprávnosti, je v rozporu s dobrými mravy proto, že vede k nepřiměřeným důsledkům (tzv. šikanózní výkon práva).

Dříve asi nejčastěji pod toto ustanovení podřazované typové jednání v podobě porušení předsmluvní povinnosti (tzv. *culpa in contrahendo*) je nyní výslovně upraveno samostatně v § 1729 o. z., podle nějž dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodné očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.

2. Porušení zákona (§ 2910 o. z.)

Ustanovení § 2910 o. z. nově vymezuje základní požadavky na vznik povinnosti k náhradě škody, a to ve vztahu k porušení povinnosti, která není založena na smlouvě, nýbrž na zákonném podkladu. Jde o vyjádření zásady, že jen zákon může ukládat povinnosti; podzákonný předpis by sám o sobě takový příkaz či zákaz obsahovat neměl, má jen upravovat podmínky či podrobnosti plynoucí ze zákona, proto se z porušení těchto předpisů ve vztahu k náhradě škody nic nedovozuje. Jedná se o povinnost k náhradě škody s předpokládaným zaviněním, která pamatuje na dvě základní skutkové podstaty. Povinnost vzniká tomu, kdo: a) zaviněným protiprávním jednáním poruší absolutní práva a právní statky někoho jiného (poškozeného), která lze vymezit jako život, tělesnou integritu, zdraví, svobodu nebo vlastnictví, b) zaviněným protiprávním jednáním poruší relativní práva a právní statky někoho jiného (poškozeného), která jsou chráněna zvláštním předpisem. Pojem absolutních práv není v o. z. samostatně definován, vymezen je jejich obsah; v § 976 a násl. o. z. jsou definována absolutní majetková práva, vedle věcných práv sem systematika řadí i právo dědické. Tato práva působí vůči každému a výjimky může stanovit jen zákon. Subjektivním právům pak může jejich absolutní povahu přiznat jen zákon, čímž se výslovně vyjadřuje zásada, že existuje numerus clausus absolutních majetkových práv, který nelze nad rámec zákona rozšiřovat. Mezi hodnoty odvíjející se od absolutních práv lze řadit zejména život, tělesnou integritu, zdraví, svobodu nebo vlastnictví a dále jiná práva. Jiná práva ve smyslu druhé skutkové podstaty budou veškerá práva, která nebudou splňovat definici absolutních práv, tedy taková práva, která poškozenému přiznává

právní řád a která působí vůči konkrétní osobě (*inter partes*) a zakládají mj. i povinnosti této osoby zdržet se všech zásahů, které by rušily nositele jiných práv ve výkonu jeho oprávnění. Základním pojmem pro aplikaci tohoto ustanovení jsou povinnosti stanovené zákonem, resp. ochrannou právní normou vyžadující určité chování příjemce této normy.

Základními předpoklady pro vznik povinnosti hradit škodu je protiprávní jednání škůdce spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti, vznik škody, která je v příčinné souvislosti s protiprávním jednáním a konečně zavinění.

Zavinění se stejně jako v předchozí úpravě presumuje, nyní ovšem pomocí domněnky nedbalosti obsažené v § 2912 o. z., a to ve vztahu k běžné osobě a k osobě dávající najevo určité znalosti. Zavinění tak představuje odpovědnost za chybné a vadné chování, které je v rozporu s právem. Jeho předpokladem je tedy protiprávnost jednání, které může být chápáno jako integrální součást zavinění nebo být odděleným institutem. Protože § 2912 o. z. uvádí, že nejednáli škůdce, jak lze od osoby průměrných vlastností v soukromém styku důvodně očekávat, klade důraz na objektivní posuzování situace, v níž škůdce jedná a kdy jeho jednání musí splňovat obecný standard péče, který lze důvodně očekávat v soukromém styku. Je tedy opuštěna shoda s trestněprávním pojímáním zavinění coby subjektivního vztahu škůdce k vlastnímu počínání i způsobené škodě. Nyní se hovoří o standardu chování, jímž by mělo být jen takové jednání, které lze za daných okolností očekávat od rozumné osoby, která dbá zájmů druhých. Přitom je třeba brát v úvahu stupeň a hodnotu ohrožených a sledovaných zájmů, nebezpečnost situace, vztah blízkosti mezi zúčastněnými, možnost odvrácení nebezpečí, stejně jako s tím spojené náklady a přiměřené úsilí. Za zavinění pak odpovídá ten, kdo protiprávně a tedy objektivně v rozporu s povinností péče a zaviněně poruší chráněný zájem nebo jedná v rozporu s konkrétním zákazem jednání (ochranný zákon). Ustanovení odstavce 2 stanovuje standard péče ve zvláštních případech, kdy škůdce dá před svým protiprávním jednáním najevo určitou znalost, dovednost nebo pečlivost, tedy určitým způsobem zvyšuje očekávání třetích osob ve svůj standard chování. Podle tohoto ustanovení tak má každý člověk vynaložit takovou dovednost, pečlivost a pozornost, které by vynaložila každá osoba průměrných vlastností, co se však konkrétní dovednosti, pečlivosti a pozornosti týče, tato je určována zvláštními poměry, které na sebe v daném případě jednající osoba vztáhla. Zatímco tedy v souladu s výše uvedenými principy je hledisko požadovaného jednání objektivní, okolnosti schopností jsou individualizovány.

3. Porušení smluvní povinnosti (§ 2913 o. z.)

Ustanovení § 2913 o. z. je inspirováno ustanoveními § 373 a 374 zrušeného obchodního zákoníku a lze tedy při jeho interpretaci vycházet z pojetí povinnosti k náhradě škody v dřívějších obchodních závazkových vztazích. Jde ovšem nyní o skutkovou podstatu pro veškerá porušení jakéhokoliv smluvního vztahu. Povinnost k náhradě škody vzniká tomu, kdo protiprávním jednáním poruší povinnost vyplývající ze smlouvy a způsobí tím buď druhé smluvní straně anebo osobě, v jejímž zájmu mělo k plnění dojít, škodu. Přitom pro náhradu škody vzniklé porušením smlouvy obecně platí, že nárok na náhradu škody vzniká paralelně k povinnosti plnit.

Tato povinnost k náhradě škody nepočítá se zaviněním a je založena na objektivním principu. Stanoví se ovšem liberační důvody, které jsou blíže specifikovány v obecné definici a představují shodnou úpravu s dosavadním ustanovením § 374 obchodního zákoníku. Tyto důvody lze obecně charakterizovat tak, že zahrnují skutečnosti vzniklé nezávisle na vůli škůdce, které škůdce nemohl předvídat a které mu brání ve splnění jinak možné povinnosti.

Důležité je rovněž to, že poškozeným může být i osoba, která není kontrahentem, avšak smluvní ujednání mělo sloužit jejímu zájmu. Soudní judikatura k podobnému závěru dospěla již za předchozí úpravy (Rc 56/2004), avšak teorií nebyla jednoznačně přijímána. Nyní tedy zákon ochranu třetí osoby výslovně formuluje.

4. Objektivní povinnost k náhradě (§ 2895 o. z.)

Systematicky jako první je v § 2895 o. z. předznamenán typ povinnosti hradit škodu bez ohledu na zavinění a bez požadavku protiprávnosti (tzv. objektivní odpovědnost); jde o zvláštní případy, kdy se náhrada škody spojuje se zvlášť kvalifikovanou škodnou událostí, definovanou v ustanoveních § 2920–2950 o. z. Zastřešující ustanovení § 2895 o. z. tedy pro všechny tyto konkrétní skutkové podstaty výslovně a souhrnně stanoví, že v případech výslovně určených budou jednotlivé typy považovány za případy objektivní odpovědnosti, v nichž nebude rozhodným zavinění odpovědného subjektu, ale škoda bude škůdci přičítána na základě vztahu příčinné souvislosti mezi škodou a právní událostí související s jeho vlastnictvím, provozem, apod.

Společný těmto případům přísné odpovědnosti (*strict liability*) je jejich účel, tedy zohlednění určitého stavu rizika, které přesahuje standardní mez, a ochranu poškozených osob právě tím, že škůdce, jemuž je odpovědnost za vzniklou škodu přičítána, bude povinen k náhradě vzniklé škody ve všech případech, kdy neprokáže specifické důvody pro její odmítnutí (liberaci). Náhrada škody je tak pro poškozeného dosažitelná nepoměrně jednodušeji, neboť prokazuje pouze existenci základních předpokladů odpovědnosti za škodu s tím, že zavinění není relevantní.

Škoda způsobená tím, kdo nemůže posoudit následky svého jednání (§ 2920–2922 o. z.)

Ke zvláštním případům náhrady škody odvíjené od § 2895 o. z. se nyní řadí i úprava povinnosti k náhradě škody způsobené nezletilými a osobami jednajícími v duševní poruše. Tyto osoby zásadně hradí škodu jen tehdy, byly-li schopny posoudit následky svého jednání a ovládnout je. Zákon pak podtrhuje jejich odpovědnost i poukazem na případ, kdy poškozený z ohledu vůči osobě, jejíž omezené deliktní způsobilosti (či alespoň stavu, který ji indikuje – věku či postižení) si byl vědom, nečelil hrozící či vznikající škodě, aby takto hendikepovanou osobu nepoškodil, nezasáhl její osobnostní sféru či se jí jinak nešetrně nedotkl.

V opačném případě, tj. chybí-li u nezletilého či duševně postiženého rozpoznávací či ovládací složka, zásadně jejich povinnost k náhradě škody nenastupuje a podle § 2921 odst. 2 o. z. povinnost k náhradě zatíží toho, kdo byl povinen nad škůdcem vykonávat dohled, bude-li ovšem prokázáno, že jej neprováděl řádně (zanedbal jej). Přesto může výjimečně osoba postrádající deliktní způsobilost nést povinnost k náhradě škody, a to tehdy, budou-li doloženy

na straně škůdce a poškozeného takové majetkové poměry, že bude považováno za spravedlivé, aby povinnost k náhradě škody byla přesto uložena. Půjde tedy nejspíše o dosti výrazný majetkový nepoměr, aby odůvodnil prolomení principu, že bez deliktní způsobilosti není ani deliktní odpovědnosti.

Klíčovým pojmem je náležitý dohled, jehož zanedbání zakládá povinnost osoby, která jej měla vykonávat, k náhradě škody, a to buď namísto nezletilého či duševně postiženého, jestliže ti postrádají rozpoznávací nebo ovládací složku (§ 2920 odst. 2 o. z.), anebo společně a nerozdílně s nimi (§ 2920 odst. 1 o. z.). Na rozdíl od úpravy v zákoně č. 40/1964 Sb., který spojoval odpovědnost již se samotnou povinností dohledu a dával možnost se odpovědnosti zprostit, prokázala-li osoba dohledu, že jej nezanedbala (§ 422 odst. 1 věta druhá, odst. 2 obč. zák.), nyní pouhá existence dohledové povinnosti nezakládá povinnost k náhradě škody, a poškozený tedy musí v soudním sporu tvrdit a prokázat zanedbání náležitého dohledu, aby povinnost dohledové osoby k náhradě škody nastoupila. Zákon nedefinuje ani nevymezuje pojem či standard dostatečného výkonu dohledu, a požadavky na míru a intenzitu dohledu se tak budou lišit jak podle prostředí, v němž se vykonává (rodina, škola), tak podle osoby, vůči níž se uplatňuje (nezletilé dítě, nesvéprávný stařec). Dohledem se míní kontrola a regulace počínání deliktně nezpůsobilého tak, aby riziko způsobení škody bylo co nejvíce minimalizováno. Vedle preventivních opatření sem patří i konkrétní dozor, to vše s přihlédnutím k charakteru činnosti, jíž se nezletilý či duševně nemocný věnuje nebo hodlá věnovat, i k vlastnostem osoby, nad níž se dohled vykonává.

Škoda způsobená osobou s nebezpečnými vlastnostmi (§ 2923 o. z.)

Tento typ objektivní povinnosti k náhradě škody se pojmově blíží předchozí skutkové podstatě v tom, že kromě přímého škůdce zakládá povinnost hradit škodu i jiné osobě, které lze klást k tíži jednání osoby nebezpečné. Jde o tzv. *culpa in eligendo*, tj. odpovědnost za nepečlivý výběr osoby použité k určité činnosti. Dosti kazuistická úprava vyžaduje splnění řady podmínek, aby se ustanovení § 2923 o. z. uplatnilo.

Škůdce musí mít v první řadě vědomost o tom, že se ujímá osoby nebezpečných vlastností, a to buď povahových či osobnostních (mohou se projevit například v dřívější trestné činnosti) či jiných nedostatků, které mohou nebezpečně ovlivnit okolí, jako například nakažlivá nemoc, epileptické záchvaty, apod. Zásadní je podmínka, že se škůdce ujme nebezpečné osoby bez její nutné potřeby, aniž by to vyžadovala situace posuzovaná podle momentálních sociálních, zdravotních a jiných poměrů. Ujmout se lze dvěma způsoby nabídnuté pomoci, a to poskytnutím útulku či svěřením činnosti. Útulkem je jakékoliv přístřeší zajišťující možnost ubytování či bydlení takto zaopatřené osoby, a to bez ohledu na jeho kvalitu, resp. právní podklad. Svěření činnosti má aktivní charakter a předpokládá, že zaopatřená osoba svému ochraniteli pomáhá či mu svým přispěním kompenzuje poskytovanou péči; na rozdíl od pobytu v útulku se předpokládá výkon určitých prací či postupů. Ke vzniku povinnosti ochranitele se vyžaduje, aby škoda byla nebezpečnou osobou v místě útulku samotného (nikoliv mimo něj) či právě při provádění svěřené činnosti (nikoliv při jiných aktivitách, které se svěřenou činností nesouvisejí a nebezpečná osoba je vyvíjí nezávisle). Konečně je nezbytné, aby škodu vyvolaly právě ty projevy povahy osoby, které ji činí nebezpečnou.

Škoda z provozní činnosti (§ 2924 o. z.), z provozu zvlášť nebezpečného (§ 2925 o. z.) a na nemovitosti v důsledku prací (§ 2926 o. z.)

Klasickou činností, která je a má být spojována s objektivně pojatou povinností provozovatele hradit škodu, je činnost provozního charakteru, jakož i provoz zvlášť nebezpečný. Zákon tyto potenciálně ohrožující aktivity spojil systematicky a propojil logicky vzhledem k rozdílné míře nebezpečí, která z nich plyne, a zejména vzhledem k objektivním možnostem čelit vzniku škod.

Osobou povinnou k náhradě škody (škůdcem) je provozovatel, tedy ten, kdo vyvíjí provozní činnost výdělečně, tj. za účelem dosažení zisku, a to v rámci svého závodu nebo jiného podobného zařízení. Oproti úpravě obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb. je tedy především nově zaveden požadavek výdělečnosti, přičemž trochu nelogicky u provozu zvlášť nebezpečného se tento prvek opomíjí. Poukazem na charakter zařízení, v němž se vykonává, je nastíněna definice provozní činnosti. Nezbytnou podmínkou je, že škoda byla vyvolána (je v příčinné souvislosti) právě provozem samotným. Jsou výslovně určeny tři okruhy původců škody:

a) vlastní provozní činnost,
b) věc při ní použitá,
c) vliv činnosti na okolí.

Poškozený musí prokázat pouze vznik škody a jeho příčinnou souvislost s působením provozu. Nejde o odpovědnost absolutní, neboť jak u provozní činnosti, tak u provozu zvlášť nebezpečného zákon zakotvuje liberační důvody; i jejich konstrukce a formulace svědčí o snaze nastavit hierarchii nebezpečných provozů. U prosté provozní činnosti jde o klasický důvod, který předpokládá, že jsou-li podmínky k náhradě škody jinak splněny, může se provozovatel zprostit povinnosti hradit škodu tím, že prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze na něm rozumně požadovat. Již v tom je rozdíl od provozu zvlášť nebezpečného, neboť u prosté provozní činnosti se předpokládá, že hrozbě vzniku škody lze čelit; zákon vyžaduje vynaložení veškeré péče, tj. přijetí všech možných a dostupných opatření, aby škoda nevznikla. Tento požadavek je víceméně objektivní a představuje měřítko řádného provozovatele, a to z pohledu rozumného přístupu jak k obvyklým postupům, tak k individuálním poměrům každého konkrétního případu. Povinnost tvrzení a důkazní břemeno ohledně liberačního důvodu v soudním sporu tíží provozovatele. U zvlášť nebezpečné činnosti se oproti tomu předpokládá, že ani vynaložení řádné péče nemůže předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné újmy, nelze proto využít takový liberační důvod. Provozovatel se tak může povinnosti hradit škodu zprostit tím, že prokáže, že sice škodu vyvolal zdroj zvýšeného nebezpečí, avšak škodu způsobila (bezprostřední účinek nebezpečné činnosti iniciovala): a) zvnějšku vyšší moc, b) vlastní jednání poškozeného nebo c) neodvratitelné jednání třetí osoby.

Provoz je tedy zvlášť nebezpečný, jestliže možnost vzniku závažné (tj. zvlášť kvalifikované) škody nelze předem rozumně vyloučit ani při vynaložení řádné péče, jíž je provozovatel povinován. Zvláštní nebezpečnost provozu se tak odvíjí od zvýšené potencionality vzniku škody, jíž nelze beze zbytku čelit. Zákon je zde terminologicky poněkud nepřesný v použití pojmu škoda, neboť za závažnou musí být jistě považována i nemateriální újma spočívající v poškození zdraví. Následně se stanoví vyvratitelná právní domněnka zvláštní nebezpečnosti tam, kde jde o činnost provozovanou továrním způsobem (tj. v soustředěné formě za organizovaného využití technologických postupů), a tam, kde se při činnosti využívá nebezpečných látek, jako

jsou výbušniny, chemikálie, radioaktivní materiály apod. Škůdce může tuto domněnku vyvrátit důkazem, že o tovární způsob provozu nejde nebo že se nebezpečné látky vůbec nepoužívají či se s nimi nenakládá. V opačném případě pak může prokázat, že přesto lze při vynaložení řádné péče rozumně předem vyloučit vznik škody, a tehdy ani provozy splňující jinak požadavky § 2925 odst. 3 o. z. nebudou považovány za zvlášť nebezpečné.

Speciální úpravu pro oblast jaderných škod obsahuje zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), který v první řadě odkazuje na ustanovení mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a jíž je Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody a Společný protokol týkající se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy, vyhlášené pod č. 133/1994 Sb. Ustanovení obecných právních předpisů o odpovědnosti za škodu se pak použijí jen tehdy, nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo tento zákon jinak.

Úprava obsažená v § 2926 o. z. je prakticky totožná s ustanovením § 420a odst. 1 písm. c) obč. zák., kde šlo o případ provozní činnosti. Svou povahou skutečně jde o institut provozní činnosti blízký, neboť pokrývá odpovědnost za škodu způsobenou zpravidla technickými či technologickými postupy, a to bez ohledu na porušení právní povinnosti a na zavinění. Jde dokonce o výslovně zdůrazněnou oprávněnost provádění prací, čímž vyniká objektivní charakter povinnosti nahradit škodu. Omezující podmínkou ovšem je, že se škoda dotkla (zpravidla sousední) nemovitosti – buď byla nemovitost přímo poškozena anebo byla její držba znemožněna či podstatně ztížena.

Škoda z provozu dopravních prostředků (§ 2927 o. z.)

Dalším klasickým institutem je škoda způsobená zvláštní povahou provozu dopravy či dopravního prostředku. I důvodová zpráva deklaruje návaznost na předchozí úpravu obsaženou v § 427 a násl. obč. zák., od níž se nová úprava nikterak zvlášť neliší. Rozdílně vymezuje pouze pohon vozidel, s jejichž provozem se pojí zpřísněná povinnost provozovatele k náhradě škody. Neklade se proto důraz na motorový pohon, jak tomu bylo dříve, s výjimkou letadel, a z kategorie dopravních prostředků tzv. jiného provozovatele podle § 2927 odst. 1 věty druhé o. z. se vylučují pouze ty, jejichž původní hnací silou je síla lidská. V § 2930 o. z. se skrývá pomůcka ke snadnějšímu určení osoby provozovatele pomocí fikce, že tam, kde nelze provozovatele určit, považuje se za něj vlastník dopravního prostředku. K určení provozovatele může sloužit i registr silničních vozidel, neboť podle § 2 odst. 16 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, se provozovatelem rozumí fyzická osoba s místem trvalého pobytu nebo s místem povoleného pobytu v České republice nebo právnická osoba se sídlem v České republice, která vlastním jménem provozuje silniční vozidlo a je současně vlastníkem silničního vozidla anebo je vlastníkem silničního vozidla oprávněna k provozování silničního vozidla.

Jiné odlišnosti od předchozí úpravy tu nejsou, proto v této oblasti budou nejrevolučnější změny v rozsahu a způsobu náhrady škody a nemajetkové újmy.

Škoda způsobená zvířetem (§ 2933–2935 o. z.)

Úplnou novinkou je naopak zavedení výslovné úpravy pokrývající poměrně častou újmu způsobenou zvířetem. Zákon č. 40/1964 Sb. takovou úpravu neobsahoval a odpovědnost chovatele zvířete umožňoval posoudit v režimu obecné odpovědnosti, v níž se při absenci konkrétních pravidel pro chov zvířat porušení právní povinnosti odvozovalo od porušení tzv. generální prevence (§ 415 obč. zák.), tedy od posouzení, zda a nakolik chovatel dostál povinnosti předcházet hrozícím škodám a zda provedl dostatečná a účinná opatření, která měla vzhledem k předpokládanému chování zvířete zabránit jeho útěku, přímému útoku či jinému způsobu vzniku škody (poplašení apod.). Judikatura v tomto směru byla dosti přísná a požadavky na znalosti chovatele i míru jeho předvídání potenciálních rizik nastavila velmi vysoko, prakticky téměř na hranici objektivní odpovědnosti. Lze proto mít za to, že nová úprava založená na objektivním principu, reflektuje judikatorní trendy i společenský vývoj. Nelze pak přehlédnout, že je ještě přísnější v tom, že zčásti zakládá odpovědnost absolutní, bez liberačního důvodu.

Povinnost k náhradě škody způsobené zvířetem stíhá v první řadě vlastníka, který má zvíře pod dohledem svým či je svěřil jiné osobě. Vlastník je povinen nahradit škodu i tehdy, vymklo-li se zvíře dohledu tím, že se zatoulalo nebo uprchlo a způsobilo přitom škodu. Nejde-li o domácí zvíře chované za podmínek uvedených v § 2934 o. z., nemá vlastník k dispozici žádný liberační důvod a poškozenému postačí prokázat, že mu zvíře způsobilo škodu. Na svémocné odnětí zvířete dopadá § 2935 o. z.

Úprava rozlišuje zvířata domácí a ostatní a u zvířat domácích, pokud slouží k výkonu povolání či k jiné výdělečné činnosti nebo k obživě, anebo slouží-li jako pomocník pro osobu se zdravotním postižením, má vlastník k dispozici liberační důvod; musí prokázat, že při dozoru nad zvířetem nezanedbal potřebnou pečlivost, anebo že by škoda vznikla i při vynaložení potřebné pečlivosti. U zvířat ostatních či svémocně odňatých se žádný liberační důvod neuplatní.

Škoda způsobená věcí (§ 2936–2938 o. z.)

V první řadě doznává významné změny institut objektivní odpovědnosti za škodu způsobenou použitím věci při plnění závazku, neboť je opouštěna koncepce absolutní odpovědnosti spojené s okolnostmi, jež mají původ v povaze použitého přístroje, přípravku či jakékoliv jiné látky při poskytování služby. Změna úpravy je vyústěním opakované kritiky přísnosti ustanovení § 421a obč. zák.

Objektivně založená povinnost k náhradě škody při poskytování služeb ve zdravotnictví, ve veterině, v oblasti sociální, biologické a jiné, je nyní omezena na případy, kdy škodlivý následek vyvolala věc v důsledku vady, tedy nějakého nedostatku, jímž věc trpěla, nikoliv již jen samotnými svými vlastnostmi, které se při jinak bezvadném působení (fungování) negativně projevily. Povinnost k náhradě stíhá toho, kdo vadnou věc při poskytování služby použil, tedy především provozovatele činností, při nichž je sjednaný závazek plněn za pomoci takové věci.

Nově se zakládá zvláštní typ povinnosti k náhradě škody způsobené věcí, resp. jejím samovolným působením věci, které je způsobilé vyvolat škodu. V odstavci prvním jde o naprosto nově pojaté působení věci samé od sebe, tj. z vnitřních důvodů, okolností či vlastností, které

nejsou vyvolány způsobem jejího užívání, a ve druhém odstavci se upravuje poněkud kazuistická skupina případů, kdy škodu způsobí věc, která spadla nebo byla odněkud vyhozena. Jedná se o objektivně postavenou povinnost k náhradě škody (tzv. za výsledek), neboť se nepočítá s porušením zákonné povinnosti či se zaviněním; škůdce podle odstavce 1 může tvrdit a prokazovat naplnění liberačního důvodu, podle odst. 2 je povinnost k náhradě bez možnosti liberace, tedy tzv. absolutní (s výjimkou osoby dohledu).

Osobou povinnou k náhradě je ten, kdo měl mít nad věcí dohled. Není rozhodující, zda jej skutečně vykonával, nýbrž zda byl povinen tak činit. Dohledem může být pouhá kontrola věci bez jejího používání i její aktivní využití, při němž se pak dohled vlastně mění na požadavek správného zacházení. Pro případ, že nelze osobu povinnou dohledem určit (buď tu vůbec není anebo je tu neřešitelný spor o konkrétní osobu), přenáší zákon povinnost k náhradě škody pomocí fikce na vlastníka věci.

Liberační důvod se odvozuje od kvality prováděného dohledu, neboť škůdce se může povinnosti k náhradě zprostit, prokáže-li že nezanedbal náležitý dohled. Parametry dostatečnosti při dohledu nejsou nikterak stanoveny, aby bylo možno touto obecnou normou pokrýt všechny možné případy v jejich jedinečnosti. Východiskem proto musí být rozumné požadavky na řádné a zodpovědné nakládání s věcí pod dohledem, které vyplývají buď z obecných zvyklostí a většinově uznávaných pravidel anebo mohou být zejména u složitějších přístrojů normovány určitými standardy (manuály) pro odborné zacházení.

Třetí typ je historicky částečnou recepcí úpravy obsažené v § 1318 OZO, který hovořil o pádu „nebezpečně zavěšené nebo postavené věci" a o „vyhození či vylití něčeho z bytu". Vyhození věci z místnosti jistě není působením věci samé o sobě, ovšem samovolný pád věci z vyvýšeného místa již tento charakter má a dokládá souvztažnost obou odstavců tohoto ustanovení. Prostor, odkud věc svým pohybem škodlivě zasáhla, je označen jako místnost nebo podobné místo. Zákon se záměrně vyhýbá pojmu budova (srov. § 2938 odst. 1 o. z.) či dům, neboť cílí primárně nikoliv na vlastníka, nýbrž na toho, kdo odpovídá za řádné užívání prostor a za řádné zacházení s věcí. Odkazem na odst. 1 se k náhradě škody povolává v první řadě osoba, která vykonávala nebo měla vykonávat dohled nad uškodivší věcí (a to včetně možnosti liberace), a dále společně a nerozdílně s ní ten, kdo takové místo užívá (možnost liberace nemá). Vlastník nemovitosti, v níž se místo odhozu věci nachází, nastupuje teprve poté, není-li tu odlišný uživatel nebo není-li jej možno zjistit. V takovém případě zaujímá vlastník postavení společného a nerozdílného dlužníka (škůdce) vedle dohlížitele nad věcí. Přímý původce vyhození, je-li zjištěn, může odpovídat za porušení zákonné povinnosti společně a nerozdílně s uvedenými osobami.

Škoda způsobená vadou výrobku (§ 2939–2943 o. z.)

Osnova přejímá úpravu obsaženou v zákoně č. 59/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku, jehož smyslem bylo transponovat Směrnici Rady ze dne 25. 7. 1985 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky (č. 85/374/EHS).

Škoda musí být způsobena vadou výrobku s tím, že konkrétní podmínky, za nichž je výrobek považován za vadný, jsou stanoveny v § 2941 o. z. Výrobek je vadný, pokud nenaplňuje

očekávání na jeho bezpečnost, a to s ohledem na způsob uvedení na trh a jeho nabízení, účelu, jemuž má sloužit a dobu, kdy byl uveden na trh.

Zvláštností je speciální úprava promlčení, kdy se v § 620 o. z. stanoví speciální podmínky pro počátek běhu promlčecí lhůty, které zahrnují vědomost o škodě, vadě a totožnosti výrobce (oproti standardnímu nároku na náhradu škody musí vědomost zahrnovat též vědomost o vadě). Podle § 637 o. z. se právo na náhradu škody způsobené vadou výrobku promlčí nejpozději za deset let ode dne, kdy výrobce uvedl vadný výrobek na trh. Směrnice ovšem počítá s prekluzí práva poškozeného.

Škoda na převzaté věci (§ 2944 o. z.)

Převzetí věci v souvislosti s tím, že se přejímající osoba zavázala pro vlastníka věci či objednatele vykonat nějakou činnost, je logicky spojena s odpovědností zavázaného za osud věci po dobu jejího svěření do jeho péče. Zákon poněkud zpřesňuje (zužuje) podmínku, že předmětem závazku má být právě převzatá věc. Provozovatel nese povinnost k náhradě bez ohledu na porušení povinnosti a na zavinění, může se však odpovědnosti zprostit, prokáže-li naplnění liberačního důvodu „ledaže by ke škodě došlo i jinak". Tím je míněno působení dalších okolností, které nemají souvislost s tím, že provozovatel věc převzal, a které by beztak škodu přivodily. Obvykle se rozlišují faktory vnější a vnitřní. Vnějšími činiteli budou především různé případy působení vyšší moci (*vis maior*), která v podobě povodně, zemětřesení, apod. zasahuje věc bez ohledu na její převzetí. Činitelé vnitřní mají původ v povaze věci či v jejích kvalitách či vnitřních vadách a projevují se rovněž nezávisle na místě, kde se věc nachází.

Škoda na odložené věci (§ 2945 o. z.)

