

Autory tohoto čísla jsou:

Mgr. Michal Králík, Ph.D., Nejvyšší soud, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Úřad vlády ČR, RNDr. Marika Kopkášová, Ing. Jiří Formánek, Ing. Tomáš Holenda, Český úřad zeměměřický a katastrální, Mgr. Marie Poláčková, Ph.D., Kancelář veřejného ochránce práv, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., Nejvyšší správní soud, JUDr. Marek Novotný, advokát, Mgr. et Bc. Karel Cibulka, Mgr. Lucie Marasová, Nejvyšší soud, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Michal Králík

Sousedská práva v novém občanském zákoníku a judikatura Nejvyššího soudu ČR 1

Josef Vedral

K některým otázkám přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona 14

Marika Kopkášová, Jiří Formánek, Tomáš Holenda

Registr územní identifikace, adres a nemovitostí 23

Marie Poláčková

Kontrolní prohlídka stavby dle stavebního zákona ve vazbě na užívání stavby 34

Diskuse – Polemika

Petr Průcha

Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení 42

Marek Novotný

Několik poznámek ke vztahu stavebního zákona a bytového spoluvlastnictví 55

Karel Cibulka, Lucie Marasová

K trestní odpovědnosti za přečin podle § 147 odst. 1 a 2 TrZ při provádění opravy nemovité věci osobou podnikající ve stavebnictví 60

Průřezové informace

Emil Flegel

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád 68

Na pomoc stavební praxi

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

ze dne 28. dubna 2015 čj. 30A 75/2014-85. 74

Z valné hromady ČSPSP

Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo

za období od valné hromady konané dne 19. června 2014

do valné hromady konané dne 23. června 2015. 79

Zápis z valné hromady České společnosti pro stavební právo,

která se konala dne 23. června 2015. 87

Usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 23. června 2015. . . 88

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Michal Králík

Rights of neighbors in new Civil Code and respective court decisions 1
Fundamentals of new legal regulation, definition of terms “neighbor” and “neighboring plot”. Resolution of pending litigations initiated according previous legislation. Application of previous court precedents. Air pollution, administrative permits and industrial plants. Neighboring rights and traffic on public roads. Review of applicable court decisions and precedents.

Josef Vedral

On the Questions of a approvals of the Building Act 14
Legal regulation of remedies against Construction authority approvals of the Building Act allows both procedure under Section 156 (2) or under Section 94 of Administrative Procedure Act. Author is presenting arguments and principles for proceeding under Section 94 of Administrative Procedure Act.

Marika Kopkášová, Jiří Formánek, Tomáš Holenda

Public register of urban identification, addresses and properties. 23
The article describes legal regulation of urban and zoning identification of properties, its content, character and use. Public access into register and connection with Land register. Development of register and dealing with incorrect content. Future use of register in public administration.

Marie Poláčková

Bulding inspections in terms of bulding use 34
Author is dealing generally with legal institute of building inspections according to Construction Act and especially with building inspections conducted in order to reveal potential use of building, which is considered to be difficult to prove.

Discussion – Controversy

Petr Průcha

System prejudice of public servants in administrative proceedings 42

Author is dealing with problematic of “system prejudice”, which has been widely discussed in administrative proceedings in last years. Issue of prejudice of state (civil) servant as employee of self-government in case when the same self-government entity being participant of respective administrative proceeding. As conclusion author is expressing his opinion that such situation is more risk of “system prejudice” only and potential influence on state servants is isolated excess of breach of law but not a wide “system prejudice”.

Marek Novotný

Brief notes on relation of Construction Act and co-ownership of residential units. . . . 55

Legal regulation of co-ownership of residential units in new Civil Code. Application for construction permit on common premises. Role of Association of Units Owners (Condominium) and participation on construction proceedings. Association of Units Owners as applicant for construction permit. Construction notice according to Construction Act.

Karel Cibulka, Lucie Marasová

On the criminal liability for an offence according to § 147 par. 1, par. 2 Criminal Code by the construction entrepreneur when repairing a real estate 60

The article examines in detail the decision of the Supreme Court of 29.10.2014, file no. 4 Tdo 1316/2014, which deals with the criminal liability for the offence of severe bodily harm through negligence according to the § 147 par. 1, par. 2 Criminal Code when an construction entrepreneur repairs real estates. At the same time, the authors come to the conclusion that in the given circumstances the criminal liability of the proprietary is excluded. On the contrary, the criminal liability of the offender is not influenced by expiration of the guarantee period or the period to claim rights from liability for defects.

Cross-section Information

Emil Flegel

Meeting of the section of the Urban Planning, Urban Permits, Construction Permits and Building Code 68

Help to legal practice

Based on decisions of administrative courts 74