Tradiční institut je přejímán v zásadě shodně se zákonem č. 40/1996 Sb., i když k určitým změnám dochází, a to nejen v poněkud změněné systematice. Zachována zůstává filozofie této objektivní odpovědnosti provozovatelů činností, při nichž si jejich adresáti musí odkládat své věci, aby mohli nabízenou službu využít, a ztrácí tak svůj přehled a kontrolu nad nimi. Jestliže právě v této době dojde k poškození věci či dokonce jejímu zničení anebo ke ztrátě, je povinen provozovatel nahradit škodu bez ohledu na to, jak k ní došlo a zda bude zjištěn skutečný škůdce. Nahradí-li provozovatel škodu, může požadovat náhradu vůči tomu, kdo věc poškodil či odcizil nebo jinak škodu spoluzpůsobil, podle § 2917 o. z.

Objektivním škůdcem je tak blíže nespecifikovaný provozovatel činnosti, při níž je obvyklé odkládání věcí, tedy jejich umístění zpravidla v provozovně, a to zcela či částečně mimo dohled zákazníka. Škála činností, při nichž se předpokládá odkládání věcí, je natolik široká, že je zákon blíže nespecifikuje. Věc musí být odložena na místo, které k tomu účelu vyhradil a určil provozovatel, a neučinil-li by tak, na místě, které je za takové situace obvyklé v běžných provozovnách. Provozovatel nemůže svoji odpovědnost vyloučit jednostranným prohlášením, že za odložené věci neodpovídá, ani tím, že neurčí místo, kam se mají odkládat. Nemůže tak učinit ani s poukazem na nedostatek místa či jiné problémy spojené s charakterem, velikostí či vybavením provozovny. Pokud ovšem místo určí, nevztahuje se jeho odpovědnost za škodu na věcech, které jsou odloženy jinam.

Druhou skupinou jsou provozovatelé hlídaných garáží nebo zařízení podobného druhu, tedy zejména hlídaných parkovišť, do nichž se umisťují dopravní prostředky, nejčastěji automobily. Ti ovšem odpovídají pouze za škodu na příslušenství vozidla či na vozidle včetně příslušenství, nikoliv ovšem za ztrátu, poškození či zničení jiných věcí umístěných ve vozidle (například oblečení, peníze, fotoaparát, počítač), a to bez ohledu na to, zda byly odcizeny či poškozeny spolu s vozidlem nebo samostatně. Ve vztahu k těmto věcem může provozovatel odpovídat jen pro porušení smluvní povinnosti či pro porušení zákona, které je mu ovšem povinen poškozený prokázat (například zásah jeho zaměstnance či provozovatele samotného).

Na rozdíl od věcí vnesených, které byly nyní odděleny do samostatného ustanovení, neobsahuje ustanovení o věcech odložených žádný liberační důvod, který by odpovídal tomu, jak je upraven v § 2944 o. z. či v § 2946 odst. 2 o. z. Provozovatel tedy nemá možnost se povinnosti k náhradě zprostit (jde z hlediska právní konstrukce o tzv. odpovědnost absolutní), nicméně například okolnost, že škodu způsobil sám ten, kdo věc odložil (vnesl – viz § 2946 odst. 2 o. z.), není vlastně liberačním důvodem, nýbrž spoluzpůsobením škody ze strany poškozeného (§ 2915 o. z.), takže by provozovateli stejně povinnost k náhradě škody nevznikla.

Specifikem je požadavek, aby poškozený nárok na náhradu škody uplatnil nejprve u provozovatele. Zákon stanoví dvě lhůty: délka první z nich není přesně vymezena (hovoří se jen o postupu bez zbytečného odkladu), druhá lhůta je patnáctidenní a počíná běžet dnem následujícím po dni, v němž se poškozený o ztrátě, zničení či poškození věci dozvěděl, resp. musel dozvědět, tj. kdy měl reálně vytvořeny předpoklady k tomu, aby si takový úsudek mohl učinit. S marným uplynutím lhůty bez zbytečného odkladu (patnáct dnů představuje její nejzazší mez) se pojí oprávnění provozovatele namítnout v soudním řízení, že právo nebylo uplatněno včas, a soud tak uplatněné právo nepřizná. Je třeba podotknout, že shodně časově strukturovaná lhůta v § 436 obč. zák. měla charakter prekluzivní a že soud byl povinen k jejímu marnému uplynutí přihlížet *ex offo*. Nynější úprava je tedy v tomto směru měkčí a má charakter jakési specifické promlčecí lhůty.

Škoda na vnesené věci (§ 2946 o. z.)

Třetí kategorií jsou provozovatelé ubytovacích služeb, jejichž odpovědnost upravuje § 2946–2949 o. z. Tato relativně samostatná úprava řeší povinnost k náhradě škody, která zavazuje ubytovatele, tedy toho, kdo provozuje podnikatelskou činnost, jejímž předmětem je poskytování přechodného nájmu (ubytování) podle § 2326–2331 o. z., případně podle jiného ujednání, má-li srovnatelný charakter. Věci tam musí být tzv. vneseny samotným ubytovaným či jinou osobou, která tak pro ni činí (nosič, přepravce), anebo ji za tím účelem může ubytovatel převzít (například mimo objekt). Smyslem samozřejmě je, aby se tímto způsobem věci dostaly právě do prostor vyhrazených k ubytování nebo k uložení věci. Pak logicky nastupuje přísnější objektivní odpovědnost ubytovatele za škodu, dojde-li ke ztrátě či poškození věci. Je to povinnost hradit škodu bez ohledu na porušení smluvní či zákonné povinnosti a bez ohledu na zavinění, tzv. odpovědnost za výsledek, která nastupuje i tehdy, není-li zjištěn přímý škůdce.

Ubytovatel však má k dispozici dva liberační důvody; prokáže-li jejich existenci, povinnosti k náhradě škody se zprostí. Zákon zapovídá ujednat ve smlouvě o ubytování jiné liberační důvody a změkčovat tak zákonem stanovené podmínky. Ubytovatel se především zprostí

povinnosti k náhradě, jestliže by ke škodě tzv. došlo i jinak (srov. tentýž důvod v § 2944 o. z.). Vedle toho se může liberovat i tím, že si škodu způsobí sám poškozený nebo osoba jej doprovázející.

Na rozdíl od věcí odložených, rozsah náhrady za škodu způsobenou na věcech vnesených do ubytovacího zařízení je limitován. Opuštěn byl způsob omezení prostřednictvím prováděcího předpisu, nyní zákon sám výslovně stanoví hranici, jíž je stonásobek ceny ubytování za jeden den. Limitace výše náhrady však odpadá ve čtyřech případech:

1. převzetí věci ubytovatelem do úschovy,
2. odmítnutí ubytovatele převzít věc do úschovy, jestliže mu ovšem zákon takovou povinnost ukládal (srov. § 2327 odst. 2 o. z.),
3. škodu způsobil sám ubytovatel,
4. škodu způsobily osoby, které pro něj pracují.

Předběžné uplatnění nároku je koncipováno shodně jako u věci odložené, nevyžaduje se však tehdy, jsou-li naplněny okolnosti odstraňující limitaci výše náhrady.

Škoda způsobená informací nebo radou (§ 2950 o. z.)

Zákon obecně klade zvýšené požadavky na počínání osob, které vykazují znaky profesionálů v určitém oboru či takovou kvalitu navenek deklarují. Projevuje se to již v § 5 odst. 1 o. z., který klade k tíži osobě, že jedná bez odborné péče, ačkoliv se veřejně nebo ve styku s jinou osobou přihlásí k odbornému výkonu jako příslušník určitého povolání nebo stavu; tím totiž dává najevo, že je schopna jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jejím povoláním nebo stavem spojena. Jde ale i o případ, kdy osoba vystupující v pozici odborníka jen vyvolá dojem své profesionality, ačkoliv odborné kvality ve skutečnosti nemá. Tehdy je chráněna druhá strana, která důvodně spoléhá na kvalitu a odbornou úroveň toho, kdo se za odborníka jen vydává. Vždy je předpokladem úplatné poskytnutí informace či rady.

Jsou tu ovšem zvláštní zákony upravující odpovědnost speciálních profesí, například § 24 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 57 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), § 32 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), § 6 odst. 8 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, § 22 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, § 21 odst. 3 zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a samostatných likvidátorech pojistných událostí, § 37 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), § 146 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 92 odst. 7 zákona č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, § 75 odst. 7 zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, případně i předpis procesní – § 208 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, obsahující úpravu povinnosti likvidačního správce za škodu či jinou újmu na majetku při likvidaci pozůstalosti. Tyto zákony jsou speciální normou, zatímco občanský zákoník přináší obecnou úpravu, která dopadá na všechny případy specializovaných profesí, které buď vůbec nemají svou úpravu, anebo v nich nejsou některé otázky řešeny, jako například rozsah a způsob náhrady či promlčení; pak se v odpovídajícím rozsahu užije občanský zákoník subsidiárně. Kupříkladu zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, povinnost

k náhradě škody těchto osob neobsahuje, vychází se proto z obecné úpravy v občanském zákoníku.

Konečně za nesprávnou informaci či radu odpovídá i laik, který se k odbornému výkonu nehlásí, ten ovšem pouze tehdy, poskytl-li radu vědomě, tj. sice bez úmyslu přivodit újmu, nicméně alespoň při vědomé nedbalosti o nekvalitě rady a o možných následcích, které může vyvolat.

5. Prevence

Zákon neopomíjí prevenční povinnost, byť dosavadní dopad § 415 obč. zák. považuje za příliš široký. Zda došlo skutečně ke zúžení povinnosti tzv. generální prevence, prokáže zřejmě až praxe konkrétní aplikací § 2900 o. z., podle nějž vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného. Je zřejmé, že i nadále se uplatní klasická zásada (požadavek) *neminem laedere* (nikomu neškodit).

Vedle obecné prevenční povinnosti v § 2900 o. z. rozvíjí zákon i požadavky zvláštní prevence, a to zakročovací (podle § 2901 o. z. vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, má povinnost zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami. Stejnou povinnost má ten, kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit.) a oznamovací (podle § 2902 o. z. kdo porušil právní povinnost, nebo kdo může a má vědět, že ji poruší, oznámí to bez zbytečného odkladu osobě, které z toho může újma vzniknout, a upozorní ji na možné následky. Splní-li oznamovací povinnost, nemá poškozený právo na náhradu té újmy, které mohl po oznámení zabránit.). V § 2903 o. z. lze nalézt zhruba totéž, co v § 417 obč. zák.

Novinkou je úprava náhody (§ 2904 o. z.), kdy újmu způsobenou náhodou nahradí ten, kdo dal ze své viny k náhodě podnět, zejména tím, že poruší příkaz nebo poškodí zařízení, které má nahodilé újmě zabránit. Zákon zde předpokládá, že náhoda není úplně nahodilá, neboť k ní dal někdo určitý podnět (smíšená náhoda – *casus mixtus*). Poškození zařízení lze posuzovat i v kontextu § 132 trestního zákoníku, který za ně považuje veřejné ochranné zařízení proti požáru, povodni nebo jiné živelní pohromě, obranné nebo ochranné zařízení proti leteckým a jiným podobným útokům nebo jejich následkům, ochranné zařízení proti úniku znečišťujících látek, zařízení energetické nebo vodárenské, podmořský kabel nebo podmořské potrubí, zařízení a sítě elektronických komunikací a koncová telekomunikační a rádiová zařízení, zařízení držitele poštovní licence, zařízení pro veřejnou dopravu, včetně součástí dráhy a drážních vozidel ve veřejné drážní dopravě a svislých zákazových nebo příkazových dopravních značek a dopravních značek upravujících přednost. Klasická nepsaná zásada *casum sentit dominus*, tedy že za náhodu se neodpovídá a její následky nese ten, komu se přihodila, se uplatní u institutu spoluzpůsobení škody poškozeným (viz § 2918 o. z.).

Systematicky je k prevenci řazena též nutná obrana (§ 2905 o. z.) a krajní nouze (§ 2906 o. z.), byť se obvykle hovoří o okolnostech vylučujících protiprávnost. Bez ohledu na konkrétní slovní vyjádření (podle důvodové zprávy má být podržen odlišný účel občanskoprávního

pojetí těchto institutů od trestněprávních), je i nadále zřejmé, že jak nutná obrana, tak krajní nouze představují legitimní prostředky pro aktivní ochranu vlastních práv. Nedochází-li přitom k excesu, tedy překročení míry povolené právem, je nutná obrana a krajní nouze projevem zásady, že právo má chránit proti neoprávněnému zásahu. Požadavek, aby případný exces byl nahlížen nikoliv ex post bez přihlédnutí k pozici jednající osoby pod stresem tíživé situace, nýbrž právě s uvážením toho, jak na ni nastalé okolnosti působily, je v § 2907 o. z. vyjádřen nutností přihlédnout i k omluvitelnému vzrušení mysli jednající osoby.

6. Použitá osoba (§ 2914 o. z.)

Úprava obsažená v § 420 odst. 2 obč. zák. je přenesena do § 2914 o. z., které z hlediska systematického řazení může vyvolávat dojem, že se týká jen kontraktní povinnosti hradit škodu (§ 2913 o. z.), není tomu ovšem tak. Klíčovým pojmem je tzv. pomocná osoba, tj. někdo, kdo byl využit k činnosti jiného; způsobila-li pomocná osoba v rámci této svěřené činnosti škodu, nese povinnost k náhradě ten, pro koho pomocná osoba působila. Okruh pomocných osob se definičně poněkud rozšiřuje (zákon hovoří o zmocněnci, zaměstnanci a jiném pomocníku) a směřuje k tomu, aby se týkal jakékoliv osoby, která je činná pro dlužníka a podle skutečných okolností případu se podílí se souhlasem dlužníka na splnění jeho povinností či úkolů. Obdobně u právnických osob se jednání jejích orgánů a dalších osob uvedených v § 129 o. z. chápe nikoliv jako jednání třetích osob, ale jako jednání právnické osoby samotné. Oproti tomu zákon výslovně vylučuje dopad tohoto ustanovení na toho, kdo se zavázal provést určitou činnost samostatně; pak nese povinnost k náhradě sám. Jde zejména o tzv. subdodavatele, u nichž je zřejmé, že si při výkonu činnosti pro jiného zachovávají samostatné postavení. Objednatel takto prováděné činnosti pak ručí za splnění povinnosti k náhradě škody, jestliže lze dovodit, že na jeho straně je dána tzv. *culpa in eligendo,* tedy nepečlivý výběr pomocné osoby či nedostatečný dohled nad její činností.

Prvořadý je zde místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah činnosti, při níž byla škoda způsobena, k plnění pracovních či služebních úkolů. Překročí-li pomocná osoba rámec činnosti, jíž byla pověřena, lze i nadále hovořit o tzv. excesu. Jestliže škoda byla způsobena při takové činnosti, jíž pomocná osoba sledovala vlastní zájmy či potřeby, popř. zájmy jiných osob, byť se tak stalo například v pracovní době či ve zdánlivé souvislosti s plněním služebních úkonů, avšak je zřejmé, že její počínání směřovalo k naplnění vlastních ambicí, jde o exces a přímou odpovědnost jednající osoby. Samotná okolnost, že posuzované jednání bylo nesprávným výkonem či snad dokonce naplnilo znaky přestupku či trestného činu, automaticky exces nepředznamenává, neboť výkon svěřené činnosti lze naplnit i nedovoleným způsobem, aniž by šlo o sledování vlastních zájmů. Jinými slovy i tam, kde použitá osoba jedná při výkonu pracovních či jiných svěřených povinností zcela nevhodným způsobem, sleduje-li přesto takovým jednáním plnění úkolů zmocnitele (zaměstnavatele), nikoliv své osobní nebo jiné zájmy, nejde o exces.

7. Společná povinnost více škůdců hradit škodu (§ 2915–2916 o. z.)

Vznikl-li škodlivý následek působením více osob, hovoříme o tzv. pluralitě škůdců, která zakládá solidární povinnost k náhradě škody či nemajetkové újmy. Způsoby společné činnosti mohou být různé, od jednoduše společně vykonávaného jednání, přes nevědomě souběžnou či následnou činnost až po promyšlené rozdělení úkolů. Povinnost hradit škodu společně a nerozdílně tedy vzniká jako výsledek spoluzavinění či souběžné (na sobě nezávislé) činnosti, případně nečinnosti nebo opomenutí, vedoucí ke vzniku jediného škodlivého následku. U společného jednání je typické, že škůdce má vztah nejen k vlastnímu jednání (protiprávnímu jednání a škodě), nýbrž i k jednání ostatních osob účastnících se na vzniku škody. Tak tomu bývá zejména v případech předem vzájemně dohodnuté součinnosti směřující ke sjednanému výsledku (škodě), kdy při rozdělení úkolů mezi jednotlivé škůdce je charakteristické, že někteří z nich svým jednáním přímo škodný následek nevyvolali. Jestliže výsledkem společně předem dohodnutého protiprávního jednání více škůdců je škoda, která bezprostředně vznikla působením jen některých z nich, je třeba dovodit, že škoda vznikla v příčinné souvislosti i s protiprávním jednáním těch, kteří svým počínáním bezprostředně škodný následek nevyvolali, jestliže přesto přispěli podstatným způsobem ke vzniku škody; společná odpovědnost není přitom vyloučena tím, že nelze jednoznačně určit podíl jednotlivých škůdců na dosažení celkového výsledku (na vzniku škody). Tento dříve judikaturou dovozený závěr (Rc 77/2004) je nyní zdůrazněn zákonnou dikcí věty druhé prvního odstavce § 2915 o. z., podle níž princip solidarity platí i v případě, že se více osob dopustí samostatných protiprávních činů, z nichž mohl každý způsobit škodlivý následek s pravděpodobností blížící se jistotě, a nelze-li určit, která osoba škodu způsobila. I zde se pak zdůrazňuje okolnost, že rozlišení míry účasti každého ze škůdců má význam pouze z hlediska vymezení poměru, v jakém se účastnili na vzniku škody, při jejich vzájemném vypořádání podle § 2916 o. z.

Solidarita škůdců může nastoupit i tam, kde počínání každého z nich se posuzuje podle jiného ustanovení. Vzhledem k tomu, že je plně v rukou poškozeného, zda a kterého ze spoluškůdců bude žalovat o náhradu újmy, není vyloučeno, aby jejich solidarita byla založena různými rozhodnutími, která by měla princip solidarity vyslovit (ve výroku rozsudku se uvede, že žalovaný je povinen škodu naradit společně a nerozdílně s dalším škůdcem, u něhož byla stanovena povinnost k náhradě předchozím rozsudkem). Z procesního hlediska to znamená, že nejde o překážku věci rozsouzené tam, kde již byla (například v adhezním řízení) stanovena povinnost k náhradě škody jednoho ze spoluškůdců, u nichž solidarita přichází v úvahu nebo dokonce vyplývá ze zákona (například § 2921 či 2933 o. z.) a poškozený žaluje dalšího z nich.

Dělená povinnost k náhradě nastupuje jen výjimečně, jsou-li k tomu důvody zvláštního zřetele hodné, například tam, kde je míra účasti či důvodů zapojení do společné činnosti u některého ze spoluškůdců výrazně odlišná (nižší) než u ostatních, třeba proto, že jednali jako nezletilí pod vlivem zkušenějších osob. V takovém případě soud zdůvodní, proč náhradu rozvrhne mezi jednotlivé škůdce podle jejich účasti na škodlivém následku (§ 2915 odst. 2 o. z.).

8. Spoluzpůsobení si škody poškozeným (§ 2918 o. z.)

Byla-li újma zcela nebo zčásti způsobena jednáním poškozeného, je v tomto rozsahu vyloučena povinnost k náhradě škůdce. Při úvaze o poměrném rozdělení škody mezi škůdcem a poškozeným jde o určení vzájemného vztahu mezi jednáním poškozeného a škůdce a o zvážení všech skutečností, jež přispěly ke způsobení škody. Zvažují se veškeré příčiny, které vedly ke škodě, a stejně jako u škůdce (u něj jen z pohledu podmínek, za nichž vzniká povinnost hradit škodu) lze i u poškozeného brát v úvahu jen takové jeho jednání, jež bylo alespoň jednou z příčin vzniku škody. Konečná úvaha o tom, nakolik se na způsobení škody podílel sám poškozený, a tedy v jakém rozsahu nese škodu sám, odvisí vždy od okolností konkrétního případu po porovnání všech příčin vzniku škody jak na straně škůdce, tak na straně poškozeného. Důležité je, že přitom nejde o spoluzavinění poškozeného v užším smyslu (zaviněné porušení právní povinnosti), jak bylo někdy nesprávně dovozováno podle § 441 obč. zák., nýbrž že nyní je přesněji řeč o spoluzpůsobení vzniku škody (spolupřispění) z jakýchkoliv důvodů (okolností), které jsou na straně poškozeného, resp. které se mu přičítají. Sem může patřit i náhoda, která se poškozenému přihodila a jejíž následky si v duchu zásady *casum sentit dominus* nese sám. Přispění poškozeného může vést jak ke vzniku škodné události, tak ke zvýšení rozsahu újmy, kterou vyvolalo škodlivé působení někoho jiného.

Právo stavby podle nového občanského zákoníku

Gabriel Achour, Martin Pelikán

Jednou z nejdůležitějších změn v rámci nemovitostního práva v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění (tzv. nový občanský zákoník, dále jen „OZ“) je zavedení zásady *superficies solo cedit*, podle které všechny stavby nacházející se na pozemku a pevně spojené se zemí patří neoddělitelně k tomuto pozemku. Vlastník pozemku je vždy vlastníkem všech staveb na pozemku.[1)]

1) *Podle nové právní úpravy v OZ postačí, když dojde pouze k převodu pozemku, na kterém se nachází stavba. Z této právní úpravy existují nadále (tj. i po 1. 1. 2014) některé výjimky (například podzemní stavba se samostatným účelovým určením, inženýrské sítě včetně staveb a zařízení, které s nimi provozně souvisí). Nová právní úprava zároveň respektuje stav, kdy vlastnictví mnoha staveb bylo v důsledku předešlé právní úpravy zcela odlišné od vlastnictví pozemků pod těmito stavbami. Stavba se tak nestane součástí pozemku (a vlastník pozemku není automaticky vlastníkem stavby na něm zřízené) v případě stavby, jejíž vlastník byl ke dni účinnosti NOZ odlišný od vlastníka pozemku, na kterém je stavba postavena. Zásada superficies solo cedit pochází z římského práva a platí téměř v celé Evropě. Na českém území tato zásada platila do roku 1950, kdy byla zrušena. Od té doby v českém právu platí, že vlastník stavby může být odlišný od vlastníka pozemku, který pod ní leží. Právní úprava do 31. 12. 2013 výslovně*

V důsledku aplikace zásady *superficies solo cedit* nová právní úprava nemovitostního práva účinná od 1. 1. 2014 obsažená v OZ znovuzavádí[2)] jako zvláštní věcné právo historicky známý právní institut tzv. práva stavby[3)] (který je typický například pro Německo, Rakousko a Švýcarsko) pro případ, kdy třetí osoba bude chtít zřídit na cizím pozemku stavbu (a zároveň bude chtít zabránit tomu, aby se stavba stala součástí pozemku, na němž je zřízena a který je ve vlastnictví jiné osoby). Právo stavby bylo známo již v římském právu jako tzv. *superficies*. Hlavními motivy pro zřízení práva stavby budou (kromě neochoty prodat pozemek stavebníkovi) zřejmě důvody ekonomické, kdy zpravidla odpadá nezbytnost okamžité investice do koupě pozemku.

1. Obecné vymezení práva stavby

Právo stavby je věcné právo s povahou nemovité věci a stává se samostatným právním titulem pro právo zřídit stavbu na cizím pozemku. Právo stavby je prolomením zásady *superficies solo cedit*. Jde však svojí povahou o prolomení časově omezené. U práva stavby se jedná o právní vztah mezi stavebníkem (jako oprávněným z práva stavby) a vlastníkem pozemku. Přestože OZ používá pojem *stavebník* pro osobu oprávněnou z práva stavby, je nezbytné upozornit na skutečnost, že tento pojem není identický s pojmem stavebník podle právních předpisů veřejného práva.

Podle § 1240 odst. 1 OZ platí, že pozemek může být zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu.[4)] Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou (existující) či dosud nezřízenou (plánovanou). Zjednodušeně lze konstatovat, že institut práva stavby opravňuje stavebníka k tomu, aby měl na cizím pozemku umístěnu stavbu. Stavba, kterou stavebník postaví na cizím pozemku na základě práva stavby, se však nestane součástí pozemku, ale nestává se ani samostatnou věcí. S takovou stavbou nelze samostatně nakládat, není možno ji samostatně například prodat, darovat, zřídit k ní právo apod. Taková stavba (hmotný substrát) se stává (pouhou) součástí institutu práva stavby. Zánik stavby (hmotného substrátu) nemá vliv na zánik institutu práva stavby. Naopak, právo stavby se podle OZ stává samostatnou nemovitou věcí, neboť podle ustanovení § 1242 OZ platí, že *„právo stavby je věc nemovitá. Stavba vyhovující právu stavby je jeho součástí, ale také podléhá ustanovením o nemovitých věcech"*. Právo stavby (nikoli však stavbu zřízenou na základě práva stavby) je například možné prodat, darovat, přenechat do zástavy. OZ ukládá vlastníkovi pozemku a stavebníkovi vzájemné předkupní právo.

---

stanovila, že stavba není součástí pozemku. Docházelo tedy k dvojímu převodu, a to jednak k převodu samotné budovy, jednak k převodu jednotlivých pozemků.

2) *V českém právním prostředí toto právo bylo historicky upraveno např. zákonem č. 86/1912 ř.z., o právu stavby a zákonem č. 88/1947 Sb., o právu stavby.*

3) *U práva stavby se lze setkat s mnoha cizojazyčnými překlady, které ne vždy odpovídají českému významu institutu práva stavby. Jde například o pojmy rights of superficie; building lease; bail à construction nebo Erbbaurecht). Již dnes se lze setkat v mnoha odborných textech s používáním neutrálního překladu institutu práva stavby z češtiny do angličtiny jako right to build.*

4) *Z dikce ustanovení § 1240 odst. 1 OZ tedy vyplývá, že právo stavby se může vztahovat i na právo zřídit stavbu pod povrchem pozemku.*

Právo stavby lze (jak bylo uvedeno výše) zřídit i ke stávající (již existující a zhotovené) stavbě[5] (půjde například o rekonstrukci existující stavby a její další užívání). Vždy však musí jít o stavbu celou, neboť právo stavby není možné zřídit pouze k části stavby (například k jednomu podlaží).

Za velmi pozitivní lze považovat skutečnost, že právní úprava umožňuje zřídit právo stavby i ve stádiu, kdy neexistuje územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Tato skutečnost velmi zjednodušuje transakce. Klade však vyšší nároky na popis stavby. Obsahem práva stavby je vždy právo užívat cizí pozemek za účelem přípravy, výstavby stavby a následného užívání stavby. V nemovitostních transakcích je zcela běžné, že právo stavby se nemusí vztahovat pouze na jeden pozemek. Toto reflektuje i ustanovení § 1240 odst. 2 OZ, podle kterého platí, že právo stavby může být zřízeno tak, že se vztahuje i na pozemek, kterého sice není pro stavbu (výstavbu hmotného substrátu stavby) zapotřebí, ale slouží k jejímu lepšímu užívání (například sousední pozemek tvořící zahradu).

Jak bylo uvedeno výše, stavba se stává součástí práva stavby, ovšem pouze pokud jde o stavbu, která vyhovuje a odpovídá právu stavby (tj. popisu stavby obsaženému ve smlouvě o zřízení práva stavby). Pokud by reálně byla zřízena jiná stavba než ta, která odpovídá popisu práva stavby, nestala by se zřejmě součástí práva stavby. Vzniká komplikovaná právní situace, neboť pokud by se taková stavba nestala součástí práva stavby, není jasný její následný právní režim. Taková stavba (nesplňující popis stavby podle smlouvy o zřízení práva stavby) by logicky nemohla být ve vlastnictví stavebníka (neboť ten nemá efektivní právní titul). Pravděpodobně by se stala (nechtěně) součástí pozemku. Přešla by tedy jako součást pozemku do majetkové sféry vlastníka pozemku. OZ tuto právní situaci výslovně neřeší.

Není zároveň jasné, zda vybudováním takovéto jiné stavby dochází k automatickému zániku práva stavby či nikoliv. K jeho zániku pravděpodobně přímo nedojde, ačkoli důsledky mohou být pro stavebníka obdobné. Existence práva stavby má sice za následek, že se u předmětné stavby nebude jednat o stavbu neoprávněnou, to by však nemělo bez dalšího vyloučit veškerá ustanovení o vypořádání neoprávněné stavby (§ 1083–1086 OZ) v případě, že stavba neodpovídá smlouvě uzavřené mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem. Taková stavba pak proto připadne vlastníkovi pozemku, který bude povinen nahradit stavebníkovi jím vynaložené náklady podle toho, zda se stavebník nacházel v dobré víře či nikoliv (§ 1084 OZ). Soud může také na návrh vlastníka pozemku rozhodnout, že stavebník musí vlastním nákladem stavbu odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu, přičemž bude přihlížet k dobré víře stavebníka (§ 1085 OZ).

Možné tak budou v zásadě dvě varianty – vlastník pozemku si za náhradu (ve výši zejména s ohledem na dobrou víru stavebníka) stavbu ponechá, nebo požádá soud, aby rozhodnul o jejím odstranění na náklady stavebníka. Jestliže si vlastník pozemku stavbu ponechá, může však stavebník nadále trvat na realizaci svého původního práva stavby vyplývající mu ze smlouvy. Jelikož ale vlastník pozemku bude v prodlení se strpěním výstavby na svém pozemku v důsledku porušení povinnosti stavebníka, neměl by být vlastník pozemku za takovéto prodlení odpovědný.[6] Stavebník by proto měl být vždy co nejdůslednější při dodržování parametrů

5) Nemusí jít tedy pouze o nově zřizovanou stavbu.

6) Ustanovení § 1968 OZ.

stavby podle smluvního ujednání stran, popřípadě trvat pouze na obecném popisu stavby ve smlouvě o zřízení práva stavby.

2. Stavebník

Osobu, v jejíž prospěch je zřizováno právo stavby, označuje OZ jako stavebníka, zatímco druhou (zpravidla smluvní) stranu coby vlastníka pozemku.

Stavebník je přitom současně také pojmem podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „SZ"), kterým je *„osoba, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby (…)"*.[7)] Vymezení pojmu ve SZ je však konstruováno pouze pro potřeby tohoto zákona jakožto předpisu veřejného práva, což podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu OZ zásadně nebrání současnému použití stejného pojmenování pro oblast práva soukromého, a to tím spíše, že významy, ve kterých se používají, nejsou protikladné.

Je nicméně třeba vzít vždy v potaz, že osoba oprávněná z práva stavby a stavebník ve smyslu veřejného stavebního práva jsou osoby rozdílné. Vymezení stavebníka v občanskoprávní úpravě je širší, než tento pojem vymezuje veřejné stavební právo. Může se jednat například také o osobu provádějící na cizím pozemku záměr nevyžadující povolení podle veřejného stavebního práva nebo o osobu stavebního podnikatele.[8)]

Podobný problém byl řešen i co do obecného označení celého institutu práva stavby, kde bylo rovněž zvažováno označení „stavební právo." Zde však převážilo přesvědčení, že termín „stavební právo" není vyhovující právě z toho důvodu, že je již vyhrazen názvu dílčího právního oboru a poukazující spíše ke SZ než ke zvláštnímu věcnému právu.[9)]

3. Vznik práva stavby

Podle § 1243 OZ platí, že právo stavby se nabývá smlouvou, vydržením, anebo, stanoví-li tak zákon, rozhodnutím orgánu veřejné moci. Právo stavby zřízené smlouvou vzniká zápisem do veřejného seznamu (katastru nemovitostí). Zápisu do veřejného seznamu podléhá i právo stavby vzniklé rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Je zcela logické, že hlavním titulem pro vznik práva stavby bude smlouva o zřízení práva stavby (někdy též nazývaná jako smlouva o právu stavby). Podle ustanovení § 560 OZ se pro tento typ smlouvy požaduje obligatorně písemná forma. Právo stavby nevznikne automaticky uzavřením samotné smlouvy, ale až zápisem práva stavby do katastru nemovitostí jako veřejného seznamu. Přestože OZ výslovně neuvádí obligatorní náležitosti smlouvy o zřízení

---

7) Ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) SZ.

8) SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 893.

9) Viz Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu občanského zákoníku č. 362/0 (volební období 2010–2013).

práva stavby, lze je dovodit zcela jednoznačně. Půjde především o projev vůle vlastníka pozemku zřídit na svém pozemku právo stavby, označení dotčeného pozemku (pozemků), vymezení stavby (budoucí nebo již existující), vymezení doby trvání práva stavby a stanovení výše úplaty (event. stanovení bezplatnosti zřízení práva stavby).

Všechny tyto náležitosti lze vnímat jako obligatorní. Vedle toho bude smlouva o zřízení práva stavby logicky obsahovat celou řadu dalších fakultativních ustanovení, se kterými ostatně počítá výslovně i OZ. Mezi typická fakultativní ustanovení patří například závazek provést stavbu podle určitých předem stanovených stavebně technických a kvalitativních parametrů, závazek provést stavbu do určité předem stanovené doby, povinnost získat veškerá veřejnoprávní povolení, povinnost pojistit stavbu, právo vlastníka pozemku předem schvalovat určitá faktická nebo právní jednání stavebníka. OZ předvídá možnost úpravy poměrů stavebníka k pozemku. Smluvní ujednání může v souvislosti s právem stavby obsahovat odlišnou úpravu předkupního práva (oproti OZ) a dále výhrady vztahující se k možnosti stavebníka zatížit právo stavby (nezbytnost získání předchozího souhlasu vlastníka pozemku).

Za velmi důležité je nezbytné považovat ustanovení § 1246 OZ, podle kterého právo stavby nelze omezit rozvazovací podmínkou; byla-li rozvazovací podmínka ujednána, nepřihlíží se k ní. Toto ustanovení vychází z principu nezbytné minimální míry právní jistoty a bylo obsaženo i v historické právní úpravě. Například zástavní věřitel by bez tohoto ustanovení byl po celou dobu trvání zajištění v nejistotě, zda rozvazovací podmínka (závislá třeba i jen na vůli zástavního dlužníka) bude naplněna či nikoliv, a tak i v nejistotě v existenci svého zajištění.

Podle § 1241 OZ platí, že právo stavby nelze zřídit k pozemku, na kterém vázne právo příčící se účelu stavby (například v ochranném pásmu nebo je-li sjednána služebnost zákazu zastavění). Je-li pozemek zatížen zástavním právem, lze jej zatížit právem stavby jen se souhlasem zástavního věřitele.

4. Doba trvání

Jak bylo uvedeno výše, základním znakem práva stavby je jeho dočasnost. Podle § 1244 OZ platí, že právo stavby lze zřídit jen jako dočasné; nesmí být zřízeno na více než 99 let. Poslední den doby, na kterou je právo stavby zřízeno, musí být patrný z veřejného seznamu (katastru nemovitostí).

Zároveň je stanoveno, že nabyl-li stavebník právo stavby vydržením, nabývá je na dobu 40 let, avšak jsou-li pro to spravedlivé důvody, může soud dobu, na kterou je právo stavby (nabyté v důsledku vydržení) zřízeno, k návrhu dotčené strany (tj. stavebníka nebo vlastníka pozemku) zkrátit nebo prodloužit. Právo domáhat se takové změny je právem majetkovým a promlčuje se v obecné promlčecí době.[10)] Česká právní úprava tedy omezuje maximální dobu trvání práva stavby, nestanoví však minimální dobu trvání práva stavby. Je nezbytné zdůraznit, že stanovení doby trvání práva stavby je nutné považovat za obligatorní náležitost smlouvy.

Podle § 1245 OZ platí, že trvání práva stavby lze prodloužit se souhlasem osob, pro které jsou na pozemku zapsána zatížení v pořadí za právem stavby. Zákonodárce měl zřejmě na mysli, že lze prodloužit trvání práva stavby u smluv, které byly zřízeny na dobu kratší než

10) Viz Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu občanského zákoníku č. 362/0 (volební období 2010–2013).

99 let. Z dikce OZ není jasné, zda je možné při prodlužování původní doby trvání práva stavby překročit dobu 99 let. Samozřejmě, že nic nebrání stranám (právním nástupcům), aby po uplynutí této maximální lhůty uzavřely novou smlouvu o zřízení práva stavby (v tomto případě k již existující stavbě). Vymezení doby trvání je podstatnou náležitostí smlouvy o zřízení práva stavby. V případě stanovení doby trvání delší, než je stanoveno, by mělo něco takového za následek neplatnost smlouvy, jelikož zákon nestanoví právní domněnku, že v případě sjednání doby delší se má použít maximální možná doba trvání (99 let) práva stavby. Přicházelo by však zřejmě v úvahu, aby soud obsah smlouvy odpovídajícím způsobem pozměnil ve smyslu ustanovení § 577 OZ.[11)] Otázku prodloužení trvání práva stavby s tím, že by jeho celková délka následně přesahovala maximální délku 99 let, není možné jednoznačně zodpovědět. V každém případě lze po uplynutí doby trvání smluvně sjednat právo stavby nově s původním stavebníkem (popřípadě jeho právním nástupcem). K tomu však může dojít jen se svolením těch osob, které jsou na nemovité věci zatížené právem stavby zapsány se svými zatíženími v následujícím pořadí.[12)]

OZ upravuje zvláštní institut zřeknutí se práva stavby. Podle § 1248 OZ platí, že zřekne-li se stavebník práva stavby, může vlastník zatíženého pozemku převést na základě listin prokazujících tuto skutečnost právo stavby na dobu, která ještě neuplynula, na sebe nebo na jinou osobu. V takovém případě nedochází k zániku práva stavby (toto právo nadále trvá), ale pouze k převodu práva na vlastníka zatíženého pozemku. Právní povaha zřeknutí se práva stavby není zcela jednoznačná. Praktickým dopadem tohoto institutu je možnost vlastníka pozemku nakládat s právem stavby (tj. převést jej na třetí osobu).

Právní úprava nezakazuje dohodu stran o zrušení práva stavby. V takovém případě právo stavby (na rozdíl od zřeknutí se práva stavby) zaniká a nepřevádí se na vlastníka pozemku.

Zákon chrání práva třetích osob v souvislosti s předčasným ukončením práva stavby (před uplynutím sjednané doby). Podle § 1249 OZ platí, že při zániku práva stavby předtím, než uplyne jeho doba, nastanou právní následky výmazu práva stavby vůči věcnému právu náležejícímu osobě, pro kterou bylo k právu stavby do veřejného seznamu zapsáno věcné právo, až zánikem tohoto věcného práva. Jestliže však tato osoba k výmazu udělí souhlas, nastanou právní následky výmazu práva stavby vůči jejímu věcnému právu již tímto výmazem.

Z důvodu právní opatrnosti je nezbytné připomenout, že ustanovení § 1255 OZ o povinnosti vlastníka pozemku poskytnout náhradu stavebníkovi (viz níže), se nepoužijí pro případ předčasného ukončení práva stavby (smluvním ujednáním o zrušení práva stavby). Strany by měly na tuto situaci pamatovat ve smluvním ujednání.

Zánik práva stavby má velmi závažné důsledky. Zánikem práva stavby se stavba stává součástí pozemku a přestává být součástí institutu práva stavby. Zároveň však dochází k zániku zatížení (například zástavního práva, věcných břemen), která vázla na právu stavby (právo stavby je považováno za nemovitou věc). Při zániku práva stavby však nedochází k zániku práva nájmu (pachtu) stavby. Strany mohou sjednat, že při ukončení musí stavebník stavbu

---

11) Ustanovení § 577 OZ stanoví: „Je-li důvod neplatnosti jen v nezákonném určení množstevního, časového, územního nebo jiného rozsahu, soud rozsah změní tak, aby odpovídal spravedlivému uspořádání práv a povinností stran; návrhy stran přitom vázán není, ale uváží, zda by strana k právnímu jednání vůbec přistoupila, rozpoznala-li by neplatnost včas."

12) Viz Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu občanského zákoníku č. 362/0 (volební období 2010–2013).

na své náklady odstranit, event. může být sjednáno právo vlastníka pozemku rozhodnout, zda má být stavba odstraněna či nikoliv.

Je tedy třeba rozlišovat samotnou stavbu (coby součást práva stavby) a právo stavby (jakožto právní fikci, která umožňuje stavebníkovi na cizím pozemku vystavět určitou stavbu, a to třeba i opakovaně). Stavba vyhovující právu stavby má pak dvojí právní režim. Jednak je součástí práva stavby, jednak ale také podléhá ustanovením o nemovitých věcech. Zánikem stavby proto právo stavby nezaniká (a je tak možné stavbu obnovit), zanikne ovšem zpravidla nájem či pacht.[13)] Oproti tomu zánik práva stavby nepovede k automatickému zániku nájmu či pachtu, jelikož tímto způsobem dochází pouze ke změně vlastnického práva ke stavbě.[14)] Tím, že stavba přejde z vlastnictví stavebníka do vlastnictví vlastníka pozemku, nájem nebo pacht tedy nezaniká a změna vlastnictví ani nezakládá důvod pro jejich vypovězení.[15)] Jinak by to bylo v případě nájmu či pachtu k celému právu stavby (nikoliv pouze stavby jakožto jeho součásti). Pak by zánikem práva stavby zanikl i jeho nájem či pacht.[16)]

Stejně by tomu bylo i u dalších druhů zatížení. Jelikož je právo stavby věcí nemovitou, bude často například předmětem zástavního práva. Zánikem práva stavby pak zanikají spolu s ním i jeho zatížení. Právě z tohoto důvodu musí věřitel, který se zajistí takovouto zástavou, počítat s omezeným trváním zástavy. Tak tomu bude rovněž i u dalších zatížení (například věcných břemen vztahujících se k právu stavby). Taková věcná zatížení (zástavní právo, služebnost, reálné břemeno) se však na rozdíl od zatížení obligačních (nájem, pacht) nemohou vztahovat pouze ke stavbě, která není samostatnou nemovitou věcí.

Zástavní právo, popřípadě určitá věcná břemena, proto mohou zatěžovat buď pozemek, nebo právo stavby, nikoliv samostatnou stavbu jako takovou. To však nebude mnohdy příliš praktické. Pokud totiž například určitý veřejnoprávní předpis výslovně stanoví, že daný subjekt má k dotčenému pozemku zřídit věcné břemeno, nebude možné tuto povinnost plnit zřízením nájmu ani práva stavby. S ohledem na skutečnost, že právo stavby je vždy nutně časově omezené a po jeho zániku dochází ke splynutí vlastnického práva ke stavbě a pozemku, nebylo by zřizování práva stavby vhodné. Z povahy věci je zřizování práva stavby vyloučeno zejména v takových případech, kdy stavebníkovi ve smyslu stavebního práva svědčí k pozemku zákonné věcné břemeno na základě určitého veřejnoprávního předpisu. Tak tomu bude například u přepravní, respektive distribuční soustavy v plynárenství a provozovatele přenosové, respektive distribuční soustavy v elektroenergetice, jde-li o zřizování a provoz vlastní telekomunikační sítě za účelem řízení, měření, zabezpečování a automatizace provozu plynárenské soustavy a k přenosu informací pro činnost výpočetní techniky a informačních systémů [§ 24 odst. 3 písm. a), § 25 odst. 3 písm. a), § 58 odst. 1 písm. c) a § 58 odst. 1 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v platném znění].[17)]

---

13) Viz ustanovení § 2226 a 2341 OZ.

14) Použije se tak ustanovení § 2221 odst. 1 OZ.

15) Viz ustanovení § 2222 OZ.

16) Viz ustanovení § 2226 OZ.

17) SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 894.

Musí být tedy rozlišováno, zda je předmětem určitého práva (práva nájemního, pachtovního, zástavního apod.) právo stavby nebo jen stavba coby jeho součást. U nájmu či pachtu (obligačních práv) je možné zřídit takové právo rovněž jen ke stavbě jako součásti práva stavby.[18)] Pak zánikem práva stavby nájem či pacht nezaniká, ale přechází na vlastníka pozemku společně se stavbou. Oproti tomu zatížit věcným břemenem či zástavním právem lze jen určitou celou věc (nikoliv jen její část), a proto věcná práva váznoucí na právu stavby zaniknou vždy společně s právem stavby, zejména pak po uplynutí sjednané doby jeho trvání.

5. Právní vztahy z práva stavby

Obsahem práva stavby je zejména právo stavebníka zřídit stavbu na cizím pozemku, užívat zřízenou stavbu a pozemek. Jak bylo uvedeno výše, jde o dočasné právo. Toto právo bude zpravidla zřízeno jako právo úplatné. Mezi stranami bude mnoho dílčích práv a povinností, jejichž obsah bude zpravidla určen smlouvou. Podle § 1250 OZ platí, že co do stavby vyhovující právu stavby má stavebník stejná práva jako vlastník; pokud se jedná o jiné užívání pozemku zatíženého právem stavby, má stejná práva jako poživatel, ledaže je ujednáno něco jiného. Podle § 1251 OZ platí, že smlouva může stavebníku uložit, aby stavbu provedl do určité doby, a dále, není-li nic jiného ujednáno, má stavebník povinnost udržovat stavbu v dobrém stavu. Smlouva může stavebníku uložit povinnost stavbu pojistit. Strany si mohou sjednat povinnost stavebníka odstranit stavbu při ukončení práva stavby. Stavebník má podle OZ ve vztahu ke stavbě (byť ji nevlastní a vlastnit nemůže) stejná práva, jako kdyby stavbu vlastnil, například právo přenechat do nájmu.

Právo stavby je právem převoditelným a přechází na dědice. Právo stavby lze zatížit (například zástavním právem). U převodů práva stavby je nezbytné opětovně zmínit, že nedochází k převodu stavby (budovy) samotné, ale práva stavby. V případě zřízení zástavního práva k převodu práva stavby, zaniká zástavní právo uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno právo stavby. To je také jeden z hlavních důvodů, proč zákon vyžaduje, aby byl v katastru nemovitostí jednoznačně určen poslední den doby trvání práva stavby.

OZ stanoví, že vlastníku pozemku může být vyhrazeno schválení určitého faktického nebo právního jednání stavebníka, avšak ani je-li to vlastníku pozemku vyhrazeno, nemůže odepřít souhlas k právnímu jednání, které není k jeho újmě. Není přitom jasné, jaké právní následky způsobuje odepření souhlasu v případech, kdy to není k újmě vlastníka pozemku.

OZ výslovně umožňuje, aby si vlastník pozemku dále vyhradil právo k vydání souhlasu k zatížení práva stavby. Vyhradí-li si vlastník pozemku souhlas k zatížení práva stavby, zapíše se tato výhrada do katastru nemovitostí. V takovém případě lze do katastru nemovitostí zapsat zatížení práva stavby jen se souhlasem vlastníka pozemku.

Podle § 1254 OZ má stavebník předkupní právo k pozemku a vlastník pozemku má předkupní právo k právu stavby. Ujednají-li si strany něco jiného, zapíše se to do veřejného seznamu. Jde o tzv. zákonné předkupní právo. Toto předkupní právo logicky vychází ze skutečnosti,

18) Ustanovení § 2202 odst. 1 OZ umožňuje pronajmout i jen část nemovité věci. Ustanovení § 2341 OZ stanoví přiměřené použití úpravy nájmu na pacht.

že rozdílné vlastnictví pozemku a stavby na něm zřízené (která navíc není samostatnou nemovitou věcí, ale součástí práva stavby) by mělo být dlouhodobě výjimkou.

Úplata za zřízení práva stavby může být sjednána téměř libovolně (právo stavby může být zřízeno i bezúplatně). Úplata může být stanovena jako jednorázová nebo jako úplata v opětujících se dávkách (tzv. stavební plat). Podle § 1247 OZ platí, že bylo-li právo stavby zřízeno za úplatu a ujednala-li se úplata v opětujících se dávkách jako stavební plat, zatěžuje právo stavby jako reálné břemeno. To jinými slovy znamená, že v případě prodlení s platbou splátky (dávky) stavebního platu vznikne věřiteli právo domáhat se plnění jak po osobě, která byla vlastníkem práva stavby v době splatnosti (v době, kdy dluh dospěl), tak i po novém vlastníkovi práva stavby.

OZ výslovně stanoví, že se nepřihlíží k ujednání, podle kterého změny výše stavebního platu závisí na nejisté budoucí události; to neplatí, ujedná-li se závislost výše stavebního platu na míře zhodnocování a znehodnocování peněz (tj. zejména inflaci či deflaci). Jinými slovy, jsou zakázána ujednání například o tom, že výše stavebního platu závisí na budoucí tržní ceně nemovitostí. Takové ustanovení by bylo zdánlivé ve smyslu § 554 OZ a nemělo by způsobit neplatnost ostatních ustanovení smlouvy.

6. Náhrada při ukončení

Jak již bylo uvedeno výše, je základním znakem práva stavby jeho dočasnost. Podle § 1255 OZ platí, že není-li nic jiného ujednáno, dá vlastník stavebního pozemku stavebníkovi při zániku práva stavby uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno, za stavbu náhradu.[19)] Náhrada činí polovinu hodnoty stavby v době zániku práva stavby, ledaže si strany ujednají jinak.

Strany se tedy mohou dohodnout na jiné výši úplaty, která může být vyšší nebo nižší. Strany mohou samozřejmě zcela vyloučit povinnost vlastníka pozemku hradit náhradu při ukončení. Co je či není hodnotou stavby, bude téměř vždy předmětem sporů. Ze zákonné dikce (§ 492 (1) OZ) lze dovodit, že hodnotou stavby je obvyklá cena. Strany si mohou sjednat zvláštní mechanismus výpočtu výše náhrady při ukončení, ve kterém budou stanoveny konkrétní postupy zjištění výše náhrady při zohlednění například veškerých stavebních nákladů, opotřebení, výnosů, inflace atp.

Při zániku práva stavby v důsledku uplynutí doby trvání se stavba automaticky stává součástí pozemku. Stavebník se tak může dostat do poměrně velmi nepříjemné právní a ekonomické situace, kdy pozbude právo stavby, avšak nedojde k výplatě náhrady při ukončení. Při ukončení práva stavby strany mnohdy nebudou ani znát výši náhrady. Na všechny tyto okolnosti by měl vlastník pozemku a stavebník ve smluvním ujednání pamatovat.

V souvislosti se zánikem práva stavby je nezbytné zmínit ustanovení § 1256 OZ, podle kterého zástavní a jiná práva váznoucí na právu stavby postihují náhradu. Jde o zákonný přechod zástavního práva z práva stavby na náhradu (peněžité plnění, resp. zřejmě pohledávku na plnění náhrady). Je to logický důsledek zániku práva stavby. V daném případě tedy (výjimečně)

19) Povinnost vlastníka pozemku poskytnout náhradu při ukončení se vztahuje na zánik práva stavby v důsledku uplynutí sjednané doby, nevztahuje se však na zánik práva stavby v důsledku dohody o zrušení práva stavby.

nezaniká zástavní právo se zánikem předmětu zástavy (zánikem práva stavby), ale transformuje se ze zástavního práva k právu stavby na zástavní právo k náhradě.

7. Související instituty

V období od 1. 4. 1964 do 31. 12. 1991 bylo určitou obdobou práva stavby osobní užívání pozemku, které sloužilo k tomu, aby si osoby („občané") na pozemcích, ke kterým se právo zřídilo, mohly vystavět rodinný domek, rekreační chatu nebo garáž anebo zřídit zahrádku. Toto právo bylo možné zřídit i k pozemkům, na kterých tyto stavby již byly vystavěny nebo zřízeny. Právo osobního užívání nebylo časově omezeno a přecházelo na dědice, nebylo však možné ho smluvně převést. Od 1. 1. 1992 došlo k jeho přeměně v právo vlastnické. Jednalo se tak do značné míry o institut obdobný právu stavby, který byl nadále do jisté míry funkční díky oddělenému vlastnickému právu ke stavbě a pozemku. Zrušením odděleného vlastnictví a zavedením zásady *superficies solo cedit* (povrch ustupuje pozemku) však muselo dojít nutně k vytvoření podobného institutu, jakým bylo právo osobního užívání pozemku, ale v širším pojetí lépe vyhovujícímu potřebám nejen občanského, ale také obchodního života.

Jak bylo již výše uvedeno, právo stavby představuje jednak právo stavbu na pozemku dosud nezastavěném nově vybudovat, jednak již zřízenou stavbu převzít a mít ji ve svém vlastnictví (třebaže pouze v dočasném). Zřízení stavby na cizím pozemku lze ovšem realizovat i prostřednictvím dalších právních institutů. Z nich lze uvést především některé obligační nástroje, zejména pak výprosu (§ 2189 OZ), výpůjčku (§ 2193 OZ), nájem (§ 2201 OZ) či pacht (§ 2332 OZ).[20)] U nich je však velmi problematická trvalost takového právního vztahu, který může být z nejrůznějších důvodů předčasně ukončen.

Nejvýrazněji je tento aspekt patrný u výprosy, kde je vlastník zastavěného pozemku oprávněn žádat jeho vyklizení dokonce přímo podle vlastní libosti.[21)] U výpůjčky, nájmu či pachtu je toto riziko sice nižší, nelze ho však ani zde zcela vyloučit. Dokonce i u nájmu na dobu určitou může dojít k ukončení nájemního vztahu výpovědí, nehledě na některé další formy ukončení právních vztahů. Byla-li smlouva navíc uzavřena na dobu určitou bez vážného důvodu tak, že zavazuje člověka na dobu jeho života, anebo že zavazuje kohokoli na dobu delší než deset let, lze se po uplynutí deseti let od vzniku závazku domáhat jeho zrušení. Soud závazek zruší i tehdy, pokud se okolnosti, z nichž strany zřejmě vycházely při vzniku závazku, změnily do té míry, že na zavázané straně nelze rozumně požadovat, aby byla smlouvou dále vázána.[22)]

Obligační vztahy tak nejsou ke zřízení stavby na cizím pozemku zjevně vhodné, jelikož při vynaložení značných nákladů zřizovatele stavby zpravidla nebudou dostatečnou zárukou trvalosti daného právního vztahu tak, jak fungují věcně právní instituty (zejména pak právo vlastnické). Zřizovateli stavby by následně nezbývalo nic jiného než se po zániku nájemního či obdobného vztahu domáhat vydání bezdůvodného obohacení po vlastníku pozemku, který je

20) SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 893.

21) Ustanovení § 2190 odst. 1 OZ.

22) Ustanovení § 2000 odst. 1 OZ.

ovšem od samého počátku i vlastníkem stavby jakožto součásti pozemku. Tím by neochránil svou investici dostatečným způsobem.

Právo stavby nebylo pojato jako služebnost, ani jako jiné věcné břemeno (především pak služebnost), ale jako zvláštní věcné právo. To je odůvodněno zejména tím, že služebnost předpokládá buď nějaký vztah jednoho pozemku k druhému, nebo spojení s určitou osobou. Právo stavby by přitom nemělo být vzhledem k jeho převoditelnosti a dědičnosti takto omezováno.[23] Ani tedy věcná břemena nejsou ideální formou, jíž by mohlo dojít k nahrazení institutu práva stavby. Je tomu tak především s ohledem na jejich vázanost na jiný pozemek (pozemek panující), v jehož prospěch by mělo být věcné břemeno zřízeno, nebo na osobu, k jejímuž prospěchu pozemek slouží (tzv. osobní věcná břemena). Přesto nelze zcela vyloučit, že by věcné břemeno mohlo do určité míry plnit funkci práva stavby.

Samostatné vlastnické právo nezávislé na vlastnictví k pozemku je také možné u tzv. staveb dočasných. Součástí pozemku je totiž sice prostor nad povrchem a pod povrchem včetně staveb zřízených na pozemku a jiných zařízení, ale s výjimkou staveb dočasných.[24] Dočasná stavba je přitom podle SZ stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání.[25] OZ přitom dočasnou stavbu žádným způsobem nedefinuje, a proto bude třeba vyjít ze SZ.

Všechny stavby, které nejsou stavbami dočasnými, jsou logicky stavbami trvalými, a to bez ohledu na to, jak by byly případně slovně označeny. Dočasné stavby lze rozdělit na dvě základní kategorie, a to stavby, u nichž je doba jejich trvání omezena jejich účelem, a ty, u kterých stavební úřad předem (tedy před jejich samotnou realizací) stanovil konkrétně přesně určenou lhůtou dobu jejich trvání. Příkladem dočasné stavby prvního typu může být zařízení staveniště, u něhož je doba jeho trvání omezena zásadně dobou realizace stavby hlavní, popřípadě různé výstavní pavilony. Doba trvání zařízení staveniště jako dočasné stavby tak bude vždy končit dokončením hlavní stavby. Tím okamžikem je v případě, že stavba nevyžaduje kolaudační souhlas,[26] okamžik, který stavební úřad jako okamžik dokončení stavby stanoví a v případě, že stavba kolaudačnímu souhlasu podléhá,[27] pak okamžik, kdy byl kolaudační souhlas stavebním úřadem vydán. U výstavního pavilonu by bylo okamžikem ukončení doby trvání této stavby okamžik ukončení příslušné výstavní akce, pro kterou byl pavilon určen a stavebním úřadem povolen. U staveb, u nichž byla doba trvání dána konkrétní lhůtou, může být tato lhůta stanovena pevným datem nebo dobou určenou obecně v časových jednotkách, například letech či měsících.[28]

V obou uvedených případech je nezpochybnitelné, že jde o stavbu dočasnou a kdy končí doba jejího trvání. Charakter dočasné stavby však stavbě nedává pouhé slovní označení bez jednoznačného určení této doby jedním z uvedených způsobů.[29] Případ, kdy by dočasná stavba po uplynutí doby, na níž byla zřízena, nedošlo k jejímu odstranění, OZ neřeší. Jedná

---

23) Viz Důvodovou zprávu k vládnímu návrhu občanského zákoníku č. 362/0 (volební období 2010–2013).

24) Ustanovení § 506 odst. 1 OZ.

25) Ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

26) Ustanovení § 119 a 120 SZ.

27) Ustanovení § 122 SZ.

28) MALÝ, S. Nový stavební zákon s komentářem. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 10–11.

29) Tamtéž.

se v každém případě o jeden z v úvahu přicházejících způsobů, jak postavit stavbu na cizím pozemku se zachováním vlastnického práva zřizovatele stavby nezávislého na právu vlastníka pozemku. Je k němu však vyžadováno rozhodnutí příslušného stavebního úřadu o dočasnosti stavby.

Shrnutí

Právo stavby je jedním z možných způsobů jak umístit stavbu na cizím pozemku. Jde o historicky osvědčený právní institut. Nová právní úprava je v mnoha ohledech velmi obecná, často mezerovitá a neřeší některé situace, které logicky přicházejí v úvahu. Je škoda, že se autoři nové právní úpravy neinspirovali některými moderními trendy v úpravě tohoto institutu. Česká právní úprava bude muset být dotvořena výkladem a soudní praxí. Přesto svým obsahem česká právní úprava postačuje k efektivnímu používání tohoto historického právního institutu, a to přestože zřejmě nelze v praxi očekávat hojné používání práva stavby.

V rámci smlouvy o zřízení práva stavby je třeba vždy pamatovat na veškeré podstatné náležitosti dané smlouvy, kterých je oproti jiným smluvním typům značné množství. Jedná se o projev vůle vlastníka pozemku zřídit na svém pozemku právo stavby, označení dotčeného pozemku (pozemků), vymezení stavby (budoucí nebo již existující), vymezení doby trvání práva stavby a stanovení výše úplaty (event. stanovení bezplatnosti zřízení práva stavby). Bez některé z těchto náležitostí by byla smlouva pravděpodobně neplatná.

Stanovení delší doby než 99 let by rovněž působilo neplatnost smlouvy o zřízení práva stavby, ačkoli nad možností prodloužení doby trvání práva stavby doposud nepanuje jednoznačný právní názor. Ani některé další sporné otázky nového institutu práva stavby nelze v současné době zodpovědět s konečnou platností.

Několik poznámek ke směrné části územně plánovací dokumentace

Pavel Machata

Stavební zákon z roku 1976 (zákon č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů) členil územně plánovací dokumentaci na směrnou a závaznou část. Stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) zavedl pro všechny druhy územně plánovací dokumentace formu opatření obecné povahy, které s účinností od 1. 1. 2006 upravuje správní řád. Stavební zákon přitom ponechal územně plánovací dokumentaci pořízenou a schválenou podle stavebního zákona z roku 1976 po určitou dobu v platnosti. Tato doba se lišila podle druhu územně plánovací dokumentace a doby jejího schválení s tím, že taková dokumentace má být v zákonem stanovené lhůtě nahrazena novou nebo upravena a vydána jako opatření obecné povahy. Územně plánovací dokumentace schválená přede dnem 1. 7. 1992 a územní plány velkých územních celků pozbyly platnosti nejpozději do tří let ode dne nabytí účinnosti stavebního zákona. U později schválené územně plánovací dokumentace obce byla původně pětiletá lhůta platnosti od nabytí účinnosti stavebního zákona (tj. 1. ledna 2012) pro její úpravu 1992 novelami stavebního zákona prodloužena nejdříve do 31. prosince 2015 a posléze do 31. 12. 2020. Po toto „přechodné" období stavební zákon připouští možnost měnit obsah platné územně plánovací dokumentace schválené ještě před nabytím jeho účinnosti. Při změně její závazné části se postupuje již podle nové úpravy, změna se tedy vydává jako opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy nemá směrnou část, počítal stavební zákon s využitím dosavadní právní úpravy – o úpravách směrné části platné územně plánovací dokumentace tedy rozhoduje neformálním způsobem bez projednání s dotčenými orgány, vlastníky dotčených nemovitostí a veřejností příslušný obecné úřad (pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování) podle § 188 odst. 3 věta druhá a třetí stavebního zákona.

Obsah závazné části územního plánu je velmi obecně vymezen v § 29 stavebního zákona z roku 1976 takto: „*Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, ostatní části jsou směrné*", v závazné části se vymezovaly veřejně prospěšné stavby, pro které lze pozemky, stavby a práva k nim vyvlastnit. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení vyplývá, že „*…ve stavebním zákoně nelze vzhledem ke značným rozdílům v podmínkách různých území řešených v územně plánovací dokumentaci stanovit obligatorně části řešení, které je nutno považovat vždy za závazné. Příslušné rozhodnutí je proto ponecháno na schvalujícím orgánu s tím, že v prováděcím předpise bude vymezeno, které části mají nebo*

mohou být minimálně schváleny jako závazné nebo směrné u jednotlivých druhů územně plánovací dokumentace. Pokud je nutno vzhledem ke změnám v rozvoji území změnit nebo doplnit územně plánovací dokumentaci, je to možné u závazně schválených částí pouze po předchozím projednání podle zásad platných pro původní návrh a po schválení tím orgánem, který schválil původní dokumentaci. O úpravě směrné části rozhoduje orgán územního plánování sám".

Zákonodárce ve stavebním zákoně z roku 1976 upravoval odchylně závaznou a směrnou část územně plánovací dokumentace, přičemž obě části se liší povahou, postupem při změně jejich obsahu a mírou své závaznosti. Je třeba rozlišovat části řešení vymezené v regulativech závazné části územně plánovací dokumentace a části řešení, které jsou obsaženy v části směrné („nonzávazné"). Odlišné účinky závazné a směrné části územně plánovací dokumentace lze dovozovat také z textace § 29 odst. 3 a § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Podle 29 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 „*závazná část územně plánovací dokumentace je závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území*", zatímco podle § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 „*podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace*". Ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 tedy uvádí jako podklad pro vydání územního rozhodnutí (celou) územně plánovací dokumentaci, nezmiňuje se však (na rozdíl od § 29) o podkladu závazném. Ještě výraznějším způsobem je rozdíl mezi závaznou a směrnou částí a jejich účinky pro rozhodování v území vyjádřen v ustanovení § 29 odst. 3 stavebního zákona, ve znění platném a účinném do 30. 6. 1998 (do nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 83/1998 Sb.), které znělo: „*Schválená územně plánovací dokumentace je ve stanoveném rozsahu závazným nebo směrným podkladem pro vypracování a schvalování dokumentace, pro územní rozhodování a pro vypracování dokumentace staveb.*" Domnívám se, že přes uvedenou změnu textace nedošlo ke změně charakteru směrné části územně plánovací dokumentace jako směrného („nonzávazného") podkladu pro rozhodování v území. Oproti směrné části územně plánovací dokumentace se její závazná část vyhlašovala obecně závazným právním předpisem.

Rozdílné účinky závazné a směrné části potvrzuje i Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 28. května 2009, čj. 7 As 41/2008-201. Podle Nejvyššího správního soudu nezákonnost územního rozhodnutí nezpůsobuje každá odchylka od územně plánovací dokumentace, nýbrž jen taková, která je v rozporu s její závaznou částí nebo popírá smysl a limity využití území vymezené územně plánovací dokumentací jako celkem (tedy i její směrnou částí, § 29 a 37 stavebního zákona z roku 1976). Podle Nejvyššího správního soudu „*…stavební úřad musí tedy při svém rozhodování vzít v úvahu obě tyto části, přičemž od požadavků závazné části se nesmí odchýlit. Směrná část územně plánovací dokumentace představuje doprovodnou část závazné části územně plánovací dokumentace a stavební úřad ji musí brát v úvahu, neboť i ona je podkladem rozhodování v území, jak vyplývá ze stavebního zákona. Může se však od ní z racionálních a legitimních důvodů odchýlit, pokud zdůvodní svůj způsob řešení, zejména s ohledem na požadavky závazné části a smysl a účel obsahu…*"

V současné době dochází na základě usnesení Nejvyššího správního soudu v čj. 1 Aos 2/2013-116 (publikováno pod č. 2943/2014 Sb. NSS) k mechanickému rušení úprav směrných částí územních plánů zejména k rušení úprav tzv. indexů podlažních ploch, resp. indexů využití území (srovnej článek JUDr. Josefa Vedrala v Bulletinu Stavební právo č. 1/2014). Ve zmíněném usnesení došel rozšířený senát k závěru, že:

I. Index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné; na tom nic nemění ani to, že tento index byl nesprávně zařazen do směrné části územního plánu (§ 29 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.).
II. Má-li být v platném územním plánu nově zaveden limit využití území mj. indexem podlažní plochy či změněny hodnoty již existující regulace, je nutno postupovat dle § 188 odst. 3, věta prvá zákona č. 183/2006 Sb., tedy přijmout takovou změnu formou opatření obecné povahy; věta druhá a třetí citovaného ustanovení se pro tyto případy neuplatní.
III. Obsahuje-li územní plán obce či jeho změny nesprávně obecný regulativ prostorového uspořádání území stanovený indexem podlažní plochy ve své směrné části, lze je napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s.ř.s.
IV. 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.

Odlišné stanovisko zaujal soudce JUDr. Karel Šimka. Index podlažní plochy a jeho změny jsou podle jeho názoru sice *„existentní, avšak nezávazné (směrné, „měkce" závazné) regulativy území, na něž se vztahují, navíc objektivně nezákonné. To ovšem neznamená, že území, na něž uvedené regulativy dopadají, lze stavební činností zatěžovat neomezeně. Limity využití území však musí být stanoveny v individuálních správních aktech (územních rozhodnutích, stavebních povoleních) bez vázanosti správních orgánů indexem. K indexu podlažní plochy správní orgán pouze přihlédne jako k „měkce" závazné směrnici o využití území, a tedy se od něho smí (a má) odchýlit tím či oním směrem, je-li to podle konkrétních poměrů území, v němž jsou umístění stavby resp. stavba povolovány, s ohledem na zjištěný skutkový stav na místě"*.

Skutečností je, že tzv. index podlažní plochy (resp. v jiných územních plánech používaný koeficient využití území) je svojí povahou limitem využití území, který měl být podle stavebního zákona z roku 1976 vymezen v závazné části územně plánovací dokumentace. Pokud však takto vymezen nebyl, jedná se o nezávaznou regulaci, od které se lze při rozhodování v území odchýlit. V této věci se přikláním k citovanému názoru JUDr. Karla Šimky. Souhlasím s ním rovněž v tom, že *„…nelze soudním rozhodnutím zpětně za součást závazné části územně plánovací dokumentace prohlásit pravidlo chování, které nikdy v závazné části nebylo zakotveno a o němž se samotný orgán, který územně plánovací dokumentaci vydával, domníval, že má být umístěno v části směrné, a také je do ní včlenil. Nelze připustit zpětně vznik závazné regulace omezující vlastnické právo tím, že za závazné má pravidlo chování, které tím, kdo jej stanovil, jako závazné nebylo míněno, neb jím bylo vědomě umístěno do směrné, a tedy nezávazné části … územního plánu…"* Limit využití území, který byl v rozporu se stavebním zákonem vymezen (pouze) ve směrné části územně plánovací dokumentace není závazný pro územní rozhodování a nejpozději s od 1. 1. 2013 se nepoužije podle čl. II bod 4 zákona č. 350/2012 Sb. Nelze tak souhlasit s názorem prvního senátu Nejvyššího správního soudu, který jako jeden z důvodů předložení věci rozšířenému senátu vycházel z názoru, že *„…stavební úřad v územním řízení nezkoumá a nemůže zkoumat zákonnost územně plánovací dokumentace a konkrétně ani to, zda index podlažní plochy byl zvýšen zákonem předepsaným postupem, v souladu se zákonem a přiměřeně situaci. Stavební úřad se naopak tímto indexem musí řídit…"* Stavební úřad takovou nezákonnou část obsahu územně plánovací dokumentace naopak použít nesmí a to, proč od ní rozhodl odchylně, musí řádně odůvodnit. Podotýkám, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k uvedenému názoru prvního senátu nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (rozsudky čj. 3 Ao 2/2009-93 ze dne 11. 6. 2009 a čj. 4 Ao 1/2010-43 ze dne 24. 2. 2010) s odvoláním na nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, konstatoval, že směrná část územního plánu může, ale také nemusí být opatřením obecné povahy. Záleží na tom, zda *„v konkrétním případě směrná část územního plánu, resp. její změna, skutečně má materiální prvky a zda je tedy způsobilá zasáhnout do práv dotčených osob*". Nejvyšší správní soud tak vztáhl tzv. materiální pojetí opatření obecné povahy i na směrnou část územně plánovací dokumentace. Domnívám se, že takový závěr je nesprávný a z uvedeného nálezu Ústavního soudu nutně nevyplývá (nález se netýká směrné části územně plánovací dokumentace). Z výše uvedených důvodů se domnívám, že povaha směrné části územně plánovací dokumentace je jiná než je tomu u části závazné a působí i jiné právní účinky (nejedná se, na rozdíl od opatření obecné povahy, o závazný akt). Tento princip stavebního zákona z roku 1976 zůstal zachován, když stavební zákon ponechal v platnosti územně plánovací dokumentaci pořízenou a schválenou podle dřívější právní úpravy. Rozdílný charakter závazné a směrné části územně plánovací dokumentace ostatně potvrzuje i zákonodárce v platném stavebním zákoně, když zákonem č. 191/2008 Sb. do stavebního zákona vložil (značně problematické) ustanovení § 188 odst. 4, kterým stanovil, že *„obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace schválené podle stavebního zákona z roku 1976, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy*" a ponechal směrnou část územně plánovací dokumentace stranou.

Kvůli limitům využití území nesprávně zařazeným do směrné části územně plánovací dokumentace není na místě rušit úpravy směrné části územně plánovací dokumentace podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Takový postup není ani možný, neboť se nejedná o opatření obecné povahy, a to ani podle ustáleného materiálního pojetí tohoto institutu. Části řešení zařazené do směrné části územně plánovací dokumentace totiž podle stavebního zákona z roku 1976 nebyly a ani podle současné právní úpravy nejsou závazné. Limity využití území nesprávně zařazené do směrné části územně plánovací dokumentace jsou nezákonné a při rozhodování v území se nepoužijí. Vzhledem k výše uvedenému se domnívám, že není vůbec možné plausibilně tvrdit dotčení právní sféry nezávaznou a navíc nepoužitelnou částí územně plánovací dokumentace (tuto otázku položil ve svém stanovisku JUDr. Karel Šimka, ale ponechal ji otevřenou).

Dopady soudního přezkumu na územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy

Kateřina Szentesiová

Úvodem

Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy a Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy jsou stejně jako mnoho dalších územně plánovacích dokumentů od doby, kdy se vydávají opatřením obecné povahy, předmětem soudního přezkumu, jehož výsledky územně plánovací dokumentaci zpětně ovlivňují, a to mnohdy zásadním způsobem. Často mají rušení částí územně plánovacích dokumentací za následek ztrátu či deformaci základní koncepce. Hlavním důvodem zrušujících rozsudků v této oblasti je sice nikoli věcný obsah územně plánovací dokumentace, ale procesní pochybení, avšak na jejich základě se ruší mnohdy pro rozvoj obce zásadní části této dokumentace. V následujícím textu je bez nároků na úplnost uvedeno to nejdůležitější, co se v této oblasti odehrálo, a jaké to mělo dopady na územně plánovací dokumentaci hl. m. Prahy.

Revize územního plánu hl. m. Prahy – změna 1000/00

Na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2008-62 ze dne 30. 10. 2008 bylo zrušeno Opatřením obecné povahy č.1/2008, kterým byla vydána změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008. V důsledku toho byl po několika málo měsících zrušen územní plán v revidované podobě a v době od 30. 10. 2008 do 12. 11. 2009 platil opět v podobě před revizí, tzn. před změnou Z 1000/00.

Důvodem zrušení byl podle soudu nesoulad zadání se skutečným obsahem změny a nedostatečná transparentnost a srozumitelnost změny územního plánu. Změně bylo vyčítáno, že z ní nelze s určitostí seznat, které části dosavadního územního plánu a v jakém rozsahu byly měněny. Hlavním cílem změny bylo kromě aktualizace na základě již provedených změn zejména odstranění tzv. nesoumístnosti hranic funkčních ploch (ploch s rozdílným způsobem využití) ve vztahu k aktuální katastrální mapě s využitím technologií, které v době vzniku plánu nebyly k dispozici. Změna tedy prakticky sestávala z mnoha set velmi malých plošek, kterými byl územní plán upřesněn tak, aby co nejlépe „seděl" na podkladu katastrální mapy. Vzhledem k tomu, že vlastní určení ploch s rozdílným způsobem využití se neměnilo, nebyly drobné korekce ploch vůči mapě vyjádřeny rozdílovým výkresem.

Důsledky rozsudku znamenaly v pořadí již druhé přepracování změny územního plánu (poprvé ještě před projednáním bylo nutné přizpůsobit formu změny novému stavebnímu zákonu, který vstoupil v průběhu projednávání změny v účinnost). Jelikož revize plánu byla pro Prahu zásadní, bylo nutné zejména vytvoření tzv. rozdílového výkresu, z něhož by bylo na základě grafického znázornění zcela jasně zřejmé, jaké jsou plošné dopady usazení územního plánu na aktualizovaný mapový podklad, a dále důslednější dopracování odůvodnění, v němž přibyla tzv. rozdílová legenda. Napravení chyb vytýkaných rozsudkem představovalo pro Prahu nemalé komplikace a pro projektanta značné pracovní nasazení. Projektant, kterým byl Útvar rozvoje hl. m. Prahy, musel neplánovaně vyčlenit určité kapacity na dopracování změny, pořizovatel musel zopakovat proces projednání změny a volení zástupci se museli změnou opakovaně zabývat; v roce 2009 byla změna podruhé schválena a vydána.

Ptáme-li se po příčině, proč k takové situaci došlo, je zřejmé, že to bylo v důsledku závažné legislativní změny, kterou se změnila forma vydání územně plánovacích dokumentací z vyhlášky na opatření obecné povahy; zde sehrála roli nezkušenost jak projektanta, tak pořizovatele s novým legislativním prostředím. Forma, jakou by měla být předkládána taková změna územního plánu, nebyla jasná. Stavební zákon v § 55 stanovoval postup pro pořizování a vydávání změn územního plánu lakonickým pokynem: *„obdobně podle ustanovení § 43–46 a 50–54 a přiměřeně podle ustanovení § 47–49"*. Ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti projektantovi příliš nepomohla – o nějakém rozdílovém výkresu nikde nebylo ani zmínky. Takzvaný čistopis změny 1000, tzn. návrh se zapracovanými výsledky projednání, vznikal ještě před rokem 2006 a s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR") byla změna průběžně konzultována. Metodika pro zpracování změn územního plánu, ze které zjednodušeně vyplynulo, že změna má znázorňovat jen to, o čem zastupitelé obce mají hlasovat, se na stránkách MMR objevila až v roce 2007. O tom, že v metodice změn není dodnes jasno, svědčí například obsah Metodického sdělení odboru územního plánování k problematice uvedení srovnávacího textu s vyznačením změn jako součásti odůvodnění změny ÚP, které se na stránkách MMR objevilo 20. 12. 2013, a který se zabývá tím, zda má být součástí odůvodnění změny tzv. rozdílový text.

Za podrobnější zmínku stojí spíše z metodického důvodu rozsudek Městského soudu v Praze čj. 7A 64/2012 ze dne 10. 2. 2013, jímž se zrušuje Opatření obecné povahy č. 6/2009 – Změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy schválená usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 30/86 ze dne 22. 10. 2009 v části týkající se změny funkčního využití pozemku par. č. 775, zapsaného na LV č. 1182 v katastru nemovitostí vedeném Katastrálním úřadem pro hlavní město Prahu, k.ú. Košíře, obec Praha. Tento rozsudek se týká sice plošně naprosto zanedbatelné části územního plánu (sporná plocha je 176 m^2), avšak graficky nelze tento rozsudek do územního plánu smysluplně promítnout; nastává zde zcela nelogické nekontinuální vedení rozhraní ploch s rozdílným způsobem využití mezi plochou pro smíšené využití podle původního územního plánu před změnou 1000/00 a plochou pro uliční prostor vymezený v plánu plochou pro nadřazenou komunikaci dle změny 1000/00. Tuto část plánu nelze v souladu s rozsudkem smysluplně graficky vyjádřit.

Dílčí změny územního plánu

Další rozsudky, které měly na územní plán spíše dílčí a z celkového pohledu nepodstatné dopady, byly rozsudky zrušující některé změny územního plánu, u nichž hlavním důvodem bylo nedostatečné zdůvodnění těchto změn.

Jako typický lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 3/2010 ze dne 4. 8. 2010, kterým byla zrušena změna Z1865/07 ÚP SÚ hl. m. Prahy, vydaná Opatřením obecné povahy č. 11/2010. Soud shledal nedostatečným odůvodnění, proč nevyhovuje stávající stav a proč má dojít ke změně a odkazoval na to, že podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz například rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136) *„i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost"*.

Dalšími podobnými rozsudky zpravidla s pouze místními dopady byly tyto rozsudky Městského soudu (MS) v Praze, kterými byly zrušeny jednotlivé změny územního plánu hl. m. Prahy:

rozsudkem čj. 9A 113/2012 ze dne 26. 4. 2013 byla zrušena změna Z 1294/07, rozsudkem čj. 5A 48/2013 ze dne 7. 6. 2013 byla zrušena změna Z 1037/07 ve vztahu k pozemku parc. č. 1349/3 v k. ú. Vinohrady, rozsudkem čj. 3A 61/2010 ze dne 31. 5. 2013 bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách žalobce proti změně 1415/07, rozsudkem čj. 11A 141/2010 ze dne 30. 12. 2013 bylo zrušeno rozhodnutí o námitkách žalobce proti změně 1187/07, rozsudkem čj. 6A 55/2013 ze dne 4. 2. 2014 byla zrušena změna 1424/07 nebo rozsudkem čj. 11A 134/2012 ze dne 8. 1. 2013 byla zrušena změna Z 2345/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy.

Uplatnění § 55 stavebního zákona

Zajímavé dopady mají rozsudky, týkající se § 55 odst. 3 (nyní odst. 4) stavebního zákona, požadujícího v případě rozšiřování zastavitelných ploch prokázat nemožnost využití ploch již plánem vymezených. Takovým příkladem je rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 6/2011 ze dne 22. 12. 2011, kterým byla zrušena změna Z 1201/07 ÚP SÚ hl. m. Prahy, vydaná Opatřením obecné povahy č. 9/2010. Soud neuznal za dostatečné především zdůvodnění rozšiřování zastavitelných ploch při současně nevyužitých jiných plochách nevyjasněnými majetkovými poměry a tudíž nevyužitelností ploch určených k zástavbě. Podle soudu podmínkám § 55 odst. 3 stavebního zákona neodpovídá obecné konstatování nemožnosti využití již dříve vymezených zastavitelných ploch a z toho odvozování potřeby vymezit plochy jiné. Obec musí v potřebné a přezkoumatelné míře podrobností zdůvodnit nejen to, které zastavitelné plochy jsou dosud nevyužity a proč je použít k nové výstavbě nelze, ale i to, proč se u konkrétních pozemků mění jejich charakteristika z nezastavitelných na zastavitelné, a proč se jeví být vhodnou náhradou za pozemky nevyužité. Pro Prahu má tento rozsudek zásadní význam při odůvodňování všech dalších změn rozšiřujících zastavitelné území. Pořizovatel, popřípadě jím pověřený projektant zde stojí před otázkou, jak si s odůvodněním poradit. Metodický pokyn MMR Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení

zastavitelných ploch ze srpna 2008 je pro Prahu a větší města nepoužitelný (předpokládá podrobný výpočet potřeby na počty bytových jednotek podle demografického vývoje, bez ohledu na podmínky města a jednotlivých městských částí). Tato problematika by si zasloužila zvláštní pojednání, na které zde není dostatečný prostor.

Dopravní infrastruktura

Značné negativní dopady do územního plánu mají též rozsudky rušící významné stavby dopravní infrastruktury, jejich koridory a pro ně vyhlašované veřejně prospěšné stavby. Takovým rozsudkem je například rozsudek NSS 9 Ao 4/2009, ze dne 7. 1. 2010, kterým se zrušuje Opatření obecné povahy č. 6/2009, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválená usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 30/86 ze dne 22. 10. 2009, v části textového a grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v příloze č. 2, pořadové č. 3 s označením „Pražský (silniční) okruh Ruzyně – Březiněves v hranicích hl. m. Prahy včetně Rybářky". Důvody zrušení spočívaly v soudem pociťovaném nedostatečném odůvodnění závěru zjišťovacího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, že změnu územního plánu není nutno posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí.

Za zmínku stojí též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 3 Ao 9/2011 o zrušení opatření obecné povahy – závazné části Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999, v části textového i grafického vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby č. 20, kategorie DK, označené jako Šeberov – Vestecká spojka (SO – D1) a MÚK EXIT 4 (D1 – Vestecká spojka), včetně příslušných ustanovení obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 32/1999 ze dne 26. 10. 1999. Usnesením ze dne 18. 12. 2013 se návrh odmítá. Mezi odůvodněním zazněl mimo jiné jako jeden z důvodů ten, že *„návrh byl podán více než 12 let poté, co byl Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy schválen, a více než 5 let poté, kdy tak mohli poprvé učinit, zároveň pouhé dva dny před nabytím účinnosti novely soudního řádu správního, která s ohledem na nutnost respektovat kromě individuálních práv též princip právní jistoty a předvídatelnosti práva zakotvila pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy pouze tříletou lhůtu. K tomu je dále nutno zohlednit i skutečnost, že samotný „Koridor propojení Vestec (11/603) – Újezd (D1), tzv. Vestecká spojka"*, byl v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje zrušen na návrh jiných osob rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012.

Významným důsledkem této kauzy je, že přestože v usnesení NSS čj. 3 Ao 9/2011 ze dne 18. 12. 2013 byl návrh odmítnut, rozšířený senát usnesením z 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219 vyslovil, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části.

Stavební uzávěry ve velkých rozvojových územích

Územního plánu se týká též rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 8/2011 ze dne 21. 2. 2012, kterým byla zrušena část obecně závazné vyhlášky č. 33/1999 Sb. hl. m. Prahy o stavební uzávěře ve velkých rozvojových územích hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 21/2006 Sb. hl. m. Prahy, v textové a grafické části přílohy č. 1 vymezující velké rozvojového území „Letňany – Kbely". Důsledkem rozsudku je nemožnost nadále uplatňovat stavební uzávěru v předmětném území s odůvodněním, že je zde třeba nejdříve pořídit územní studii. Tento rozsudek je zdůvodněn rozporem s hmotným právem. Soud se odvolává na § 97 odst. 1 a § 99 stavebního zákona. Odkrývá se zde jeden ze zásadních problémů starších územních plánů, vzniklých v jiném právním prostředí. Vymezení tzv. velkých rozvojových území jako území, jejichž využití je podmíněno rozhodnutím o další koncepci na základě urbanistických studií, nebylo v době vzniku plánu vázáno stanovením žádné časové lhůty pro pořízení takové studie, jak je tomu nyní podle § 43 odst. 2 stavebního zákona. Tento rozsudek je pro Prahu varováním, že pokud nebude koncepce území, v nichž je rozvoj podmíněn pořízením územní studie, urychleně ujasněna, může dojít k nezvratným nežádoucím změnám a zásahům do nejvýznamnějších rozvojových a transformačních území.

Směrná část územního plánu

Další oblastí, kde se projevují konflikty mezi územními plány vzniklými za platnosti zákona č. 50 /1976 Sb., a měnícím se právním prostředím, jsou rozsudky dotýkající se tzv. směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.

Zásadním je v této problematice rozhodnutí NSS čj. 1 Aos 2/2013 ze dne 14. 11. 2013, kterým se zrušuje rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2012, čj. 66 A 3/2012, a Opatření obecné povahy – úprava směrné části územního plánu města Brna ul. Dusíkova ze dne 21. 3. 2012. Toto rozhodnutí je stěžejní pro posuzování jak nadále zacházet s úpravami směrné části. Vyvolává řadu otázek, zejména v souvislosti s § 188 odst. 3, druhá věta stavebního zákona, která zní: *„O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování."* Pro další vývoj v Praze má toto rozhodnutí zásadní význam a způsobilo změnu v pořizování úprav územního plánu, které doposud probíhalo postupem v souladu s uvedeným § 188 odst. 3 stavebního zákona. Do budoucna bude nutné projednávat a vydávat úpravy územního plánu zejména ty, které se týkají míry využití území, postupem obdobným s postupem změny územního plánu.

Směrné části Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy se týkaly následujících rozhodnutí, které měly pouze dílčí dopady:

Rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 10A 105/2013 byla zrušena úprava směrné části Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy ze dne 7. 3. 2011 č. U 0941/2011. Tento případ je zajímavý tím, řízení před soudem bylo usnesením ze dne 17. 7. 2013 přerušeno, a to z důvodu, že u Nejvyššího správního soudu byla rozšířenému senátu pod sp. zn. 1Aos 2/2013 postoupena k rozhodnutí právní otázka, zda se lze proti úpravě směrné části územního plánu spočívající ve zvýšení indexu podlažní plochy (IPP) bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo je lze napadat až v rámci územního řízení a případně soudního

přezkumu územního rozhodnutí, a otázka, kdo je osobou pasivně procesně legitimovanou v řízení o zrušení úpravy směrné části územního plánu podle § 101a s.ř.s. Usnesením z 5. 11. 2013 pak soud rozhodl o pokračování řízení, neboť usnesením ze dne 17. 9. 2013 čj. 1Aos 2/2013 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve věci mu předložené rozhodl (viz výše).

Zásady územního rozvoje

Významný dopad na územní plánování v hlavním městě Praze mají také soudní rozhodnutí, které se netýkají přímo územního plánu, jeho změn a úprav, ale zásad územního rozvoje, jako nadřazeného dokumentu. Tato rozhodnutí se pak logickým způsobem promítají i do veškeré územně plánovací praxe. Jedním ze společných jmenovatelů soudních rozhodnutí k zásadám územního rozvoje, pokud jde o důvody jejich zrušení nebo zrušení jejich části, je problematika posuzování synergických kumulativních vlivů na životní prostředí a vlivů na veřejné zdraví.

SOKP

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 2/2010-644 ze dne 20. 5. 2010 byla zrušena část vydaných Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/502 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Ruzyně – Březiněves".

Následoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ao 7/2010-133 ze dne 27. 1. 2011, jímž byla zrušena část vydaných Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, kterou se zrušuje Opatření obecné povahy č. 8/2009 v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/503 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Běchovice – D1" a stavba číslo Z/500 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Březiněves – Horní Počernice".

Letiště

Další rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. 2. 2011 týkající se vydaných Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, zrušil v textové části pasáž o rozšíření Mezinárodní letiště Praha – Ruzyně a v grafické části zobrazení odpovídající závazným jevům: „Mezinárodní letiště Ruzyně" a „Oblast zasažená provozem letiště SL/1 Ruzyně".

Železniční koridory

Rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 10A 6/2013-103-108 ze dne 22. 4. 2013 byla zrušena část vydaných Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, Opatření obecné povahy č. 8/2009 v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/504 označená „Nové spojení Praha – Benešov/Bystřice u Benešova"

a v části 5.2.3. označené jako „Koridor pro novou železniční trať Praha – Bystřice u Benešova (Benešov)".

Rozsudkem NSS čj. 9 Ao 4/2011 ze dne 8. 9. 2011 bylo zrušeno Opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009:

a) v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/507 označená „VRT Praha – Brno – Rakousko",
b) v textové části bod 4.6 – Trasa VRT v oblasti Natury – Horní Počernice – Jih (SZ) a v grafické části v zobrazení odpovídající závaznému jevu „SZ Trasa VRT v oblasti Natury – Horní Počernice – Jih" ve výkresu č. 1,
c) v části 5.2.6.1. označené jako „Koridor vysokorychlostní tratě Praha – Brno – hranice ČR (Wien/Bratislava)", kde se vypouští odstavec „Vymezení: Samostatný koridor VRT bude zaústěn do východu do železniční stanice Praha – Běchovice, odkud vede severovýchodním směrem k hranici hl. m. Prahy do souběhu s dálnicí D11. Mezi železničními stanicemi Praha – Běchovice a Praha – hlavní nádraží se bude využívat společný koridor s železniční tratí Praha – Kolín".

Závěr

Uvedené rozsudky významným způsobem komplikují přípravu zásadní dopravní infrastruktury, která má sloužit nejen pro hlavní město Prahu, a to jak Pražského okruhu, tak i železničních koridorů a nejdůležitějšího letiště v České republice, jehož rozšíření o paralelní dráhu je sledováno v Politice územního rozvoje ČR. Vyvstává zde otázka, zda soudní rozhodnutí jsou vedena také vyšším smyslem práva a snahou o vyvážený poměr zájmů veřejných a soukromých a zda zde nezvítězí „přepjatý formalismus". Neblahou skutečnost umocňuje značná složitost všech procesů územního plánování, zejména posuzování vlivu na udržitelný rozvoj území, včetně posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí. Celý systém a jednotlivé postupy jsou natolik komplikované, že nedopustit se žádné formální či procesní chyby je téměř nemožné, čehož kritici územních plánů s jednoznačnými úspěchy využívají, mnohdy na úkor veřejného zájmu. Dopady do rozpočtu obcí, zvyšování nákladů vynaložených na opětovné pořizování územně plánovacích dokumentací a jejich zrušených částí včetně nákladného vyhodnocování vlivu na udržitelný rozvoj území a na právní podporu, jsou zřejmé. Ještě významnější jsou však zatím nikým nevyčíslené dopady zmařené při přípravě rozvoje měst a zejména jejich dopravní infrastruktury. Nejnovější rozhodnutí Ústavního soudu o tom, že další občanská sdružení mohou podat návrh na zrušení územního plánu, jistě připraví pro podobné úvahy bohatý materiál.

Seminář EIA v Poslanecké sněmovně

Pavel Novák

V Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky se 21. 5. 2014 konal Seminář na téma Implementace směrnice EIA v České republice.

Jednání se účastnili poslanci v čele s poslankyní Kateřinou Konečnou, vedoucí představitelé ministerstva životního prostředí včetně ministra Richarda Brabce, ministerstva dopravy, zástupci nevládních organizací a další hosté.

Ministerstvo životního prostředí informovalo o naléhavosti přijetí legislativní změny zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) zákon, která reaguje na infringement Evropské Komise vedený proti České republice pro porušování práva Evropské unie. Současná situace, podle názoru MŽP, vyžaduje provést nápravu vytýkaných nedostatků neodkladně, aby nebylo ohroženo financování z prostředků EU.

Návrh a zejména časový postup novelizace byl obecně přijat kriticky ze strany přítomných. Jednak bylo poukazováno na skutečnost, že Komisi nebyly řádně objasněny praktické postupy procesu EIA podle právního řádu České republiky a do návrhu byly začleněny další podmínky nad rámec požadavků Komise. Aplikací novely dojde prakticky k zastavení přípravy a mnohdy i realizace významných staveb.

Návrh novely nereflektuje připomínky, které byly uplatněny při Semináři, který se konal 25. 9. 2013 (tedy v době když stanovisko Komise bylo již známo) v Senátu Parlamentu ČR a kde byly formulovány varianty zjednodušení a především urychlení procesu schvalování a povolování staveb, především integrací územního řízení a řízení EIA do jednoho správního řízení. Tato myšlenka byla opuštěna.

Bylo konstatováno, že současné řešení je v podstatě havarijní a vyžaduje nezbytnou a důkladnou právní úpravu procesu EIA v ČR v krátké době.

Na závěr účastníci přijali Společnou výzvu vládě ČR k předložení komplexního řešení legislativy EIA předloženou společně Svazem průmyslu a dopravy, Hospodářskou komorou a Svazem podnikatelů ve stavebnictví v ČR.

Společná výzva vládě ČR k předložení komplexního řešení legislativy EIA

My, níže podepsaní představitelé HK ČR, SP ČR a SPS ČR vyjadřujeme plné porozumění pro potřebu novelizace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v důsledku zahájeného řízení pro porušení smlouvy o přistoupení k EU. Je zřejmé, že zajištění

kompatibility české právní úpravy se směrnicí EIA musí vést k zastavení infringementu a odvrácení rizika sankcí při čerpání prostředků z evropských fondů.

Zdůrazňujeme však, že návrh zákona předložený v meziresortním připomínkovém řízení není možné považovat za optimální řešení, natož za definitivní a trvalou právní úpravu podmínek posuzování vlivů na životní prostředí v ČR. Návrh vzbuzuje mnoho obav, na které jsme v rámci meziresortního připomínkového řízení upozornili. Návrh celkově nepřispívá ke zjednodušení řízení o povolování staveb. Navržená novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí rovněž neodpovídá doporučením, která vůči vládě opakovaně vznášejí reprezentanti investorské a podnikatelské sféry. Nicméně rozumíme tomu, že současné možnosti předkladatele jsou ve vztahu k aktuálnímu harmonogramu omezené.

Přesto věříme, že se příslušné resorty připomínkami budou skutečně zabývat a využijí připomínkové řízení jako nástroj k získání přínosných podnětů podložených praktickou zkušeností z povolovacích řízení a pokusí se v jednáních s Evropskou komisí dosáhnout maxima možného.

Při pohledu do budoucna a vědomi si skutečnosti, že mnoho požadavků, které vznesla Evropská komise vůči české legislativě v oblasti EIA, je oprávněných, přičemž jejich aktuálně navržená implementace bude znamenat navýšení administrativních povinností na straně investorů a příslušných úřadů, považujeme za nezbytné opakovaně iniciovat komplexní změnu povolovacího řízení. Vyzýváme proto vládu ČR, aby zahájila přípravu komplexní změny povolovacího řízení, která bude založena na následujících principech:

- jediné povolovací řízení
- zrychlení a zefektivnění procesu povolování staveb,
- zajištění právní stability a stanovení závazných procesních lhůt,
- snížení související administrativy,
- optimalizaci finančních nároků souvisejících s administrací povolovacího řízení,
- umožnění účinné participace explicitně definované dotčené veřejnosti,
- dodržení kompatibility s evropskými právními předpisy v oblasti životního prostředí,
- respekt k nárokům konkurenceschopné ekonomiky.

Domníváme se, že jediná možnost, jak splnit výše uvedené teze, je koncentrace všech legislativních požadavků do jediného povolovacího řízení po vzoru rakouské nebo německé úpravy. Vzhledem k tomu, že chceme být konstruktivními partnery této zásadní změny, formulovali jsme jako podklad pro další diskuzi věcný návrh našeho pohledu na tuto problematiku. Manažerské shrnutí věcného návrhu je přílohou této společné výzvy.

Jsme přesvědčeni, že vláda ČR přijme tuto výzvu s plnou vážností a aktivně se ujme přípravy komplexní změny povolovacího řízení, která zohlední uvedené teze a doporučení a minimalizuje dobu platnosti dočasného řešení. Problematika povolování staveb v budoucnu je jedna ze zásadních aktuálních agend České republiky, která má významný potenciál k ovlivnění dalšího růstu české ekonomiky, proto považujeme za potřebné tuto agendu diskutovat v rámci následujících tripartitních jednání. Závěrem deklarujeme naši připravenost se na zpracování takové právní úpravy aktivně podílet.

V Praze dne 21. května 2014

Hospodářská komora ČR

Svaz průmyslu a dopravy ČR

Svaz podnikatelů ve stavebnictví ČR

Shrnutí legislativního návrhu jednotného řízení v oblasti povolování staveb

Hlavními cíli navrhované úpravy jsou:

- maximální zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti povolování staveb,
- co nejméně správních rozhodnutí, co nejméně procesních stupňů, co nejméně soudních přezkumů → zavedení jednotného řízení a jednoho správního povolení s následným účinným a efektivním soudním přezkumem,
- zajištění univerzálnosti, jednoduchosti, efektivity a férovosti jednotného povolovací řízení při respektování práv všech dotčených subjektů.

Jednotné správní řízení a jedno správní povolení

- bylo by vedeno jednotné povolovací řízení, které by integrovalo všechna potřebná řízení – tj. zejména proces EIA, územní řízení, stavební řízení, řízení o integrovaném povolení, řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny a další řízení dle zvláštních složkových zákonů – princip „one-stop-shop",
- výsledkem jednotného řízení by bylo jedno povolení k realizaci, které by podléhalo účinnému a efektivnímu soudnímu přezkumu → oproti stávajícímu stavu maximální jednoduchost, efektivita a eliminace prostoru pro možná procesní pochybení a procesní obstrukce,
- koncept jednotného povolovacího řízení není novou myšlenkou, ale osvědčil se již v zahraniční, například v Rakousku nebo Německu,
- tento koncept odpovídá i v dubnu schválené novele směrnice EIA, kde je zdůrazněna potřeba zajistit společné nebo koordinované postupy v oblasti ochrany ŽP.

Základní principy jednotného řízení

- jednotné řízení by vedl, koordinoval a odpovídal za něj jeden správní orgán – stavební úřad (princip jednoho kontaktního odpovědného místa):
  - stavební úřad by měl rozhodovací pravomoc ohledně konečného obsahu a znění povolení k realizaci,
  - stavební úřad by měl pravomoc posoudit a rozhodnout o případné kolizi různých veřejných zájmů, o kolizi nebo nezahrnutí určitých požadavků vyplývajících z vyjádření dotčených orgánů do povolení k realizaci i o námitkách účastníků řízení,
  - tato pravomoc stavebního úřadu by byla vždy limitována příslušnými aplikovatelnými právními předpisy (tj. nejen stavebním zákonem, ale i všemi složkovými zákony) → stavební úřad by nemohl rozhodnout v rozporu se zákonnými požadavky;
- ostatní správní orgány by měly postavení dotčených orgánů a pro účely jednotného řízení by vydávaly vyjádření, stanoviska a poskytovaly by stavebnímu úřadu i žadateli další součinnost (přezkoumávání podkladů, vypořádání námitek apod.),
- byla by zavedena efektivní pravidla pro řešení rozporů mezi žadatelem a správními orgány (například ohledně konkrétního způsobu provedení projektu či ohledně doplnění nebo

změny projektu) → pokud by rozpor nebyl vyřešen v průběhu řízení, rozhodl by o něm stavební úřad v povolení k realizaci,

- byly by zavedeny dvě varianty jednotného řízení (dle volby žadatele s ohledem na složitost projektu a skutečnost, že na počátku řízení nemusí být známy všechny technické detaily projektu):
  - standardní jednotné řízení by spočívalo v předložení a projednání „obecné" dokumentace v první fázi řízení a promítnutí výsledků tohoto projednání do „podrobnější" dokumentace, která by byla předložena a projednána v druhé fázi řízení,
  - žadatel by měl možnost zpracovat rovnou dokumentaci kombinující požadavky „obecné" a „podrobnější" dokumentace a vést tzv. zrychlené jednotné řízení s projednáním pouze této dokumentace;
- v případě projektů vyžadujících posouzení vlivů na ŽP by součástí „obecné" i „podrobnější" dokumentace byla rovněž část zabývající se vlivy projektu na ŽP, na jejímž základě by orgán EIA posoudil vlivy na ŽP a vydal tzv. zprávu EIA:
  - ve zprávě EIA by příslušný orgán EIA odborně popsal výsledky posouzení vlivů na ŽP a tato zpráva by následně musela být zohledněna v povolení k realizaci;
- jednotné řízení by bylo flexibilní, interaktivní a umožňovalo by zohlednit pozdější změny projektu v průběhu řízení.

Efektivní uplatňování práv dotčené veřejnosti

- navrhovaná úprava by měla vést k maximální jednoduchosti jednotného řízení, současně však respektovat všechna práva dotčené veřejnosti vyplývající z práva EU:
  - subjektům z řad dotčené veřejnosti (nevládním organizacím i dotčeným fyzickým osobám) by bylo umožněno účastnit se jednotného řízení se všemi z toho vyplývajícími právy a byl by jim rovněž zajištěn plný přístup k následnému soudnímu přezkumu;
- současně by však byla stanovena jasná pravidla pro vznášení námitek dotčené veřejnosti a přijata opatření zabraňující zneužívání těchto práv a procesním obstrukcím (koncentrace námitek k okamžiku konání veřejného projednání, zavedení formulářů pro podávání námitek apod.).

Efektivní a jednoduchý soudní přezkum

- za účelem zrychlení povolovacího procesu by bylo upuštěno od odvolacího řízení, které v případě povolování staveb v praxi neplní svůj účel a pouze prodlužuje povolovací proces a vytváří prostor pro možná další procesní pochybení a obstrukce:
  - k upuštění od odvolacího řízení dochází i v některých dalších členských státech EU s jednotným integrovaným řízením, například v Rakousku,
  - namísto odvolacího řízení by byla stanovena pravidla zajišťující efektivní průběžný dozor nadřízených správních orgánů v rámci jednotného řízení;
- povolení k realizaci by podléhalo přímo soudnímu přezkumu před správním soudem, který by byl vázán lhůtami pro vydání rozhodnutí

– za účelem zefektivnění soudního přezkumu by soudy měly být oprávněny *povolení k realizaci* nejen zrušit, ale i změnit a za tímto účelem si i v určitém rozsahu doplnit dokazování (pokud by to odůvodňoval zjištěný skutkový stav a takový postup byl současně účelný – úkolem soudu by však nebylo nahrazovat činnost správního orgánu)
– pokud by soud *povolení k realizaci* rušil, byla by zavedena zvláštní pravidla zajišťující zefektivnění a zrychlení dalšího průběhu povolovacích procesů:
  • například povinnost soudu vyjádřit se ke všem žalobním námitkám a přesně vymezit rozsah, v němž má být znovu provedeno příslušné správní řízení, zabránění uplatňování stejných žalobních námitek při opakovaném soudním přezkumu apod.
– v zájmu jednotné rozhodovací praxe by bylo možné napadnout rozhodnutí soudu kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu, který by byl rovněž povinen rozhodnout ve zkrácených lhůtách

Opatření k zamezení nečinnosti a případným nezákonným požadavkům správních orgánů

- žadatel by měl možnost domáhat se stanoveným způsobem ochrany před nečinností či případnými nezákonnými požadavky správních orgánů (například na opakované doplnění dalších podkladů v objektivně neopodstatněném rozsahu) jak v rámci průběžného dozoru u nadřízeného správního orgánu, tak následně před správním soudem,
- soud by byl oproti dnešnímu stavu oprávněn závazně rozhodnout o důvodu nečinnosti/nezákonné činnosti a udělit správnímu orgánu konkrétní pokyny k dalšímu postupu v řízení.

Příprava a povolování staveb projektů společného zájmu v energetice

Zdeňka Vobrátilová

Informace o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. 3. 2013, kterým se stanoví hlavní směry transevropské sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (dále jen „Nařízení")

Evropská unie si souborem právních předpisů z roku 2009 označovaných jako klimaticko-energetický balíček stanovila cíle, kterých hodlá do roku 2020 dosáhnout; k jejich splnění má vést také optimalizace sítí na evropské úrovni. Politický a právní rámec pro tento úkol stanoví Nařízení, které bylo vyhlášeno v Úředním věstníku Evropské unie dne 25. 4. 2013, v platnost

vstoupilo dne 15. 5. 2013 a podle čl. 24 se použije ode dne 1. 6. 2013, s výjimkou čl. 14 a 15. Nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech EU.

Nařízení upravuje proces, kterým se vytvoří **unijní seznam projektů společného zájmu** (platný dva roky), jejichž realizace má pomoci k rozvoji sítí v některém **z dvanácti strategických prioritních koridorů** a zeměpisných oblastí energetické infrastruktury s transevropským/přeshraničním rozměrem. Nařízení tyto koridory zároveň vymezuje.

Území České republiky se dotýkají následující koridory pro přenos elektřiny, přepravu plynu a přepravu ropy uvedené v příloze č. 1 k Nařízení:

1. **Prioritní koridory pro přenos elektřiny**
   Severojižní propojení elektrických sítí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě: propojení a vnitřní linky v severojižním a východozápadním směru s cílem dotvořit vnitřní trh a integrovat tvorbu energie z obnovitelných zdrojů.
2. **Prioritní koridory pro přepravu zemního plynu**
   Severojižní propojení plynárenských sítí ve středovýchodní a jihovýchodní Evropě: plynárenská infrastruktura pro regionální propojení oblasti a Baltského moře, Jadranu, Egejského moře, Černého moře a východního Středomoří uvnitř těchto oblastí a pro posílení diverzifikace a bezpečnosti dodávek zemního plynu.
   Jižní koridor pro přepravu zemního plynu: infrastruktura pro přepravu plynu od Kaspického moře, ze Střední Asie, Blízkého východu a východního Středomoří do EU s cílem zvýšit diverzifikaci dodávek zemního plynu.
3. **Prioritní koridory pro přepravu ropy ve střední a východní Evropě**
   Propojení dodávek ropy ve střední a východní Evropě: interoperabilita ropovodních sítí ve střední a východní Evropě s cílem zvýšit bezpečnost dodávek a snížit rizika pro životní prostředí.

Projekty navržené členskými státy EU, které splnily stanovená kritéria (zejména přinášet významný prospěch alespoň dvěma členským státům, přispívat k integraci a větší hospodářské soutěži, zlepšovat zabezpečení dodávek energie a vést ke snižování emisí oxidu uhličitého) byly zařazeny do unijního seznamu projektů společného zájmu. Unijní seznam projektů společného zájmu je obsažen v nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1391/2013 ze dne 14. 10. 2013 publikovaném rovněž v Ústředním věstníku Evropské unie.

Projektem společného zájmu se podle čl. 2 odst. 4 Nařízení rozumí projekt, který je nezbytný pro realizaci prioritních koridorů a oblastí energetické infrastruktury stanovených v příloze č. I k Nařízení, a který je uveden na unijním seznamu společného zájmu.

Jako projekty společného zájmu v jednotlivých strategických koridorech, které mají být realizovány v České republice, jsou do unijního seznamu zařazeny následující stavby:

3. Prioritní koridor – severojižní propojení elektrických sítí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě obsahuje

3.11 Seskupení projektů v České republice – vnitřní vedení za účelem zvýšení kapacity na severozápadních a jižních hranicích obsahující následující projekty společného zájmu:

3.11.1 Vnitřní vedení mezi místy Vernéřov a Vítkov

Stručný popis: Vnitřní vedení 400 kV mezi Vernéřovem a Vítkovem, přestavované převážně z dvojitého vedení 220 kV o celkové délce cca 75 km; stavba nové rozvodny 400 kV Vítkov a stavba nové rozvodny 400 kV Vernéřov. Nové dvojité vedení bude umístěno na území Ústeckého a Karlovarského kraje.

3.11.2 Vnitřní vedení mezi místy Vítkov a Přeštice

Stručný popis: Nový dvojitý přenosový profil mezi novou rozvodnou 400 kV Vítkov a stávající rozvodnou 400 kV Přeštice o celkové délce přibližně 86 km, bude přestavěno ze stávajícího dvojitého vedení 220 kV mezi rozvodnami 220 kV Přeštice a Vítkov; bude umístěno na území Karlovarského a Plzeňského kraje.

3.11.3 Vnitřní vedení mezi místy Přeštice a Kočín

Stručný popis: Vnitřní vedení mezi Přešticemi a Kočínem. Zdvojení stávajícího vedení 400 kV v délce okolo 115,8 km posílí přenosový profil mezi transformovnami Kočín a Přeštice zdvojením stávajícího nadzemního vedení 400 kV; rozšíření a celková rekonstrukce stávající rozvodny 400/110 Kočín. Trasa zdvojeného vedení probíhá územím Plzeňského a Jihočeského kraje.

3.11.4 Vnitřní vedení mezi místy Kočín a Mírovka

Stručný popis: Vnitřní vedení 400 kV mezi Kočínem a Mírovkou. Nové dvojité vedení (označované jako V406/V407) přenosové soustavy mezi uzly 400 kV Kočín a 400 kV Mírovka umožní vyvedení výkonu těchto zdrojů do spotřební oblasti napájené z transformace 400/110 kV Mírovka; součástí je také rozšíření a celková rekonstrukce stávající rozvodny 400/110 kV v Mírovce. Vedení V406/V407 s celkovou délkou přibližně 121 km je umístěno na území Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina.

Výstavba nové smyčky vedení V413 (zasmyčkování přenosového profilu mezi rozvodnami 420 kV Hradec východ a Prosenice) do rozvodny Mírovka s celkovou délkou přibližně 26 km je jednou z nejdůležitějších akcí pro usměrnění toku výkonu ve směru ze západu na východ.

3.11.5 Vnitřní vedení mezi místy Mírovka a Čebín

Stručný popis: Vnitřní vedení mezi Mírovkou a Čebínem. Stávající vedení 400 kV v délce 85,5 km bude zdvojeno novým vedením 400 kV. Projekt se dotýká území Kraje Vysočina a Jihomoravského kraje.

6. Prioritní koridor – severojižní propojení plynárenských sítí ve střední, východní a jihovýchodní Evropě obsahuje:

6.1 Seskupení projektů České republiky – Polsko – modernizace, propojení a související vnitřní posílení v západním Polsku obsahuje projekty společného zájmu

6.1.1 Propojení Polsko – Česká republika [v současné době označované jako STORK II] mezi místy Libhošť – Hať (CZ/PL) – Kedzierzyn (PL); další projekty pouze na území Polska

Stručný popis: Hlavním cílem projektu STORK II je výstavba druhého obousměrného česko-polského plynovodu, který umožní bezpečnou a spolehlivou přepravu plynu mezi oběma zeměmi. Nový plynovod bude součástí české a polské přepravní soustavy plynu. Předpokládaná délka trasy nového vysokotlakého plynovodu (DN 1000, PN 73,5) na území České republiky je 52 km.

6.4 Obousměrné propojení mezi Rakouskem a Českou republikou, a to v místech Baumgarten (AT) a Reinthal (ČR/AT) – Břeclav (ČR)

Stručný popis: Obousměrný rakousko-český propoj (BACI) 61 km (12 km na území ČR – Jihomoravský kraj).

6.17 Projekt společného zájmu – spojení jižní části českého přepravního systému v bodě Oberkappel (AT).

Stručný popis: Plynovod bude sloužit jako první přímé propojení na rakousko-německou hranici do bodu Oberkappel a bude součástí severojižního koridoru ve střední Evropě (cca 75 km – Jihočeský kraj).

9. Prioritní koridor – propojení dodávek ropy ve střední a východní Evropě obsahuje:

9.4 Projekt společného zájmu – ropovod Litvínov (ČR) – Spergau (Německo)

Stručný popis: Projekt na rozšíření ropovodu Družba vedoucího surovou ropu do rafinérie TRM Spergau3.

Nařízení přiznává těmto projektům společného zájmu „prioritní status" prohlašuje jejich nezbytnost z hlediska energetické politiky, a to bez ohledu na jejich přesné umístění, trasu či technologii. Provádění těchto projektů má být usnadněno a urychleno, to se však nemá dít na úkor účasti veřejnosti na povolovacím postupu, naopak počítá se s její zvýšenou angažovaností a se zlepšením aplikace platných právních předpisů upravujících povolování projektů společného zájmu.

Předkladateli projektů společného zájmu ve smyslu definice uvedené v čl. 2 odst. 6 Nařízení jsou ČEPS, a.s. jako provozovatel přenosové soustavy elektřiny v ČR, NET4GAS, s.r.o. jako provozovatel přepravní soustavy plynu v ČR a MERO ČR, a.s. jako jediný vlastník a provozovatel ropovodu Družba.

Nařízení upravuje postupy, které mají zabezpečit zkrácení lhůt pro povolení realizace projektu společného zájmu na tři roky a šest měsíců od zahájení povolovacího řízení – v této lhůtě by mělo být vydáno tzv. **komplexní rozhodnutí**.

Komplexním rozhodnutím se podle čl. 2 odst. 2 Nařízení rozumí rozhodnutí nebo soubor rozhodnutí orgánu či orgánů, které určují, zda má být předkladateli projektu uděleno povolení pro výstavbu energetické infrastruktury nebo pro realizaci projektu, aniž jsou dotčena jakákoli rozhodnutí přijatá v souvislosti se správním odvolacím řízením.

Podle Nařízení si každý členský stát stanoví vnitrostátní orgán, který bude odpovídat za usnadňování a koordinaci procesu povolování pro projekty společného zájmu tzv. **příslušný orgán**. Příslušným orgánem v České republice je Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zároveň si jednotlivé členské státy zvolily jeden za systémů pro usnadnění koordinace povolovacích procesů upravených v čl. 8 písm. a) až c). Česká republika zvolila **systém spolupráce**, ve kterém přijetí komplexního rozhodnutí koordinuje příslušný orgán způsobem stanoveným v čl. 8 odst. 3 písm. c) Nařízení.

Povolovací proces, jehož výsledkem je komplexní rozhodnutí, upravuje čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) Nařízení; celková délka by neměla překročit 3 roky 6 měsíců. Skládá se ze dvou postupů, a to **postup před podáním žádosti** a **zákonný povolovací postup**. Terminologie užívaná Nařízením se poněkud liší od terminologie, na kterou jsme zvyklí z předpisů správního práva v České republice. Jde o správní procesy, správní řízení, zahajovaná z iniciativy předkladatele projektu.

První část povolovacího procesu – postup před podáním žádosti – zahrnuje **období mezi zahájením povolovacího postupu** a **přijetím „dokumentace žádosti" příslušným orgánem** a proběhne v orientační době dvou let. Povolovací postup iniciuje **předkladatel projektu** tím, že **zašle příslušnému orgánu písemné oznámení o projektu** obsahující jeho dostatečně podrobný popis. Tento orgán **přijetí oznámení potvrdí** a **datum podpisu potvrzení je dnem zahájení procesu povolování** projektu společného zájmu. Od toho dne počíná běžet lhůta pro vydání komplexního rozhodnutí.

Do tří měsíců ode dne zahájení procesu povolování příslušný orgán buď **oznámení písemně uzná, nebo je zamítne** z důvodů jeho „nezralosti pro povolovací řízení".

Pokud nedojde k zamítnutí oznámení, pokračuje první část povolovacího procesu, která zahrnuje vypracování nezbytných zpráv o životním prostředí (například EIA), které má předkladatel projektu vypracovat, resp. opatřit.

Druhá část – zákonný povolovací postup koordinovaný příslušným orgánem zahrnuje (při zvoleném systému spolupráce) více správních rozhodnutí nezbytných pro povolení realizace stavby projektu společného zájmu, například vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, popřípadě stavebního povolení. Tato fáze povolovacího postupu by neměla překročit dobu jeden rok a šest měsíců.

Nařízení stanoví podmínky, za kterých lze v jednotlivých případech lhůty povolovacích postupů prodloužit, maximálně však o devět měsíců dohromady.

Nařízení vyžaduje mimo nelegislativních opatření také legislativní změny, které se dotknou několika zákonů a jejich prováděcích předpisů, zejména jde o stanovení působnosti příslušného orgánu (MPO) pro výkon koordinačních činností při vydávání komplexního rozhodnutí (čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR).

Tato informace byla zpracována s využitím Příručky postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu (PCI) vydané MPO, která je k dispozici na webových stránkách tohoto ministerstva.

Informace o stavu infringementu Evropské komise vůči České republice z důvodu nedostatečné implementace směrnice EIA

Zdeňka Fialová

Dne 26. 4. 2013 bylo doručeno České republice formální upozornění Evropské komise (dále jen „EK") podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU o zahájení řízení o porušení Smlouvy (tzv. infringementové řízení). Komise v tomto formálním upozornění vytýká ČR, že neprovedením nebo neúplným či nesprávným provedením deseti článků a čtyř příloh směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice") ČR nesplnila své povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají.

Dne 26. 8. 2013 ČR prostřednictvím MZV zaslala podání vyjádření. EK v mnoha bodech vysvětlení nepřijala.

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP"), jako gestor v oblasti implementace směrnice 2011/92/EU, zahájila kroky vedoucí k novele zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování

vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon EIA“) a s tím souvisejících předpisů (zejména zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu – stavební zákon). Schválení novely zákona EIA je z pohledu České republiky záležitostí prioritní. Plnění požadavků EIA směrnice bylo zahrnuto mezi tzv. předběžné podmínky, které musí být členskými státy EU splněny pro zapojení do programového období 2014–2020. Nebude-li EK uspokojena ve svých požadavcích na provedení EIA směrnice, lze předpokládat, že v průběhu roku 2014 sice dojde k uzavření Dohody o partnerství, avšak splněním předběžné podmínky bude podmíněno schvalování příslušných operačních programů. Zároveň existuje i riziko ohrožení čerpání prostředků ze strukturálních a kohezních fondů EU u projektů, které jsou teprve ve fázi schvalování (zejména tzv. velké dopravní projekty).

V průběhu tvorby návrhu novely zákona EIA byla sestavena meziresortní pracovní skupina, která se sešla celkem osmkrát. V dubnu 2014 byl předložen návrh novely zákona EIA do meziresortního připomínkového řízení. Přesto, že se uskutečnilo mnoho jednání meziresortní pracovní skupiny, na nichž se projednávala novela zákona EIA, návrh novely byl ze stran připomínkových míst podroben velké kritice.

V době připomínkového řízení byl návrh novely zákona zaslán EK. Ta vyslovila nesouhlas s návrhem novely zákona EIA a uplatnila požadavky k jeho změně. Základní požadavek EK byl plně implementovat směrnici do zákona EIA s účinností od 1. 1. 2015. Od 15. 4. 2014, kdy proběhlo jednání se zástupci EK na půdě MŽP, kterého se zúčastnili členové meziresortní pracovní skupiny, do 10. 6. 2014 probíhala intenzivní komunikace s EK jak písemná, tak osobní. Dne 7. 5. 2014 se konala schůzka ministra pro životní prostředí Brabce a ministryně pro místní rozvoj Jourové s představiteli Evropské komise v Bruselu. Další jednání pracovníků ministerstev MŽP, MMR, MZ se zástupci EK se konalo 21. 5. 2014 rovněž v Bruselu. Požadavky EK na změny návrhu novely byly následující:

- účastenství dotčené veřejnosti a přístup k soudní ochraně,
- povinnost provádět „coherence stamp“,
- odkladný účinek žaloby,
- přeshraniční posuzování,
- přechodná ustanovení,
- informační povinnosti podle čl. 5 odst. 2 směrnice.

V návrhu novely zákona EIA byly učiněny takové změny, které vyhověly výše uvedeným požadavkům EK.

EK měla ještě další dvě připomínky, které se týkaly ověření každého záměru a ověření u stanovisek k posouzení vlivů na životní prostředí vydaných před nabytí účinnosti novely co do jejich souladu s požadavky právních předpisů EU. I tyto výtky byly zapracovány do návrhu novely zákona EIA podle požadavku EK.

Paralelně k tomuto procesu se dne 21. 5. 2014 projednával návrh novely zákona EIA v Hospodářském výboru PS. Výsledkem bylo přerušené jednání tohoto bodu z důvodu neshod mezi poslanci. Tentýž den odpoledne se konal seminář na téma připravovaná novela zákona EIA v Poslanecké sněmovně Parlamentu pro odbornou veřejnost. Byl to již druhý seminář na toto téma. První se konal v září 2013.

Dne 10. 6. 2014 zaslalo MŽP mail, v němž oznámilo všem členům meziresortní pracovní skupiny, že EK již souhlasí s úpravami v navrhované novele zákona EIA. Nyní bude MŽP

všechny kroky urychlovat tak, aby se vyhovělo požadavku EK zajistit účinnost novely zákona EIA od 1. 1. 2015.

Podle aktuálně získaných informací na MŽP následuje rychlý sled událostí:

- žádost MŽP o zkrácené připomínkové řízení,
- v týdnu od 20. 6. 2014 proběhlo meziresortní připomínkové řízení – bude předložen celý kompletně upravený návrh novely zákona,
- na počátku července proběhlo vypořádání připomínkového řízení,
- v červenci se předpokládá projednání návrhu novely zákona v LRV,
- bude následovat předložení návrhu novely zákona vládě,
- v září se předpokládá předložení návrhu novely zákona do Poslanecké sněmovny,
- budou následovat další legislativní kroky až do schválení a vydání novely zákona ve Sbírce zákonů.

Pokud bude novela zákona EIA schválena s pozměňovacími požadavky EK, pomine hrozba zastavení čerpání finančních prostředků z EU ČR.

Novela zákona EIA bude mít pouze dočasnou platnost. Paralelně k procesu řešení formálního upozornění (infringementu) proběhla revize směrnice Rady 2011/92/EU. V Ústředním věstníku EU byla zveřejněna směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. 4. 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. **Členské státy jsou povinny dát do souladu s touto směrnicí právní a správní předpisy do 16. 5. 2017**. Je tedy nutné obrátit pozornost k přípravě řádné implementace směrnice.

MŽP již začalo pracovat na koncepci nového zákona EIA.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Emil Flegel

Dne 20. 3. 2014 se uskutečnilo řádné 31. zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo.

Účastníkům byla podána informace o rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) čj. 1 As 103/2013 z 30. 1. 2014 k výkladu ustanovení § 80 stavebního zákona pro situace, které vyžadují rozhodnutí o změně využití území. Příslušný stavební úřad rozhoduje dle § 80 stavebního zákona o změně využití území rovněž v případech, kdy se kategorie způsob využití pozemku evidovaná v katastru nemovitostí nemění, ale faktické využití a vnější vlivy určité plochy se zcela nebo zčásti proměňují. Osoba, která zamýšlí využití území změnit, je proto dle § 86 téhož zákona povinna stavební úřad o vydání takového rozhodnutí požádat.

Členové byli upozorněni na rozsudek NSS čj. 2 As 27/2013 z 14. 2. 2014 zabývající se hodnocením a využitím znaleckého posudku soudního znalce při sporu o umístění stavby, hodnocení souladu s územním plánem, vlivu na okolní prostředí.Byl projednán rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 22 A 208/2011 z 21. 3. 2013 ve věci k řízení o povolení změny v užívání stavby a nadlimitní zátěži území tím vyvolané, zejm. hlukem, prachem a najíždění těžkých vozidel v lokalitě. Stavební úřad musí vypořádat námitky, popř. si vyžádat stanovisko orgánu ochrany ŽP či jiného příslušného orgánu.

Podle ustálené praxe soudů rozhodujících ve správním soudnictví do území nadlimitně zatíženého nelze bez dalšího umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přetěžování již existující limitní či nadlimitní zátěži v území. Pokud souhrn jednotlivých emisí daný sumou všech do území umístěných staveb již nevýznamný není (jakkoli se konkrétní správním orgánem vedené správní řízení vztahuje vždy jen k jedné stavbě), nelze nerespektovat zásadu celkové přípustné míry zátěže území (srovnej například rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012 čj. 1 As 135/2011-246, zejména odst. 45–47).

Na setkání bylo prodiskutováno usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 9 As 15/2012 z 29. 1. 2014 týkající se problému absence přechodných ustanovení v zákoně č. 13/1997 Sb. a zařazení komunikace jako místní. Byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.

NSS dále rozebírá judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu a na ně navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu, za jakých podmínek je výsledek stavební činnosti na části zemského povrchu za účelem jeho upravení k tomu, aby se po něm dalo jezdit či chodit, stavbou ve smyslu občanskoprávním, a tedy samostatnou věcí, která může být samostatným předmětem vlastnického práva odlišným od pozemku, na němž se nachází.

Byla podána informace k problematice věcných břemen podle zákona č. 458/2000 Sb. a služebností inženýrské sítě dle ustanovení § 1267 a 1268 nového OZ. Právní režim těchto věcných břemen jako osobních služebností se přednostně řídí kogentními ustanoveními energetického zákona, subsidiárně pak (v rozsahu, v jakém to těmto ustanovením neodporuje) kogentními ustanoveními občanského zákoníku, poté samotným obsahem smlouvy a konečně dispozitivními ustanoveními občanského zákoníku. Na tomto vymezení právního režimu těchto věcných břemen se nic nezmění, až již bude samotná smlouva označena jako smlouva o zřízení služebnosti inženýrské sítě podle o.z. (pokud bude výslovně ujednána jako osobní služebnost), anebo bude-li označena jako smlouva o zřízení věcného břemene podle e.z. (pokud ze smlouvy samotné bude patrné, že se zřizuje osobní služebnost). Žádný z těchto postupů nepoveden k neplatnosti smlouvy. Nelze pominout, že i smlouvy se právně neposuzují podle toho, jak je strany označily, ale podle obsahu (§ 555 odst. 1 o.z.). Provozovatelé a výrobci podléhající úpravě energetického zákona jsou, pokud mají řádně splnit povinnost smluvně zřídit věcné břemeno podle e.z., povinni respektovat, jak tento zákon obsah věcného břemene vymezil.

Účastníci z řad stavebních úřadů upozornili na problematiku množících se případů účelového dělení pozemků v návaznosti na ustanovení § 56 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. o DPH, podle kterého je od daně osvobozeno dodání vybrané nemovité věci, která je pozemkem, na kterém není zřízena stavba spojená se zemí pevným základem nebo inženýrská síť, anebo

není pozemkem, na kterém může být podle stavebního povolení nebo udělení souhlasu s provedením ohlášené stavby provedena stavba.

Proběhla diskuse nad problematikou podjatosti, účelových námitek a situace, kdy čelí námitce podjatosti také ústřední představitelé správního orgánu, resp. samosprávného celku. MMR zastává názor, že podjatostí může být dotčena pouze bezprostředně rozhodující úřední osoba, které vede spis a rozhoduje.

K problematice existuje historický Závěr č. 63 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 26. 11. 2007: *„O námitce podjatosti proti tajemníkovi obecního úřadu rozhodne podle § 14 odst. 2 správního řádu starosta obce. O námitce podjatosti proti starostovi obce rozhodne v přenesené působnosti krajský úřad, v případě hejtmana kraje a ředitele krajského úřadu rozhoduje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad, v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra.“*

Proběhla diskuse nad dalšími tématy stavebně právní praxe. Byla diskutována zejména témata:

a) zrušení, resp. způsobů zániku ÚR k souboru staveb, kde jen část staveb byla povolena a postavena, včetně možnosti vlastníka pozemku konzumovat práva z ÚR vydaného na třetí subjekt,
b) ukončování řízení o odstranění stavby v případě dodatečného povolení – výrokem o nenařízení odstranění stavby,
c) problematika přerušování řízení pro předběžnou otázku dle ustanovení § 57 správního řádu z důvodu podané žaloby u soudu a správní uvážení správního orgánu.

Účastníkům byla podána průběžná informace o probíhajícím infridgementu (sankční řízení v rámci EU následující po výzvě Evropské komise ČR pro porušení Smlouvy o fungování Evropské unie – nesprávné provedení směrnice 2011/92/EU (Směrnice EIA)). Závěrem EIA má být závazné stanovisko, závěr EIA nesmí být podmíněn podmínkami. Dojde ke změně postavení občanských sdružení na konzultující subjekty.

Dne 16. 5. 2014 se uskutečnilo 32. výjezdní zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo spojené s konferencí na téma Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu a správních soudů ke stavebnímu zákonu.

Byl projednán rozsudek NSS čj. 8 Aos 1/2013 z 10. 3. 2014 řešící soudní napadení změny ÚP města Karviná. Při přezkumu územně plánovací dokumentace postupují správní soudy zpravidla zdrženlivě. Není jejich úkolem, aby hledaly nejlepší řešení pro územní společenství občanů, jehož právo na samosprávu je zaručeno čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Právě proto mají správní soudy střežit především dodržení zákonných mezí (srovnej například rozsudky NSS čj. 2 Ao 3/2007-40, čj. 2 Aos 3/2013-36 a čj. 9 Aos 1/2012-48). Dle názoru NSS rušit za popsaného stavu podstatnou část opatření obecné povahy pro nedostatečné vypořádání námitky navrhovatele by bylo přehnané a především v rozporu se zmiňovanou zásadou zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl ztotožnit s postupem krajského soudu, který tak učinil.

Účastníkům byla podána informace k rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 50 A 2/2014 z 18. 3. 2014 řešícím situaci dvou ÚP platících souběžně na území obce Statenice. Podle názoru soudu byla v tomto případě rozhodující zátěž z minulosti, kterou odpůrkyně dlouhá léta ani přes upozornění Krajského úřadu Středočeského kraje a Ministerstva pro místní rozvoj

ponechávala neřešenou a kterou dosud neodstranila ani přes zcela jasný signál v podobě rozsudku NSS. Za dané situaci je tudíž podle soudu na odpůrkyni, aby se plně koncentrovala na zpracování zcela nového územního plánu, jenž by problematický stav územně plánovací dokumentace obce v řádném, stavebnímu zákonu odpovídajícím procesu napravil a vytvořil tak podmínky pro budoucí rozvoj obce.

Přítomní byli seznámeni s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě čj. 79 A 9/2013 z 25. 3. 2014, kde soud rozhodoval o návrhu na zrušení části ZUR Moravskoslezského kraje. Navrhovatel se cítil zkrácen na svém vlastnickém právu zařazením svých pozemků do ÚSES a mezi veřejně prospěšná opatření, když využíval pozemky k zemědělské výrobě. Definice a výklad pojmu ÚSES podle ZOPK. Soud dospěl k názoru, že nejde o zásah porušující zásadu subsidiarity a minimalizace zásahu.

Případ návrhu na zrušení části ZUR Pardubického kraje, v části rychlostní silnice R35 byl projednáván a rozhodnutý v rozsudku NSS čj. 9 Aos 2/2012 z 20. 3. 2014. Krajský soud původně odmítl návrh pro nedostatek aktivní věcné legitimace. Krajský soud dospěl původně k závěru, že aktivní věcná legitimace nemůže být v projednávané věci dána, pokud trasa komunikace R35 upravená napadeným opatřením obecné povahy nevede přes jejich území. Jinými slovy, že je zcela vyloučeno, aby bylo v takovém případě dotčeno jakékoliv veřejné subjektivní právo těchto obcí. Krajský soud se tedy nezabýval posouzením důvodnosti jednotlivých námitek, neboť dospěl k obecnému závěru, že v případě, kdy komunikace R35 dle napadených ZÚR Pk neprochází přes území obcí – stěžovatelů, nemůže být jakákoliv námitka směřující proti vedení trasy R35 důvodná.

Právní otázku aktivní věcné legitimace posoudil krajský soud v napadeném rozsudku podle názoru NSS nesprávně a jeho rozhodnutí je v tomto směru nezákonné. Možnost dotčení práv není obligatorně podmíněna tím, aby navrhovatelem napadený záměr opatření obecné povahy byl umístěn přímo na jeho území či pozemku v jeho vlastnictví. Takto zúžený výklad odporuje současnému pojetí „dotčení práv", které zahrnuje mezi osoby oprávněné napadnout určitý záměr ve stavebním řízení či územním plánování nejen vlastníky staveb či pozemků, na kterých je záměr přímo uskutečňován či plánován, ale i ty, kteří tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo může být dotčeno záměrem či určitou aktivitou, kterou záměr připouští (shodně viz například rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89 či ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73).

Byla podána informace k rozsudku Krajského soudu v Ostravě čj. 23C 59/2012-64 z 13. 2. 2014 týkajícího se řízení o vyvlastnění, náklady na stěhování lze uplatnit úspěšně i po skončení správního řízení o vyvlastnění.

Problematikou nicotnosti správních rozhodnutí se zabývá diskutovaný rozsudek NSS čj. 3 As 25/2013 z 5. 3. 2014, kde NSS prohlásil rozhodnutí SÚ a odvolacího orgánu za nicotná, s ohledem na sloučení jejich adresáta s jiným subjektem (v době vydání rozhodnutí již jeho adresát neexistoval, zanikl sloučením s právním nástupcem).

Účastníci byli upozornění na rozsudek NSS čj. 3 Aps 8/2013 z 5. 3. 2014, který stanoví podmínky zásahové žaloba podle § 82 s.ř.s. proti vydanému územnímu souhlasu a ohlášení stavby. Přípustnost žaloby nejen adresátovi souhlasu, ale komukoli kdo prokáže dotčení procesních a hmotných práv.

Byla podána informace k rozsudku NSS čj. 7 As 75/2013 z 13. 2. 2014 k platnosti a vymahatelnosti pražské vyhlášky č. 8/1990 Sb., o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze a vyhlašování stavební uzávěry pro tyto oblasti. Institutu stavební uzávěry (zde ve vyhlášce hl. města

Prahy o zřízení oblastí klidu) nelze podle názoru NSS užívat k dlouhodobé či trvalé ochraně určitých území před zastavěním (zde za účelem ochrany přírodního bohatství); k tomu je určen územní plán, do něhož je třeba omezení stavební činnosti na určitém území zapracovat [viz § 76 odst. 2 ve spojení s § 90 písm. b) stavebního zákona z roku 2006].

Nejvyšší správní soud připomněl rozsudek ze dne 29. 11. 2012, čj. 7 As 144/2012-53, podle kterého soud je proto pro tyto účely oprávněn posoudit zákonnost té části územního plánu, která je podkladem rozhodnutí, a v případě, že by ji shledal nezákonnou, ji neaplikovat. V tomto ohledu je nutno na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis, neboť při své aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů pro tyto účely povahu podzákonného právního předpisu. Územní plán sice není přezkoumáván v řízení podle ustanovení § 101a a násl. s.ř.s., avšak jeho uplatnění v konkrétním případě (tj. jako svého druhu podkladového aktu) může být v rozporu se zákonem či právní zásadou.

JUDr. V. Sedláčková podala informaci o vývoji přípravy novely zákona EIA v návaznosti na probíhající řízení o infridgementu [sankční řízení v rámci EU následující po výzvě Evropské komise ČR pro porušení Smlouvy o fungování Evropské unie – nesprávné provedení směrnice 2011/92/EU (Směrnice EIA)]. Podle schůzky ministra Brabce a ministryně Jourové s komisařem EK Potočnikem bude novela přijata do konce roku 2014. Stanovisko EIA má být vydáno dle § 149 SŘ, probíhají jednání o podobě účasti veřejnosti.

Byla podána informace o připomínkách předsedy NSS, který ji označil za nesouladnou s unijním právem.

Byla podána informace o zřízení pracovní skupiny ministryní Jourovou k novele SZ.

JUDr. P. Vařeka podal informaci k vymáhání nároků za zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou nesprávným úředním postupem a vývoji judikatury v této oblasti.

Mgr. J. Gregorová upozornila na judikát MS Praha čj. 5 A 241/2011 z 4. 12. 2013, podle kterého ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které opravňuje stavební úřad poskytnout žadateli kopii dokumentace stavby pouze se souhlasem toho, kdo dokumentaci pořídil, nebo se souhlasem vlastníka stavby, které se dokumentace týká, nedopadá na účastníka běžícího stavebního (případně územního) řízení. Tomuto účastníku je stavební úřad povinen pořídit kopii dokumentace v souladu s § 38 odst. 4 správního řádu z roku 2004.

JUDr. M. Válková podala referát k vybraným judikátům NSS a Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, a to:

a) NSS čj. 9 As 40/2013 – k řízení o odstranění stavby dle § 129 SZ,
b) NSS čj. 5 As 91/2013 – k účastenství v řízení o dodatečném povolní stavby a pojmu dotčenosti,
c) Krajský soud v Ústí n. Labem, pobočka v Liberci čj. 59A 15/2014 – přiznání odkladného účinku žalobě

Krejčová podala referát k vybraným judikátům NSS, a to:

a) NSS čj. 3 As 26/2013 – k odstraňování stavební úpravy,
b) NSS čj. 3 As 83/2013 z 7. 5. 2014 – k postavení vedlejšího účastníka řízení o žalobě,
c) NSS čj. Aprk 64/2013-55 – ke lhůtám na rozhodnutí MS Praha, Nejvyšší správní soud rozhodl, že vyjádření, které městský soud předestřel, totiž že senát vyřizuje věci podle pořadí nápadu a že v současné době jsou dokončovány spisy napadlé v době, která předcházela dni podání předmětné žaloby, neobstojí.

Státní expertiza veřejných zakázek

Pavel Novák

V programovém prohlášení vlády ze dne 14. 2. 2014 se vláda zavázala zavést státní expertizu pro celou oblast investiční výstavby u veřejných zakázek. Úkol byl uveden mezi rezortními prioritami Ministerstva financí. Od počátku tento cíl vzbudil pozornost v tisku. Články typu „Rostoucí moc pana účetního", „Nové ministerstvo na obzoru" a podobných vycházejí z hlubokého nepochopení principu státní expertizy a jak je v českých zemích zvykem nejvíc o věci hovoří ti, kteří ve skutečnosti vůbec nevědí, o co jde.

Tímto příspěvkem chceme přispět k obecné osvětě. Institut státní expertizy není věcí neznámou, i když mnozí jej omylem spojují s relikty socializmu a systémem direktivního plánování. Základním cílem zavedení tohoto systému je totiž již v počáteční fázi stavebního záměru posoudit nezbytnost stavby, rozhodující kritéria výstavby, zvýšit tak efektivnost hospodaření s veřejnými prostředky a nepřímo i zlepšit podmínky pro podnikání ve stavebním sektoru. Z tohoto důvodu se do přípravy úkolu zapojil jako iniciátor Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR.

V současné době sice existují v jednotlivých rezortech různé procesy schvalování přípravy a realizace staveb, ale je zřejmý požadavek na sjednocení systému v celém spektru investiční výstavby na území státu. Problematiku státní expertizy je nutno rozdělit do skupiny problémů věcných, kompetenčních a institucionální.

Státní expertiza by měla stanovit povinnosti především přímému investorovi (objednateli, zadavateli) – státní organizaci a jejímu nadřízenému ústřednímu orgánu státní správy. Povinností investora by bylo zpracování Investičního záměru v rozsahu stanoveném obecně závazným právním předpisem. Investiční záměr není považován za stupeň projektové dokumentace, není tedy vybranou činností ve výstavbě ve smyslu stavebního zákona. Jde o úvodní dokument, jehož součástí musí být všechny nezbytné údaje umožňující objektivní posouzení záměru. Investiční záměr musí především jednoznačně prokazovat nezbytnost uspokojení společenské potřeby v místě a čase výstavbou, přestavbou a rekonstrukcí konkrétního stavebního díla. Nezbytnost je nutno chápat v širších souvislostech přínosů záměru, u základních parametrů jeho technického řešení a objemově propočtené ceny. Investiční záměr může obsahovat i variantní řešení, kde zpracovatel jednotlivé varianty vyhodnotí a doporučí odůvodněný výběr. Investiční záměr musí posuzovat stavbu i z hlediska ekonomického řešení (návratnosti investice tam kde to je možné propočítat) z hlediska nákladů celého životního cyklu.

Podstatný je soulad investičního záměru s výstupy územního plánování, plánů udržitelného rozvoje území. Nelze pominout ani vlivy záměru na životní prostředí, na zaměstnanost, využitelnost stávající dopravní a inženýrské infrastruktury, případně požadavky na vybudování nových kapacit nezbytných k provozu díla. Nepominutelnou částí u nové výstavby je i náročnost z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a rámcové dopady vypořádání majetkoprávních vztahů v území dotčeném výstavbou.

Investiční záměr předloží investor příslušnému ministerstvu nebo jinému řídícímu ústřednímu orgánu. V tomto řízení musí být záměr posouzen v širších souvislostech rozvoje odvětví

a územní proporcionality. Pokud všechny ukazatele investičního záměru budou s těmito požadavky v souladu, postoupí ústřední orgán investiční záměr orgánu státní expertizy (dále jen „OSE“).

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že musí jít o orgán nezávislý ve vztahu k příslušnému ústřednímu orgánu, nepodléhající různým partikulárním zájmům. Z tohoto hlediska OSE záměr posoudí, upozorní na případnou koordinaci se záměry jiných odvětví. OSE si vyžádá stanovisko Ministerstva financí k dostupnosti veřejných zdrojů v konkrétním období ke konkrétnímu účelu. Bez souhlasného vyjádření ministerstva financí nelze v projednávání investičního záměru pokračovat. Pokud investiční záměr splňuje všechny relevantní podmínky, OSE záměr schválí. Schvalovací protokol bude obsahovat závazné ukazatele záměru, které nesmí být v dalších stupních přípravy měněny. Tam kde tak stanoví obecně závazný právní předpis (podle finančních limitů zejména) předkládá OSE investiční záměr se svým stanoviskem vládě. Po schválení vládou lze schvalovací protokol vydat.

Na základě schválení investičního záměru je možné přistoupit ke zpracování projektové dokumentace pro územní rozhodování podle stavebního zákona. Pokud dochází v průběhu zpracování dokumentace k parametrickým změnám, mohou být dotčené části dokumentace předloženy ke stanovisku OSE. Pokud dochází ke změnám závazných ukazatelů, nebo jiným změnám, které jsou neslučitelné s původním záměrem, lze vydat příkaz k zastavení projektové přípravy stavby, aby tak nedošlo k neúčelnému vynakládání veřejných prostředků.

Po dokončení této dokumentace předloží ústřední orgán OSE k posouzení své stanovisko k souladu řešení se schváleným investičním záměrem, ověření závazných ukazatelů, případně zdůvodnění odchylek. Po ověření dosažení závazných parametrů projektu vydá OSE ústřednímu orgánu souhlas k zahájení dalšího stupně projektové přípravy stavby, pokud je stavebním zákonem požadována.

Důležitým prvkem procesu je vztah státní expertizy k zákonu o zadávání veřejných zakázek. OSE je oprávněn v průběhu projektové přípravy sledovat průběžné informace a po jejím dokončení si vyžádat v nezbytném rozsahu vybrané části dokumentace. První fázi své činnosti OSE uzavírá souhlasem k zahájení zadávacího řízení.

V průběhu stavby je OSE informován o postupu z hlediska dodržování závazných ukazatelů.

Po ukončení stavby provádí investor závěrečné technickoekonomické vyhodnocení stavby, které je prostřednictvím ústředního orgánu předkládáno OSE k porovnání záměru se skutečně dosaženým stavem. Závěrečné technickoekonomické vyhodnocení v částech závazných ukazatelů zveřejňuje OSE s možností dálkového přístupu ve veřejné internetové síti.

Druhou oblastí, která vyžaduje posouzení je kompetenční zakotvení systému. Základním politickým rozhodnutím je, zda státní expertize budou podléhat i investiční záměry samosprávných orgánů (předpokládaná úroveň krajů) a v jakých finančních limitech. Ve prospěch tohoto řešení mluví skutečnost, že právě v investiční výstavbě na úrovni samospráv dochází k nehospodárnému nakládání s veřejnými prostředky, a to především nekoordinací záměrů v jednotlivých sousedících krajích a to zejména v oblasti kulturních sportovních, ale i školských a zdravotnických zařízení. Je známa i řada případů investic, kde cílem je především vyčerpat evropské prostředky a skutečná efektivita záměru ustupuje do pozadí.

Třetí oblastí, která je též rozhodnutím polickým, je institucionální a legislativní řešení. Návrh nepředpokládá v žádném případě zřízení nového ministerstva ani nového úřadu.

Opakujeme, že podstatnou náležitostí orgánu je však jeho nezávislost. Z tohoto důvodu je záměrem vybudovat vysoce efektivní, odborné pracoviště. Předpokladem je, s minimálním obslužným personálem, ustavení výkonné skupiny odborníků z praxe, specialistů výzkumných pracovišť, vysokých škol apod., konstituované vždy podle potřeb posuzování konkrétního záměru. Gesce za personální složení tohoto týmu a jeho doplňování, organizační začlenění a sytém řízení by byl v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj, které je ústředním orgánem státní správy pro investiční politiku podle kompetenčního zákona. Ostatní dotčené úřady státní správy by měly povinnost s OSE spolupracovat a poskytovat potřebné údaje z okruhu svého odborného zaměření.

Poslední nikoliv však poslední, z hlediska významu, je legislativně technická otázka. Není pravděpodobné, že zavedení státní expertizy by bylo provedeno samostatným zákonem. Důvodem je jednak složitost legislativního procesu, jednak z toho důvodu, že půjde v podstatě o průřezový problém, kde se bude obtížně hledat mezi jednotlivými ústředními orgány obecná shoda a s tím související hledisko času.

Nabízí se dvě základní řešení. Vládním nařízením upravit navrhované postupy jako samostatný systém navazující na obecné principy výstavby, nebo vyhláškou vydanou na základě zmocnění v zákoně o veřejných zakázkách nebo jiném právním předpisu. V současné době byla ministryní pro místní rozvoj vytvořena úzká pracovní skupina, která by měla připravit první návrhy pro rozhodovací proces.

Z ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SOUDU

Ke vzniku nároku zhotovitele na zvýšenou cenu díla v případě jeho rozšíření nebo změny (zvýšení jeho kvality) je nezbytná předchozí dohoda objednatele a zhotovitele na vlastním rozšíření díla nebo jeho kvalitativní změně, čili dohoda o změně smlouvy o dílo.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 23 Cdo 2856/2009

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 2. 2009, čj. 27 Co 847/2006-302, potvrdil žalovanými napadené výroky I. a III. rozsudku Okresního soudu ve Zlíně ze dne 10. 4. 2006, čj. 6 C 118/2003-250, kterými bylo každému žalovanému uloženo zaplatit žalobkyni částku 81 206,85 Kč; zároveň rozhodl o náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů.

Odvolací soud stejně jako soud prvního stupně vyšel ze závěru, že žalobkyně, jako zhotovitelka, podle smlouvy o dílo ze dne 8. 4. 2002 uzavřené podle § 536 odst. 1 obchodního zákoníku (dále jen „obch. zák."), provedla pro žalované, jako objednatele, smluvené práce rekonstrukce jejich domu a vykonala i další vícepráce, jejichž hodnota byla vyčíslena znaleckým posudkem. Soudy vyšly ze zjištění, že cena provedeného díla včetně víceprací činila 1 048 286 Kč včetně DPH, z níž bylo zaplaceno 885 872,30 Kč a nezaplaceno 162 413,70 Kč. Protože žalovaní vystupovali jako objednatelé díla samostatně, neboť v rozhodné době nebyli manželé, uložil soud prvního stupně každému ze žalovaných povinnost zaplatit nedoplatek ceny díla ve výši 81 206,85 Kč. Odvolací soud se s tímto závěrem soudu prvního stupně ztotožnil. Odmítl námitku žalovaných, že cena díla byla ve smlouvě sjednána jako konečná ve výši 875 438,80 Kč bez DPH, když ve smlouvě bylo dohodnuto, že konečná cena díla bude účtována podle skutečně provedených výměr odsouhlasených oběma stranami. Přihlédl k výpovědi prvního žalovaného, který připustil, že u žalobkyně objednával práce, které nebyly součástí projektové dokumentace, a připustil, že tyto práce byly žalovaným provedeny, což potvrdili i další slyšení svědci. Odvolací soud konstatoval, že účastníci pochybili, jestliže v průběhu provádění díla nepřistoupili k sepsání dodatku ke smlouvě o dílo ohledně ceny víceprací, dospěl však k závěru, že toto pochybení účastníků bylo odstraněno vypracováním znaleckého posudku v průběhu soudního řízení. Za bezpředmětnou považoval odvolací soud námitku žalovaných, že dílo nebylo předáno, jestliže žalovaní dílo zkolaudovali a fakticky žalobkyní zrekonstruovaný dům užívají k bydlení.

Proti rozsudku odvolacího soudu podali oba žalovaní dovolání, jehož přípustnost dovozují z § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř."). Dovolávají se nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. a s odkazem na § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. dovolacího důvodu, kterým lze namítat, že řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Uplatnili rovněž dovolací důvod podle § 241a odst. 3 o. s. ř. s tím, že rozhodnutí odvolacího soudu vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování.

Namítají, že soud rozhodl o vyšší částce, než bylo požadováno žalobou. Odmítli zdůvodnění odvolacího soudu, že v zamítavých výrocích II. a IV. rozsudku soudu prvního stupně, které nebyly předmětem odvolání, se jednalo o početní chybu v písemném vyhotovení rozsudku soudu prvního stupně, neboť správná výše zamítaných částek ve výrocích II. a IV. rozsudku soudu prvního stupně vyplývala z odůvodnění rozsudku.

Dovolatelé dále nesouhlasí se závěrem odvolacího soudu, že došlo k předání díla. Namítají, že tento závěr je v rozporu s provedenými důkazy. Poukazují na zápis o předání a převzetí díla, který byl podepsán jen prvním žalovaným a v němž je uvedeno, že dílo bude předáno po odstranění závad a odsouhlasení konečného vyúčtování, k čemuž však posléze nedošlo.

Žalovaní napadají závěr odvolacího soudu, který potvrdil soudem prvního stupně uloženou povinnost žalovaných doplatit cenu díla včetně víceprací. Poukazují na smluvní ujednání v čl. VI./4 smlouvy o dílo, podle něhož povinnost vystavit závěrečnou fakturu – daňový doklad – vzniká zhotoviteli (žalobkyni) dnem podpisu závěrečného předávacího protokolu podepsaného oběma smluvními stranami, proto mají za to, že dílo nebylo ve smyslu § 554 odst. 1 obch. zák. řádně dokončeno a předáno objednatelům (žalovaným), a proto nemá žalobkyně podle § 548 odst. 1 obch. zák. nárok na zaplacení, resp. doplacení ceny díla. Poukazují rovněž na smluvní ujednání v čl. VI./5 smlouvy o dílo, v němž bylo sjednáno, že provedené vícepráce budou uhrazeny po odsouhlasení stavebním dozorem, popřípadě investorem ve stavebním deníku. Domnívají se, že s ohledem na ujednání o ceně, kdy konečná cena měla být účtována podle skutečně provedených výměr odsouhlasených oběma stranami, nárok na zaplacení ceny díla nad rámec ceny sjednané ve smlouvě nevznikl, neboť nebyl v řízení prokázán soupis, resp. rozsah víceprací odsouhlasený oběma smluvními stranami.

Dovolatelé spatřují vadu řízení v tom, že nebyli soudem řádně poučeni podle § 118a odst. 1 a 3 o. s. ř. a § 119a odst. 1 o. s. ř.

Dovolatelé rovněž napadají závěr o zjištěném vyúčtování ceny díla včetně víceprací, jestliže oba soudy vyšly ze zjištění finančního ocenění rozsahu prací provedených žalobkyní ve prospěch žalovaných. Poukazují na ustálenou judikaturu, podle níž při plnění bez právního důvodu není majetkovým vyjádřením prospěchu objednatele peněžitá částka, která odpovídá částce vynaložené na zhotovení díla, ale peněžitá náhrada odpovídající skutečnému majetkovému prospěchu objednatele díla. Touto zásadou ocenění bezdůvodného obohacení v podobě výkonů zhotovitelky ve prospěch objednatelů se však oba soudy neřídily.

Dovolatelé navrhli, aby rozsudek odvolacího soudu byl zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší soud České republiky se zabýval nejdříve otázkou, zda je dovolání v dané věci přípustné.

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

Podle § 237 odst. 1 o. s. ř. je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu:

a) jimiž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé,
b) jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, kterým soud prvního stupně rozhodl ve věci samé jinak než v dřívějším rozsudku (usnesení) proto, že byl vázán právním názorem odvolacího soudu, který dřívější rozhodnutí zrušil,
c) jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, jestliže dovolání není přípustné podle písmena b) a dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

V dané věci není dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., je-li napadán výrok rozsudku odvolacího soudu ve věci samé, kterým byly potvrzeny vyhovující výroky rozsudku soudu prvního stupně. Dovolání není přípustné ani podle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř., neboť soud prvního stupně rozhodl v posuzované věci jediným rozsudkem.

Zbývá tedy posoudit, zda rozhodnutí odvolacího soudu má ve věci samé po právní stránce zásadní význam a je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Podle § 237 odst. 3 o. s. ř. má rozhodnutí odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena, nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem. Předpokladem je, že řešení právní otázky mělo pro rozhodnutí o věci určující význam, tedy že nešlo jen o takovou právní otázku, na níž rozsudek odvolacího soudu nebyl z hlediska právního posouzení věci založen. Zásadní právní význam má rozsudek odvolacího soudu současně pouze tehdy, jestliže v něm řešená právní otázka má zásadní význam nejen pro rozhodnutí v posuzované věci, ale z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (pro jejich judikaturu), přičemž se musí jednat o takovou právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu nebyla dosud řešena nebo která je dovolacím soudem rozhodována rozdílně. Závěr o tom, zda dovoláním napadený rozsudek odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam, dovolací soud činí předběžně; zvláštní rozhodnutí o tom nevydává.

Přípustnost dovolání podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. není založena již tím, že dovolatel tvrdí, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Přípustnost dovolání nastává tehdy, jestliže dovolací soud za použití hledisek, příkladmo uvedených v ustanovení § 237 odst. 3 o. s. ř., dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí odvolacího soudu ve věci samé po právní stránce zásadní význam skutečně má. Z toho, že přípustnost dovolání je ve smyslu § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. spjata se závěrem o zásadním významu rozhodnutí po právní stránce, vyplývá, že také dovolací přezkum se otevírá zásadně pro posouzení otázek právních, navíc otázek zásadního právního významu; jiné otázky, zejména posouzení správnosti skutkových zjištění (srov. § 242 odst. 3 o. s. ř.), přípustnost dovolání neumožňují.

Při dovolání do potvrzujícího výroku rozsudku odvolacího soudu při možné přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. skutkový stav věci nemůže před dovolacím soudem doznat žádné změny, skutkové zjištění dovolací soud nemůže přezkoumávat a případné nesprávné skutkové zjištění, které mohlo mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, nemůže odůvodnit zásadní právní význam rozsudku odvolacího soudu. Skutkovým podkladem rozhodnutí dovolacího soudu mohou být totiž jen ty skutečnosti a důkazy, které účastníci uvedli v nalézacím řízení, jak jsou zachyceny v soudním spise a uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.

Tvrdí-li dovolatelé, že podle čl. VI odst. 5 smlouvy o dílo byl sjednán postup pro vznik nároku na zaplacení víceprací, dovolací soud konstatuje, že takové skutkové zjištění soud neučinil a tudíž z takového tvrzení dovolací soud při přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. nemůže vycházet.

Dovolávají-li se žalovaní dovolacího důvodu uvedeného v § 241a odst. 3 o. s. ř., tj. že rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá podle obsahu spisu v podstatné části oporu v provedeném dokazování, je třeba konstatovat, že při uvažované přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. není tento důvod způsobilým dovolacím důvodem. Dovolací

soud proto k tomuto dovolacímu důvodu uplatněnému podle § 241a odst. 3 o. s. ř. nemohl přihlédnout.

Dovolací soud se dále zabýval uplatněným dovolacím důvodem nesprávného právního posouzení nároku na zaplacení ceny díla včetně víceprací.

Ze skutkových zjištění vyplývá, že v posuzované věci žalobkyně provedla pro žalované vícepráce nad rámec ujednání ve smlouvě o dílo. V takové případě bylo namístě postupovat podle § 549 obch. zák., podle něhož dohodnou-li se strany po uzavření smlouvy na omezení rozsahu díla a nesjednají-li jeho důsledky na výši ceny, je objednatel povinen zaplatit jen cenu přiměřeně sníženou; dohodnou-li se tímto způsobem na rozšíření díla, je objednatel povinen zaplatit cenu přiměřeně zvýšenou (odst. 1). 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 (odst. 2).

Oba soudy se však z pohledu uvedeného ustanovení § 549 obch. zák. věcí nezabývaly.

V této souvislosti je nutno zároveň podotknout, že předpokladem aplikace § 549 obch. zák. je dohoda o změně smlouvy.

Ze skutkových zjištění odvolacího soudu však vyplývá, že ke změně rozsahu předmětu díla sjednaného ve smlouvě o dílo mezi účastníky nedošlo, dohoda o změně smlouvy uzavřena nebyla.

Nejvyšší soud však ve svých rozhodnutích již několikrát vyložil, že ke vzniku nároku zhotovitele na zvýšenou cenu díla v případě jeho rozšíření nebo změny (zvýšení jeho kvality) je nezbytná předchozí dohoda objednatele a zhotovitele na vlastním rozšířením díla nebo jeho kvalitativní změně, čili dohoda o změně smlouvy o dílo (srov. například rozsudky ze dne 20. 5. 2003, sp. zn. 29 Odo 214/2003, ze dne 26. 9. 2006, sp. zn. 32 Odo 735/2004, ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. 32 Odo 849/2005, ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 32 Odo 1043/2005 a ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 1146/2007, jež jsou k dispozici na webových stránkách Nejvyššího soudu).

Pokud tedy v daném případě ke změně smlouvy o dílo o rozšíření díla mezi účastníky nedošlo, nelze požadovat po žalovaných zaplacení ceny za poskytnuté vícepráce.

Dovolací soud tedy dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam a je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť odvolací soud řešil právní otázku nároku na zaplacení víceprací v rozporu s hmotným právem, jak výše blíže odůvodněno, a zároveň v rozporu s ustálenou judikaturou.

S ohledem na nesprávný právní závěr odvolacího soudu i soudu prvního stupně, který je v rozporu s hmotným právem, bylo již bezpředmětné zabývat se námitkami dovolatelů týkajících se procesního postupu soudů a námitkami k posouzením výše přiznaného nároku na zaplacení víceprací.

Jestliže tedy rozhodnutí odvolacího soudu vydáno v rozporu s hmotným právem, Nejvyšší soud rozsudek odvolacího soudu podle ustanovení § 243b odst. 2 věty za středníkem o. s. ř. zrušil; jelikož důvody, pro které byl rozsudek odvolacího soudu zrušen, platí i pro rozsudek soudu prvního stupně v jeho vyhovujícím výroku I. a III., zrušil dovolací soud v tomto rozsahu i rozsudek soudu prvního stupně včetně závislých výroků o náhradě nákladů řízení, a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243b odst. 3 o. s. ř.).

Z rozhodnutí správních soudů

Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014 čj. 6 Aos 3/2013-29 k důsledkům pasivity vlastníka při projednávání územního plánu na posuzování jeho návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem

Ze soudního rozhodnutí vyplývá:

Krajský soud na základě podané žaloby napadený územní plán jako opatření obecné povahy zrušil v té části, která se týká pozemku navrhovatele. Své rozhodnutí opřel zejména o fakt, že odpůrce neodůvodnil dostatečně změnu funkčního využití plochy, v níž se nachází pozemek navrhovatele, oproti předchozímu územnímu plánu. Krajský soud připustil, že *„navrhovatel byl v průběhu procedury zpracování územního plánu v podstatě nečinný, když proti jeho konceptu ani návrhu žádné námitky neuplatnil"*, v konfrontaci s touto skutečností však jako zásadní vymezil právě otázku, *„má-li mít vlastník pozemku, dotčeného regulativy plynoucími z nového územního plánu do té míry, že již jej nebude moci využít dosavadním způsobem, právo znát důvody této změny přímo z textové části územního plánu, respektive z jeho odůvodnění? A to bez ohledu na to, zda v průběhu procedury tvorby územního plánu proti zamýšlené změně brojil námitkami či nikoliv"*, na kterou vzápětí důrazně odpověděl, že ano.

Krajský soud dále mimo jiné poukázal i na legitimní očekávání navrhovatele a uvedl, že *„každý územní plán je vždy příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo je zrovna na radnici"*.

Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval otázkou, zda vůbec může být osoba, která během přípravy územního plánu nepodala námitky ani připomínky, procesně legitimována k tomu, aby územní plán po jeho schválení napadla ve správním soudnictví. Tuto otázku vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 Ao 2/2010-116 ze dne 16. 11. 2010, publikováno pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Jednoznačně zde dospěl k závěru, že samotná procesní pasivita navrhovatele ve fázích přípravy opatření obecné povahy nemůže vést k tomu, že by soud jeho návrh automaticky zamítl pro nedostatek procesní legitimace. Z tohoto pohledu tedy krajský soud postupoval správně, když návrh věcně projednal. Potíž je však v tom, že krajský soud přistoupil k posouzení podaného návrhu tak, jako by nepodání námitek či připomínek nehrálo při posouzení úspěšnosti návrhu prakticky žádnou roli, tedy jako by navrhovateli za žádných okolností nemohlo jít k tíži. Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá pravý opak – navrhovatel, který opomněl brojit proti opatření obecné povahy během jeho přípravy, může být s návrhem na jeho zrušení úspěšný jen výjimečně, pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy.

Již rozšířený senát ve výše citovaném usnesení vysvětluje, že jeho rozhodnutí je motivováno zejména obavou, aby příliš přísné podmínky návrhové legitimace nevedly v některých procesních situacích k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Jako příklady uvádí řadu situací, kdy by pro navrhovatele bylo vzhledem k okolnostem mimořádně těžké či dokonce nemožné své výhrady ke zvolenému řešení během procesu pořizování územního plánu

uplatnit (srovnej odst. 18–21 citovaného usnesení). Rozšířený senát však zdůraznil, že *„pokud účastník … 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"*. Řízení před soudem podle rozšířeného senátu *„není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti ‚nesprávnosti' přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít"*.

Je tedy zřejmé, že rozšířený senát sice otevřel prostřednictvím procesní legitimace branku k soudnímu přezkumu i pro navrhovatele, kteří proti územnímu plánu během jeho přípravy nebrojili, avšak na jejich legitimaci věcnou (tedy důvodnost jejich návrhu) musí mít tato skutečnost zpravidla fatální dopad, nepřesvědčí-li soud, že svá práva ve správním procesu z objektivních důvodů uplatnit nemohli. Rozšířený senát ponechal nedotčeny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009 čj. 9 Ao 2/2009-54, publikováno pod č. 2008/2010 Sb. NSS, jehož právní věta zní: *„Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv pokračování 6 Aos 3/2013-31 spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006."* Tyto závěry se totiž vztahují na věcnou legitimaci navrhovatele.

Z uvedených pozic vychází i další judikatura Nejvyššího správního soudu, která na závěry rozšířeného senátu navázala. Pro její systematické uchopení je však potřeba se nejprve vrátit do minulosti a připomenout, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98 vyvinul algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který sestává z pěti kroků:

1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
2. přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
3. přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
4. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium),
5. přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Ačkoliv použitelnost tohoto algoritmu jako celku je dnes zčásti omezená v důsledku novely soudního řádu správního, která zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., srov. k tomu rozsudek ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138, část IV.2.b), z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy zůstává nadále inspirativní. Pro potřeby dalšího výkladu je třeba poukázat na to, že první čtyři

kritéria zmíněného algoritmu se zabývají zákonností opatření obecné povahy (resp. procesu jeho přijetí), poslední kritérium pak „správností" přijatého řešení ve smyslu výše citovaného usnesení rozšířeného senátu (viz zvýrazněná pasáž).

Judikatura Nejvyššího správního soudu následující po výše citovaném usnesení rozšířeného senátu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územním plánu může soud pouze v případě, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námitky či připomínky. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43 totiž *„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 takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby mocí, 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"*. V této kauze, která může být inspirativní i pro zhodnocení nyní posuzovaného případu, Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl: *„Napadené opatření obecné povahy se nevypořádává s výhradami uvedenými v odborném posudku nebo nevysvětluje vedení koridoru přes všechny dotčené citlivé oblasti. Odpůrce se však s těmito výhradami nevypořádává proto, že je navrhovatelé včas nevznesli, tyto výhrady mu nebyly ve stanovené době a stanovenými procedurami předloženy."* Nejvyšší správní soud zde také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž *„obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území … je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku"*.

Uvedené obecné zásady, kterými soudní moc sama sebe omezuje v příliš aktivistickém zasahování do práva na samosprávu, podporuje i nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013, na nějž poukázal ve své kasační stížnosti odpůrce. Zde Ústavní soud v případě, kde se dokonce navrhovatel aktivně procesu přípravy územního plánu účastnil, uzavřel: *„Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu."*

Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii", a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu. Jinak řečeno, „pokud účastník řízení bez objektivních důvodů neuplatní řádně své námitky,

sám se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námitky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, čj. 8 Aos 2/2012-59, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, čj. 1 Ao 1/2010-264, odst. 161).

Ke zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (rozšířený senát měl podle všeho ve výše citovaném usnesení na mysli ochranu dobré víry všech osob, jichž se územní plán dotýká a jež se procesu jeho přijímání účastnily, nikoliv například jen sousedů pozemku, jehož využití určené územním plánem navrhovatel zpochybňuje). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185). Z tohoto náhledu vychází ve své judikatuře též Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 uvedl: *„Namítali-li navrhovatelé v projednávané věci nezákonnost jimi napadeného opatření obecné povahy – a nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů – měl (se) Nejvyšší správní soud … jejich námitkami věcně zabývat – za předpokladu, že by tím nebyla zatížena práva jiných subjektů."* Pro další úvahy je podstatné uvědomit si, že závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č j. 1 Ao 1/2010-264).

Zda se o závažný důvod pro zrušení územního plánu jedná, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Typickým příkladem takovéto situace bude porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námitky nebo připomínky (na tento typ nezákonnosti pamatuje již výše citované usnesení rozšířeného senátu). Nepůjde však o příklad jediný. Nejvyšší správní soud dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, například zájem na ochraně životního prostředí (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č j. 1 Ao 2/2010-185). Stejně tak Ústavní soud dospěl ve výše citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 k obdobným závěrům, tedy že namítaný rozpor zásad územního rozvoje s územní energetickou koncepcí a s § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, může představovat nezákonnost opatření obecné povahy a není tedy otázkou „pouhé" nepřiměřenosti zásahu do zájmů navrhovatele. Pro úplnost nutno podotknout, že Ústavní soud v tomto nálezu zmiňuje jako vadu napadeného opatření obecné povahy také přílišnou obecnost odůvodnění. Tuto výtku je ale nutno vnímat v kontextu skutkových okolností dané věci. Jednalo se totiž o nedostatečné ospravedlnění faktického zákazu určité (dokonce státem podporované) ekonomické aktivity – zde budování větrných elektráren – na území celého kraje. Zároveň měl odpůrce reálnou možnost odůvodnění tohoto svého kroku konkretizovat, neboť navrhovatel – zde jedna z dotčených obcí – sice námitky podat opomněl, avšak jiné obce námitky totožného obsahu mířící proti nezákonnosti zásad územního rozvoje jako celku podaly. Svou roli v posouzení věci Ústavním soudem sehrálo i to, že se Nejvyšší správní soud bez vysvětlení

odklonil od názoru vyjádřeného v jednom ze svých předchozích rozsudků, který se taktéž týkal plošného zákazu budování větrných elektráren na určitém území.

Nahlédneme-li optikou dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na posuzovaný případ, nelze než dát za pravdu stěžovateli. Navrhovatel hájí v tomto řízení svá soukromá práva, zejména právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a zpochybňuje věcné řešení zvolené v územním plánu ohledně budoucího využití jeho pozemku p. č. 15/13. Jedná se tedy o „ryzí" námitku mířící vůči proporcionalitě řešení týkající se konkrétního pozemku. Vůči územnímu plánu přitom navrhovatel v průběhu jeho pořizování žádné námitky ani připomínky neuplatnil. Krajský soud bez toho, že by jakkoliv zkoumal, zda procesní pasivita navrhovatele během procesu pořizování územního plánu měla nějaké objektivní příčiny, územní plán zrušil pro nedostatky v jeho odůvodnění. Tím krajský soud v podstatě obešel výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť nutí odpůrce, aby podrobně posoudil výhrady navrhovatele vůči správnosti zvoleného řešení, které navrhovatel vznesl poprvé až v žalobě, aniž by krajský soud buď:

a) shledal procesní pochybení odpůrce takové intenzity, že znemožnilo navrhovateli bránit se včas proti zařazení svého pozemku do plochy „KO – ostatní krajinná zeleň", nebo
b) dovodil závažnou nezákonnost územního plánu spočívající v porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. výše citovanou judikaturu).

Sama obecnost odůvodnění územního plánu takovýto případ zásadní nezákonnosti nepředstavuje. Odlišný náhled by snad byl možný v případě, že by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech jeho zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině a fakticky by tak zcela chybělo.

Odpůrce v textové části územního plánu vyjádřil záměr celkově omezit výstavbu na území města a tento záměr odůvodnil ochranou základních hodnot přírodního prostředí a zejména nepoměrem mezi rozsáhlými ubytovacími kapacitami města a dosud nevyčerpanými rekreačními možnostmi okolní krajiny. Ohledně přetíženosti údolí, v němž leží Špindlerův Mlýn, velkým množstvím již existujících staveb se přitom územní plán odvolává na řadu konkrétních podkladů (statistika města, studie Ecosign, územně analytické podklady atd.). Takové zdůvodnění v obecné rovině obstojí, a to i s přihlédnutím k tomu, že se nejedná o změnu stávajícího územního plánu, ale o nahrazení původního územního plánu zcela novým. Již tím dává politická reprezentace najevo, že změny oproti dřívější koncepci mají být rozsáhlejší a že vlastníci pozemků by měli proces pořizování územního plánu bedlivě sledovat, což v nyní posuzovaném případě stěžovatel zjevně nečinil.

Obecnost odůvodnění územního plánu tudíž v daném případě nedosahuje takové intenzity, že by ji bylo možno považovat za závažné porušení procesních práv vlastníků nemovitostí ve Špindlerově Mlýně. Ze záměru města omezit další výstavbu na svém území jednoznačně vyplývá možnost, že u pozemků, jež byly určeny předchozím územním plánem k zástavbě, nový územní plán toto určení na základě výše uvedených obecných východisek změní. Platí to i o pozemku stěžovatele, který sice představuje proluku mezi dvěma samostatně stojícími stavbami, svou severovýchodní hranicí však navazuje na les obklopující Špindlerův Mlýn (lokalita Nad Lověnou). Nelze souhlasit s krajským soudem v tom směru, že pouhé začlenění pozemku do určité plochy v předchozím územním plánu zakládá jeho vlastníkovi právní nárok, aby

seznal z odůvodnění nového územního plánu konkrétní důvody pro odlišné účelové určení daného pozemku, resp. jeho začlenění do jiné plochy (jiná situace by byla, pokud by vlastník pozemku tento dosavadní potenciál využití svého pozemku úspěšně transformoval například do podoby rozhodnutí o umístění stavby, které by pak bylo nutno při přípravě nového územního plánu zohlednit). Nelze zde pomíjet procesní pasivitu stěžovatele během přípravy územního plánu, jejíž důvody sice v kasační stížnosti naznačil, nicméně nijak svá tvrzení nedoložil. Na základě podané námitky či připomínky by samozřejmě byl pořizovatel územního plánu povinen zařazení určitého pozemku do určité funkční plochy podrobně odůvodnit. Teprve v reakci na navrhovatelovu námitku tak mohl například upřesnit, proč v určitém místě byla vymezena určitá funkční plocha, ačkoliv v sousedství byla vymezena jiná. Bez toho, že by odpůrce dostal na základě podané námitky či připomínky možnost provést konkrétní zdůvodnění určité odlišnosti, nemůže soud z pouhé existence této odlišnosti bez dalšího dovozovat libovůli či nerovné zacházení s vlastníky pozemků. Nad rámec nutného odůvodnění nutno podotknout, že rozsudek krajského soudu je v tomto směru též poněkud nepřesný, neboť pozemek města p. č. 63/3, určený v napadeném územním plánu pro výstavbu, se zjevně nenachází „hned vedle" navrhovatelova pozemku p. č. 15/13 – podle katastrální mapy nejenže spolu tyto dva pozemky nesousedí, ale dělí je vzdálenost více než 200 m.

Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a usnesení krajského soudu zrušil.

Z rozhodnutí Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14 k aktivní žalobní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu

Z nálezu Ústavního soudu vyplývá:

Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu, neboť jím bylo zasaženo do práva stěžovatele na soudní ochranu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Předmětem řízení před obecnými soudy byl návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009 Zastupitelstva obce Petkovy – územního plánu obce. Stěžovatel je občanským sdružením založeným v roce 1994, které sdružuje občany z obcí ležících na území přírodního parku. Předmětem činnosti spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot. Výše uvedené opatření obecné povahy stěžovatel soudně napadl proto, že podle svých tvrzení byl jeho vydáním zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce Petkovy, což mělo za následek nezákonnost územního plánu.

Krajský soud v Praze návrh stěžovatele odmítl a konstatoval, že stěžovatel nemá k podání návrhu aktivní legitimaci. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost a uvedl, že z judikatury vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007, podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce.

Ústavní soud při vědomí toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic, nastínil základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace a oponoval názoru Nejvyššího správního soudu. Ten v napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 Aos 3/2012 dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřípustné.

Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné – bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický" spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost", tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku *ad hoc* za účelem vážícím se k územnímu plánu.

Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04.

Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítka, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimace navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy".

Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech" nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být

dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny. Svým závazným a z pohledu dosavadní judiciální praxe rozšiřujícím výkladem chce Ústavní soud vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci. Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící šířeji formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.

Neobstojí tedy paušální závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož (srov. bod 23) nesvědčí občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatele nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (*implicite* hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Dotaz

Stavební zákon v § 129 odst. 2 stanoví, že v řízení o dodatečném povolení stavby je ohledání na místě povinné. Vzhledem k tomu, že stavební zákon v této souvislosti nic bližšího neuvádí, je třeba s ohledem na jeho § 192 odst. 1 postupovat při ohledání na místě podle § 51 správního řádu, tedy vyrozumět o provádění důkazu ohledáním ostatní účastníky řízení?

Jak postupovat v případě, že stavební úřad o provádění důkazu ohledáním vyrozumí ostatní účastníky řízení a vlastník rozestavěné nebo i dokončené stavby nesouhlasí s tím, aby se ostatní účastníci ohledání stavby účastnili s odkazem na ustanovení § 154 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, podle něhož má povinnost umožnit kontrolní prohlídku stavby (a pokud tomu nebrání vážné důvody této prohlídky se zúčastnit) správnímu orgánu, nikoli dalším účastníkům řízení?

Odpověď

Nejprve je třeba uvést, že důkazy provádí správní orgán, nikoli účastníci řízení. Vyrozumění ostatních účastníků řízení (jiných osob než například vlastníka pozemku nebo stavby) o provádění ohledání na místě neznamená, že tím jsou účastníci přizváni, resp. oprávněni vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb. Provádění důkazu ohledáním na místě, upravuje speciálně ustanovení § 54 správního řádu. Ani z tohoto ustanovení nelze dovodit, že ostatní účastníci řízení jsou při tom oprávněni vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb proti vůli jejich vlastníka, a že to vlastník musí strpět.

Stavební zákon v § 129 odst. 1 výslovně stanoví, že v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje podle § 90 a § 110–115. Ustanovení § 110–115 stavebního zákona upravuje provádění stavebního řízení. Stavební zákon dává v § 112 odst. 1 a 2 stavebnímu úřadu na uvážení, zda ve stavebním řízení ústní jednání spojí s ohledáním na místě nebo ne, dokonce připouští, že lze upustit od ohledání na místě i od ústního jednání. Účastníkům řízení a dotčeným orgánům však musí být stanovena lhůta, ve které mohou vyjádřit své námitky, resp. uplatnit závazná stanoviska. V řízení o dodatečném povolení stavby je ohledání na místě povinné (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). Stavební zákon sice nic bližšího o ohledání na místě v § 129 ani v § 112 neuvádí, zato se v § 172 speciálně věnuje vstupům na pozemky stavby a do staveb.

Podle § 172 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona je oprávněná úřední osoba, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněna vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku nebo při opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.

Podle § 172 odst. 4 stavebního zákona, pokud je to třeba, přizve oprávněná úřední osoba na pozemek stavbu nebo do stavby znalce, autorizovaného inspektora nebo pověřeného

pracovníka dotčeného orgánu, popřípadě další osoby z důvodu jejich odborných znalostí. Oprávnění přizvat ke vstupu na cizí nemovitosti také účastníky řízení, popřípadě vstup pro tyto osoby vymáhat, stavební zákon oprávněné úřední osobě nedává. Záleží na vlastníkovi, zda sám tyto osoby na své pozemky či stavby vpustí. Vlastník je povinen umožnit pro účely uvedené v odstavci 1 vykonání nezbytných zkoušek a měření použitím nezbytných technických zařízení či prostředků. Podle § 172 odst. 5 stavebního zákona, pokud vlastník pozemku nebo stavby bude bránit ve vstupu oprávněné úřední osobě nebo jí přizvaným osobám, mezi které ostatní účastníci řízení nepatří, může mu stavební úřad nařídit rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, aby vstup umožnil. Podle § 133 odst. 6 stavebního zákon pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2–6 obdobně.

Stavební úřad může podle § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tím, že znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu.

Přizvání účastníků řízení k místnímu ohledání výslovně upravoval § 38 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, který byl zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, účinným od 1. 1. 2006. Platný správní řád tuto úpravu nepřevzal, v § 51 hovoří jen o vyrozumění účastníků řízení o provádění důkazu ohledáním na místě, nikoli o jejich přizvání k tomuto úkonu.

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který v § 134 odst. 2 uváděl mezi přizvanými osobami výslovně také účastníky řízení, byl zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinným od 1. 1. 2007. Jak již bylo uvedeno, platný stavební zákon účastníky řízení mezi přizvané osoby neřadí; v tom navázal na správní řád.

Dotaz

Musí stavební úřad splnit povinnost ohledání v průběhu řízení o odstranění stavby stanovenou ustanovením § 129 odst. 2 SZ, když stavebník nepředloží k žádosti o dodatečné povolení požadované doklady nebo se jedná o stavbu v rozporu s ÚPD a nezbude než nařídit její odstranění? Při kontrolní prohlídce provedené před zahájením řízení o odstranění nepovolené stavby byla provedena identifikace nepovolené stavby včetně fotodokumentace a sepsán protokol za účasti stavebníka. Zákonem stanovený postup je v rozporu s řadou zásad správního řízení

Odpověď

Především je nutné zdůraznit, že stavební zákon v § 129 odst. 2 neukládá stavebnímu úřadu povinnost provést ohledání na místě v průběhu řízení o odstranění stavby, nýbrž v řízení o dodatečném povolení stavby, tedy v jiném správním řízení s jiným okruhem účastníků. V citovaném ustanovení se výslovně uvádí: „V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110–115; ohledání na místě je povinné."

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi odstranění stavby provedené nebo prováděné bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

Pro nařízení odstranění stavby musí být splněny obě podmínky zároveň, jde o stavbu nepovolenou a stavbu, která nebyla povolena ani dodatečně.

Stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby vedené z moci úřední (§ 46 správního řádu). Pro zahájení řízení musí mít důvody, například zjištění z provedené kontrolní prohlídky, vysvětlení osob (§ 135 správního řádu), zjištění z vlastní úřední činnosti apod. V oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby stavební úřad podle § 129 odst. 2 poučí vlastníka nebo stavebníka „černé stavby" o tom, že do 30 dnů od zahájení řízení může podat žádost o její dodatečné povolení. Z dikce zákona nevyplývá, že by si stavební úřad mohl učinit úvahu o tom, jestli tak učiní či nikoli. Je velkou neznámou, zda by stavební úřad dokázal obhájit svůj postup, pokud by si o nemožnosti dodatečně povolit stavbu učinil pouze úsudek v rámci řízení o odstranění stavby a nedal neukázněnému stavebníkovi, resp. vlastníkovi stavby možnost požádat o její dodatečné povolení a v následujícím řízení prokázat, že je to možné.

Je-li žádost o dodatečné povolení stavby podána, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém bude postupovat podle stavebního zákona (§ 90 a § 110–115) a správního řádu. Řízení o dodatečném povolení stavby je řízením o žádosti (§ 44 správního řádu). Podle § 51 odst. 3 správního řádu správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne, je-li v souladu s požadavky § 3 tohoto zákona zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne také v případě, že je v průběhu řízení vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět (§ 149 odst. 3 správního řádu). Za splnění těchto podmínek a zásad vyjádřených v § 6 odst. 2 správního řádu a § 4 odst. 1 stavebního zákona (postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby nebyly zbytečně zatěžovány), by se upuštění od ohledání na místě v jednotlivých případech snad dalo obhájit.

České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 6. 6. 2013 do valné hromady konané dne 19. 6. 2014

1. Stav členské základny

Společnost má k dnešnímu dni 152 členů, z toho je 127 členů – fyzické osoby, 17 členů – právnické osoby a 8 čestných členů. Od minulé valné hromady představenstvo odsouhlasilo přijetí 18 nových členů, 2 členové ukončili členství a 3 členové zemřeli.

2. Činnost představenstva

Představenstvo Společnosti zajišťovalo v souladu se Stanovami společnosti úkoly na základě schváleného plánu činnosti na roky 2013–2014. Představenstvo se sešlo na devíti řádných schůzích. V návaznosti na nový občanský zákoník připravilo představenstvo změnu Stanov Společnosti.

3. Odborná činnost

3.1 Legislativní a metodické podklady

Společnost stejně jako v minulém období připravovala legislativní a metodické podklady v oblasti veřejného stavebního práva. Jednotliví členové Společnosti se podílejí ať již individuálně nebo na základě požadavků státních orgánů v rámci Společnosti na legislativních pracích, zpracování podkladů a metodik zejména na úseku územního plánování, stavebního řádu, vyvlastnění a zadávání veřejných zakázek. Z tohoto hlediska je možné dokumentovat neformální spolupráci jednotlivých členů, ale také plnění konkrétních zakázek zejména pro MMR. Pro MMR byly v uplynulém období zpracovány podklady v návaznosti na novelu zákona o vyvlastnění a na novelu stavebního zákona zejména odpovědi na nejčastěji frekventované dotazy, dále podklady pro vyřízení podnětů Veřejného ochránce práv týkajících se například objasnění pojmu „šetrnost k sousedství" nebo aktualizace metodiky provádění exekucí rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Společnost poskytovala podporu MMR při řešení infringementu EK na neplnění Směrnice EIA a provedla analýzu soudního přezkumu zásad územního rozvoje.

Společnost v roce 2013 zabývala aktualizací právní analýzy zpracované v roce 2012 pro MMR jako subdodávku zakázky „Příprava digitalizace územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona" a předala ji MMR.

Pro MMR byl zpracován materiál (stručná informace + tabulka) o základních okruzích otázek, které bude potřebné řešit v novele zákona o vyvlastnění ve vazbě na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Pro Ministerstvo průmyslu a obchodu byla zpracována příručka postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu (PCI) vyžadovaná nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013.

Kulatého stolu k vybraným problémům stavebního zákona pořádaného Kanceláří veřejného ochránce práv ve spolupráci s MMR a se zástupci krajských úřadů dne 24. 4. 2014 se za Společnost zúčastnila Zdeňka Vobrátilová.

3.2 Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

V období od minulé valné hromady se konalo celkem sedm zasedání Sekce, z toho dvě výjezdní spojené se seminářem na téma aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu ke stavebnímu zákonu. Ke dni konání valné hromady proběhlo již 32 zasedání Sekce, z toho 6 výjezdních.

Činnost Sekce je stabilní a v letech 2013 a 2014 se dále úspěšně rozvíjela a zájem o účast ze strany krajských úřadů i prvoinstančních stavebních úřadů setrval. Kromě toho se práce v Sekci účastnili také zástupci MMR, MPO, MŽP, akademické obce (například Fakulta stavební ČVUT), ČKAIT. Činnost Sekce je důležitým článkem prezentace Společnosti směrem k odborné veřejnosti, zvyšuje odborné povědomí o činnosti Společnosti a propaguje dobré jméno Společnosti. Společnost je vnímána jako odborná a nezávislá stavovská platforma. Představuje rovněž důležitý prvek vnitřního života Společnosti, kde se členové setkávají, sdílejí odborné problémy a diskutují o nich.

Příchod nových členů: Vzhledem k otevřenosti zasedání Sekce slouží k náboru nových členů z řad pracovníků stavebních úřadů a krajských úřadů, popřípadě ústředních orgánů státní správy, kteří na její setkání přicházejí a následně žádají o členství ve Společnosti. To dále upevňuje a posiluje postavení Společnosti v odborné veřejnosti. Důkazem pro to je příchod dalších nových členů v uplynulém období, kteří mají bohaté a dlouholeté zkušenosti s aplikací veřejného stavebního práva ve státní správě a jsou uznávanými odborníky. Členská základna je tak doplňována a rozšiřována. Příchod členů ze soukromého sektoru zůstává omezený.

Výjezdní zasedání: V uplynulém období proběhly jarní a podzimní výjezdní zasedání Sekce, které se konaly dne 25. 10. 2013 v Nových Dvorech u Českých Budějovic a 16. 5. 2014 v Hovoranech na Moravě. Pokračovala tím tradice neformálních společenských setkání v rámci Společnosti, spojených s výměnou odborných zkušeností a názorů na aktuální témata.

Účast na jednání Sekce: V průběhu let 2013–2014 přesahovala průměrná účast na řádných jednáních Sekce 30 osob, což bylo na hranici kapacity zajištěných konferenčních prostor. Vzhledem k pokračujícímu zájmu a příchodu nových členů je stále na zvážení otázka účasti na bázi předchozí přihlášky, což by nahradilo dosavadní volný systém docházky. Protože

by taková praxe vyvolala nezbytnost administrativního aparátu a omezila otevřenost Sekce, nebylo k ní přistoupeno. Sekce zůstává nadále otevřena také nečlenům Společnosti, přestože členové v ní převažují.

Hlavním smyslem činnosti Sekce zůstává předávání praktických zkušeností, vzájemné informování o problémech aplikační praxe a zejm. aktuální judikatuře správních soudů včetně judikatury NSS. Sekce naplnila ambice vytvoření nezávislé a stabilní odborné platformy a podpory vzdělávání osob zabývajících se veřejným stavebním právem v aplikační praxi na nevládní úrovni. Trvalým úkolem Sekce zůstává aktivizace pasivní části členské základny Společnosti a její aktivní zapojení do odborných aktivit, což je rovněž převážně úspěšné. Na zasedání Sekce je účastníkům pravidelně podáván přehled o aktuálním dění ve veřejném stavebním právu, Sekce sleduje činnost soudů a zvláště se zaměřuje na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Členové se vzájemně informují o judikatuře krajských soudů v jejich regionu. Sekce otvírá nová, pro své členy relevantní témata, iniciuje a vede strategickou diskusi. Do programu jsou zařazovány specializovaná témata podle zájmu a vyžádání členů. Zasedání Sekce jsou svolávána skrze mailovou platformu jejích členů. Mailová platforma funguje také jako pružný a důležitý komunikační kanál mezi účastníky Sekce. Mailingová platforma je využívána k distribuci judikátů, novel právních předpisů a metodických stanovisek. Využití tohoto komunikačního kanálu má stále své rezervy, které narážejí na nedostatek administrativního zázemí.

Organizační zázemí pro činnost Sekce, jakož i náklady na její činnost (občerstvení atp.) nese Společnost za podpory ČKAIT a jako rezerva jsou připraveny prostory MMR. Činnost Sekce hradí plně Společnost. Zápisy z jednotlivých zasedání jsou na vyžádání k dispozici na Sekretariátu Společnosti, nebo u JUDr. E. Flegela. Veškeré dotazy k Sekci zodpoví zájemcům z řad členů Společnosti Sekretariát nebo JUDr. E. Flegel na e-mailu flegel@spolstavprav.cz. Pro rok 2014 se počítá s dalším pokračováním práce Sekce, přičemž budou zachovány současné periody setkání. Zvýšení period setkání není plánován s ohledem na organizační a odbornou náročnost. Trvá možnost zapojení MMR jako ústředního orgánu do činnosti Sekce jako stabilní vzdělávací a osvětové platformy, spojené s konkrétní podporou činnosti. Řada pracovníků MMR se na činnosti Sekce pravidelně aktivně podílí. Trvá apel na další členy Společnosti, aby se do přípravy a organizace Sekce aktivně zapojili. Možností je rozdělení Sekce na podsekce územního plánování a stavebního řádu.

Účast na zasedání a práci Sekce zůstává koncipována jako dobrovolná, bezplatná a neomezuje se pouze na členy Společnosti. Otevřená zůstává možnost rozvíjet činnost Sekce například se zapojením na jejím fungování dalšími členy – všichni členové Společnosti mají možnost se do práce Sekce zapojit a případně zformovat konkrétní specializovanou podskupinu.

3.3 Sekce pro technické předpisy ve výstavbě

Odborná diskuse

K novému nařízení EP a Rady EU č. 305/2011, o stavebních výrobcích (účinnost 1. 7. 2013) z pohledu jeho uplatnění v národních právních předpisech pro navrhování staveb, byla v rámci sekce TPV (dne 11. 10. 2013) uskutečněna odborná diskuse za účasti zástupců MMR, MPO, Magistrátu HMP, Fakulty stavební ČVUT, TZÚS, SIA ČR – Rada výstavy, Strojírenského zkušebního ústavu Brno a ČSSP.

Téma schůzky bylo zaměřeno na rozsah a aplikaci základních požadavků na stavby v právních předpisech se soustředěním na řešení otázek udržitelné výstavby v praxi ČR a také v některých členských státech EU (Francie, SRN, Rakousko).

Předmět diskuse se zejména týkal:

- Vymezení podmínek, kterými se stanoví požadavky na stavební výrobky v integrální vazbě na požadované vlastnosti staveb, jež významně ovlivňují širokou oblast stavební praxe. Jako jedna z variant propojení obou sfér bylo doporučeno rozšíření nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky o problematiku návrhu a použití stavebních výrobků. V takovém případě by stavební výrobky mohly být posuzovány komplexně, v souladu s národními stavebními předpisy (stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy), včetně vhodnosti pro jejich určené použití ve stavbě.
- Vzájemné vazby předpisů pro ověřování vlastností výrobků a předpisů pro navrhování staveb a potřebou zpracování aplikačních dokumentů (specifikací), tj. dostatečných podkladů pro naplnění požadavků stanovených právními předpisy pro navrhování staveb. Tento typ dokumentů je běžným nástrojem pro kvalitní uplatňování technických předpisů v praxi v některých členských státech EU (například guidelines v Rakousku, approved documents – schválené dokumenty v UK).
- Vazby na zákon o veřejných zakázkách s konečným cílem výsledné kvality stavby, tj. promítnutí podmínek stanovených právním předpisem výrobky do posuzování zadání a dodávek projektů a staveb jako jedno z kritérií pro výběr vhodné nabídky.
- Aktivit Evropské komise v oblasti udržitelného rozvoje, tj. přijetí „Sdělení Komise o udržitelných budovách", jehož uveřejnění se očekává na jaře 2014. Bude mj. obsahovat doporučení a pravidla pro sjednocení postupů v této oblasti v rámci členských států EU.

Pražské stavební předpisy

Sekce TPV se zúčastnila prací na právním posouzení návrhu „Pražských stavebních předpisů" a důvodové zprávy k němu, které pro Útvar rozvoje HMP (nyní Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy) zpracovala ČSSP.

Elektronická knihovna ČSSP

1. Notifikace

V roce 2011 byla sekcí TPV založena elektronická knihovna „notifikací", která je přístupná na webových stránkách ČSSP (http://spolstavprav.cz/knihovna-notifikaci). Knihovna si klade za cíl umožnit široké odborné veřejnosti snadný a rychlý přístup k vybraným právním dokumentům jednotlivých členských států EU z databáze informačního systému technických předpisů TRIS (Technical Regulations Information Systém), kterou vytvořila a vede Evropská komise. Přitom notifikací pro tyto účely se rozumí povinnost členských států EU oznámit Komisi návrhy technických předpisů ještě předtím, než jsou schváleny národními orgány. V tříměsíční odkladné lhůtě pak Komise a členské státy mají možnost se k těmto oznámeným předpisům vyjádřit.

Vybrané dokumenty jsou v knihovně řazeny podle identifikačních čísel oznámení, s uvedením názvu dokumentu a autorského členského státu EU. Obsah dokumentů upravuje různé oblasti výstavby, například požadavky na vlastnosti stavebních výrobků, požadavky pro jejich návrh a použití, navrhování pozemních a inženýrských staveb a konstrukcí staveb a další problematiku. Texty jednotlivých dokumentů jsou doprovázeny stručnou anotací o jejich obsahu, pro rychlejší orientaci je lze filtrovat podle státu a roku a jsou ke stažení na výše uvedené adrese. Knihovna je průběžně doplňována a k současnému datu obsahuje přes 300 dokumentů. Pro zlepšení orientace v rozsáhlém souboru dokumentů se připravují další filtry, a to podle oboru a druhu předpisu.

2. Stavební právo ve Spolkové republice Německo a v Rakousku

V roce 2013 byla na webových stránkách společnosti založena elektronická knihovna právních předpisů ve výstavbě ve vybraných členských státech EU. První uvedené přehledy se týkají „Stavebního práva ve spolkové republice Německo" a následně bylo doplněno „Stavební právo v Rakousku". Knihovna v současné době obsahuje komplexní přehled právních předpisů ve výstavbě v těchto dvou státech a je průběžně aktualizována. Přehled titulů jednotlivých předpisů je uveden v českém a německém jazyce a pro snadnější orientaci lze výběr předpisů filtrovat podle oboru (například stavební řád, stavební výrobky, požární ochrana) nebo podle druhu předpisu (například zákony, technické předpisy, správní předpisy). Texty všech uvedených předpisů v němčině jsou ke stažení na adrese společnosti, tj. http://spolstavprav.cz/stavebni-pravo-ve-spolkove-rebublice-nemecko a http://spolstavprav.cz/stavebni-pravo-v-republice-rakousko.

3.4. Sekce obchodního práva a veřejného investování

Činnost sekce obchodního práva a veřejného investování, jež byla rozvinuta v roce 2012, pokračovala i v době od poslední valné hromady Společnosti. Třetí zasedání sekce se uskutečnilo 12. 6. 2013 a bylo zaměřeno na informace k novým evropským zadávacím směrnicím, některým dopadům nového občanského zákoníku na zadávání veřejných zakázek a tehdy aktuálně připravované „technické novele" ZVZ.

V letošním roce se prozatím další zasedání sekce z časových důvodů neuskutečnilo, je však předpokládáno ve 3. čtvrtletí. Členové sekce nicméně byli v kontaktu pomocí elektronické pošty. Byli tak informováni například o přijetí nových evropských zadávacích směrnic a byl jim rozeslán návrh věcného záměru nového zákona o veřejných zakázkách k vyjádření.

Zintenzivnění činnosti sekce je předpokládáno v souvislosti s dalším pokračováním legislativních prací na připravovaném zákoně o veřejných zakázkách, kdy se předpokládá výraznější zapojení do tvorby a připomínkového řízení, zejména ve vztahu k částem a institutům týkajícím se stavebnictví. Bude požádáno o to, aby se Společnost stala ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách připomínkovým místem; v případě neúspěchu však budou materiály získávány a připomínky uplatňovány prostřednictvím spolupracujících organizací. Pro úplnost uvádíme, že zpracování paragrafového znění zákona se předpokládá do konce letošního roku, v příštím roce by mělo proběhnout připomínkové řízení a schvalování v Parlamentu; nabytí účinnosti je plánováno k 1. 1. 2016.

Pozornost bude věnována rovněž otázkám obchodněprávním, vyplývajícím z praktického uplatňování nového občanského zákoníku v praxi, případně průnikovým otázkám obchodního práva a práva veřejných zakázek.

Členové sekce se účastní jednání Expertní skupiny MMR pro veřejné zakázky (http://www.mmr.cz/cs/Verejne-zakazky/Verejne-zakazky-a-PPP/Expertni-skupina-MMR-k-ZVZ), a to Ing. Serafín (za MPO ČR) a Mgr. Dvořák (za ČKAIT). Mgr. Dvořák je z titulu člena představenstva Společnosti členem redakční rady časopisu Veřejné zakázky v praxi vydávaného Nakladatelstvím FORUM (http://www.forum-media.cz/detail-produktu/verejne-zakazky-v-praxi.html).

Činnost sekce zajišťují JUDr. A. Bányaiová, Ing. P. Serafín a Mgr. D. Dvořák. Více informací je možné získat na internetových stránkách společnosti nebo na e-mailu dvorak@mt-legal.com.

4. Vzdělávací činnost

Společnost se v roce 2013 lektorsky, jako odborný garant a mnohdy i organizačně a podílela zejména na vzdělávacích akcích pořádaných nevládními organizacemi činnými ve výstavbě.

Členové společnosti přednášeli například v rámci akreditovaných vzdělávacích programů pro členy ČKAIT, při přípravě uchazečů na autorizační zkoušky ČKAIT, v rámci projektu „Návrat rodiče do přípravy a realizace staveb", přednášeli na seminářích na téma územní plánování, stavebního řádu, technických požadavků na stavby, veřejných zakázek, nového občanského zákoníku a zákona o veřejných korporacích, posuzování vlivů na životní prostředí a jiné. Významně se podíleli též na přípravě úředníků územních samosprávných celků na zkoušky zvláštní odborné způsobilosti v Institutu veřejné správy. Oproti minulému období však, zřejmě v souvislosti s novelou stavebního zákona (zákon č. 350/2012 Sb.), opadl zájem o přípravu na zkoušku autorizovaných inspektorů.

Členové společnosti vykonávali též přednáškovou činnost v rámci kurzů a seminářů organizovaných soukromými vzdělávacími agenturami a vysokými školami (například ČVUT, PF UK, PF MU, Bankovní institut VŠ, BOVA, AXIS).

Zástupci Společnosti se zúčastnili konference „Nový občanský zákoník a správní řád" ve dnech 27. a 28. 3. 2014 v Jihlavě.

Společnost se podílela na přípravě semináře k problematice EIA v Senátu dne 21. 1. 2014 a její zástupci se zúčastnili semináře v Poslanecké sněmovně k otázkám liniových staveb a Směrnice EIA.

Společnost uspořádala sedm seminářů týkajících se zásadních změn, které přinesla nová právní úprava soukromého práva, zejména zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, pro které zajistila kvalitní, fundované lektory. Témata byla zvolena tak, aby souvisela i s aplikací stavebního zákona, popřípadě s právním jednáním osob činných ve výstavbě (stavební podnikatel, stavebník, projektant, osoby vykonávající „dozory" na stavbách), s jejich soukromoprávní odpovědností a náhradou škody.

Semináře se konaly:

– dne 29. 10. 2013, téma „Právnické osoby podle nového občanského zákoníku", přednášející doc. JUDr. Ivana Štenglová, Právnická fakulta UK v Praze,

– dne 25. listopadu 2013, téma „Nový OZ a smlouvy o výstavbě“, přednášející JUDr. Alena Bányaiová, CSc., advokátka, rozhodce Rozhodčí ho soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR,
– dne 11. 12. 2013, téma „Nemovitosti a stavby v novém občanském zákoníku“, přednášející JUDr. Petr Čech, Ph.D., LL.M., Právnická fakulta UK v Praze,
– dne 22. 1. 2014, téma „Byty a nový občanský zákoník“, přednášející Mgr. Lenka Engelová, soudkyně Okresní soud Mladá Boleslav,
– dne 7. 2. 2014, téma „Náhrada škody podle nového občanského zákoníku“, přednášející JUDr. Petr Vojtek, soudce Nejvyšší soud ČR,
– dne 19. 2. 2014, téma „Stavby v novém občanského zákoníku“, přednášející Mgr. Michal Králík, Ph.D., soudce Nejvyšší soud ČR.

Poslední seminář se konal 17. 6. 2014 na téma „Nový občanský zákoník vs. stavební zákon“, přednášející JUDr. Lukáš Potěšil, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně.

Semináře byly jejich účastníky velice dobře hodnoceny, proto v jejich pořádání hodlá Společnost pokračovat.

5. Publikační činnost

Společnost (s podporou Ministerstva pro místní rozvoj) vydává čtvrtletník Bulletin Stavební právo, který se věnuje komplexně stavebnímu právu, výstavbě a stavebnictví a bezprostředně související právní i věcné problematice v této oblasti. Odbornou i organizační garanci zajišťuje 22 členná redakční rada, v jejímž čele stojí doc. JUDr. I. Štenglová, místopředsedy jsou Ing. P. Serafín a Mgr. D. Dvořák.

V roce 2013 byla vydána čtyři čísla.

V současné době má bulletin 396 předplatitelů, přičemž 177 výtisků je zasíláno členům Společnosti bezplatně a 26 je zasíláno pro odborné účely příslušným institucím (knihovny a vysoké školy).

6. Mezinárodní spolupráce

Společnost v minulém období pokračovala v aktivní účasti na činnosti Evropské společnosti pro stavební právo. Ve dnech 3.–5. 10. 2013 proběhlo na pozvání Francouzské společnosti pro stavební právo setkání předsedů národních společností v Paříži. Současně se uskutečnil odborný seminář k problematice smluv ve výstavbě z pohledu aktuálního vývoje v Evropě. Probíraná témata volně navázala na předchozí konferenci v Belgii a zvláštní pozornost byla věnována problematice pojištění ve výstavbě. Akce se zúčastnili čestný předseda společnosti JUDr. M. Hegenbart a člen představenstva JUDr. V. Zunt. O podrobnostech ze setkání předsedů národních společností a obsahu konference byli členové informování v Bulletinu stavebního práva.

Předseda Společnosti odpověděl vstřícně na dopis předsedy australské společnosti ohledně možné budoucí spolupráce.

Vybrané vysoké školy byly informovány o Ceně ESCL za nejlepší studentskou práci v oboru stavebního práva. Zájem projevil jeden absolvent PF MU. Bohužel, práce byla zaslána po termínu.

Zástupci Společnosti se zúčastnili odborné konzultace na Nejvyšším stavebním úřadu v Mnichově.

JUDr. E. Flegl se ve dnech 17.–19. 10. 2013 zúčastnil 7. konference k územnímu plánování v Athenách.

7. Spolupráce s nevládními organizacemi

Společnost je členem SIA – Rady výstavby ČR, ve které působí 3 členové Společnosti (JUDr. J. Mareček je druhým viceprezidentem). Členy SIA jsou ČKAIT, Česká komora architektů, Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Česká asociace konzultačních inženýrů, Český svaz stavebních inženýrů, Obec architektů, Sdružení pro výstavbu silnic, Společnost pro techniku prostředí, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, Svaz zkušeben pro výstavbu a naše Společnost. SIA oslavila v minulém roce deset let svého trvání. SIA v uplynulém období zorganizovala řadu významných akcí, mezi něž patří Dny stavitelství a architektury. Podílela se na organizaci soutěže o Stavbu roku.

Zástupci Společnosti se pravidelně zúčastňují akcí jiných nevládních organizací, zejména shromáždění delegátů ČKAIT dne 29. 3. 2014, akcí Svazu podnikatelů ve stavebnictví – Fórum českého stavebnictví dne 4. 3. 2014 a slavnostního setkání při příležitosti Dnů stavitelství a architektury dne 10. 10. 2013.

Společnost uzavřela rámcovou smlouvu o spolupráci s Českou komorou architektů. Společnost úzce spolupracuje se ČKAIT. Členové společnosti jsou zapojeni do odborných struktur ČKAIT, jako je Autorizační rada (JUDr. V. Koukalová), Rada pro podporu rozvoje profese (Ing. P. Serafín), komise Autorizační rady pro zkušební otázky (Ing. P. Serafín, Ing. J. Víchová, JUDr. J. Krecht, JUDr. A. Bányaiová, JUDr. Z. Vobrátilová), zkušební komise (Ing. J. Víchová, JUDr. M. Hegenbart, JUDr. B. Eibl, JUDr. J. Krecht, JUDr. J. Spěváková a JUDr. B. Sakař) a legislativní komise autorizační rady (JUDr. V. Koukalová, Mgr. D. Dvořák, Ing. J. Víchová). Ing. J. Hodina je členem výboru oblasti ČKAIT České Budějovice. Na základě dohody mezi Společností a ČKAIT vykonávají pravidelnou poradenskou činnost pro členy ČKAIT JUDr. J. Kadlec a JUDr. V. Koukalová. Jeden člen Společnosti působí v technické komisi ÚNMZ pro stavební výrobky (Ing. J. Víchová).

Doc. JUDr. I. Štenglová zajistila pro Oblastní kancelář ČKAIT pro Středočeský kraj školení k novému občanskému zákoníku dne 14. 1. 2014.

V rámci spolupráce se Svazem podnikatelů ve stavebnictví působí dva členové Společnosti v Radě pro kvalifikaci systému certifikovaných stavebních dodavatelů (Mgr. D. Dvořák, Ing. P. Serafín) a Ing. P. Serafin a JUDr. M. Hegenbart působí v legislativní komisi Svazu podnikatelů ve stavebnictví.

V rámci Dnů stavitelství a architektury 2013 byl člen Společnosti JUDr. M. Hegenbart oceněn titulem Osobnost stavitelství za rok 2013.

8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev

Zástupce Společnosti je členem poradního orgánu náměstka ministra průmyslu a obchodu.

Zástupci Společnosti působí v Koordinační radě pro autorizované inspektory (JUDr. J. Mareček), další členové působí ve zkušebních komisích pro autorizované inspektory (JUDr. V. Koukalová, Mgr. V. Ježek, JUDr. M. Hegenbart a JUDr. B. Sakař).

Členové Společnosti jsou zapojeni v poradním sboru MMR pro územní plánování a stavební řád a dále působí v rozkladových komisích zejména MMR, MŽP a ČBÚ (JUDr. J. Staša, JUDr. M. Hegenbart, JUDr. J. Mareček, JUDr. B. Sakař).

Členové Společnosti (JUDr. J. Staša, JUDr. A. Banyaiová a doc. JUDr. I. Štenglová) působí v komisích Legislativní rady vlády ČR.

9. Společenská činnost

V uplynulém období se naše společnost zaměřila i na kulturní sféru jako oblast přirozeně navazující na naši vlastní činnost.

Z titulu členství ve Správní radě Nadace ABF jsme, za podpory naší společnosti, ustavili při Galerii Nadace ABF poradní sbor umělců a posléze rozvinuli pořádání výtvarných výstav.

V galerii byla uspořádána řada úspěšných výstav, jako byla přehlídka prací prof. Miluše Poupětové, Jindřicha Modráčka, sochaře Ladislava Janoucha společně s malířem Alešem Knotkem a významnou retrospektivní výstavu Vojtěcha Doležila, která právě probíhá.

Mimořádným činem bylo uspořádání přehlídky židovských pohlednic, které zbyly z minulého a předminulého století, za účasti vrchního zemského a pražského rabína Karola Sidona a velvyslance USA v České republice pana Normana L. Eisena.

Cílem je postupně celou galerijní činnost zprofesionalizovat a začlenit do řady předních pražských výstavních síní. O této věci v současné době jedná reorganizované vedení Nadace ABF.

10. Činnost regionálního útvaru

Regionální kancelář v Českých Budějovicích vede člen představenstva Společnosti Ing. Jaroslav Hodina, který předává informace z jednání představenstva členům útvaru. Regionální kancelář má sídlo na adrese Pražská tř. 1813/3, 370 04 České Budějovice. Tato kancelář zajišťuje prostřednictví svých členů pedagogickou a přednáškovou činnost v oblastech stavebního práva. Člen regionální kanceláře (Grand s.r.o.) zpracovává pro ČKAIT odborná data (PROFESIS) a propojuje je s právními předpisy právně informačního systému EPIS. Ing. Hodina dále spolupracuje v rámci poradenství s IC ČKAIT. Další člen Ing. František Konečný, Ph.D. spolupracuje na MMR na novele stavebního zákona. Společně pak pracují ve výboru Oblastní kanceláře ČKAIT České Budějovice. Schůze členů regionální kanceláře se konají dle aktuálních potřeb.

11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2013–2014

V oblasti vzdělávací činnosti se Společnosti podařilo uspořádat sedm seminářů k novému občanskému zákoníku.

Společnost vydává Bulletin Stavební právo a v roce 2013 zajistila vydání čtyř čísel.

Společnost renovovala a udržuje webové stránky, na kterých informuje o akcích a činnosti Společnosti.

Tradičně úspěšně se rozvíjela činnost Sekce pro územní rozhodování a stavební řád. Podařilo se rozvinout činnost Sekce obchodního práva a veřejného investování a Sekce pro technické předpisy ve výstavbě.

Společnost se úspěšně zúčastnila konference ESCL v Paříži a udržuje kontakty s Institutem stavebního práva v Haagu a s odborníky v Rakousku, SRN a na Slovensku.

Společnost aktivně působí v Radě pro výstavbu ČR – SIA a úzce spolupracuje s Nadací pro architekturu a stavitelství a s ČKAIT. Trvale spolupracuje s MMR, MPO a s Kanceláří veřejného ochránce práv.

Usnesení
valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 19. 6. 2014

I. Valná hromada schvaluje:

a) zprávu představenstva České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost") o činnosti za období od poslední valné hromady konané dne 6. 6. 2013,
b) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2013,
c) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2013,
d) hlavní programové úkoly pro období 2014–2015,
e) rozpočet Společnosti na rok 2014,
f) změnu stanov Společnosti podle předloženého návrhu a ve znění oprav dohodnutých v rámci diskuse [hlasováno samostatně: 48 (pro) – 0 (proti) – 0 (zdržel/a se)],
g) ve smyslu čl. 8 odst. 1 a 2 stanov Společnosti ve znění schválené změny určuje výši zápisného částkami 200 Kč pro fyzické osoby a 1 000 Kč pro právnické osoby a výši členských příspěvků částkami 700 Kč pro fyzické osoby a 2 000 Kč pro právnické osoby.

II. Valná hromada volí:

a) představenstvo Společnosti ve složení JUDr. Alena Banyaiová, CSc., Jiří Doležal, Mgr. David Dvořák, JUDr. Emil Flegel, Ing. Vladimíra Helebrantová, Ing. Jaroslav Hodina, Mgr. Vladimír Ježek, JUDr. Václava Koukalová, JUDr. Jan Mareček, JUDr. Pavel Novák, JUDr. Vladimíra Sedláčková, Ing. Petr Serafín, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., doc. JUDr. Ivana Štenglová, Ing. Jitka Víchová, JUDr. Zdeňka Vobrátilová, JUDr. Vlastislav Zunt, CSc. **hlasováno samostatně: 48 (pro) – 0 (proti) – 0 (zdržel/a se)],**
b) revizní komisi Společnosti ve složení Mgr. Ing. Jiří Šimeček, LL.M., JUDr. Jitka Černá, Mgr. Jana Machačková [**hlasováno samostatně: 47 (pro) – 0 (proti) – 1 (zdržel/a se)**]

III. Valná hromada jmenuje:

JUDr. Marii Alsterovou čestnou členkou Společnosti [hlasováno samostatně: 47 (pro) – 0 (proti) – 1 (zdržel/a se)].

IV. Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti:

a) předložit aktualizované znění stanov Společnosti rejstříkovému soudu (§ 72 odst. 1 zákona č. 304 /2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob),
b) zajistit plnění programových úkolů schválených podle bodu I. písm. d).

Usnesení bylo schváleno poměrem hlasů 48 (pro) = 0 (proti) – 0 (zdržel/a se).

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., 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

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

Registrováno pod číslem MK ČR E 7219 **ISSN 1211-6386 SP**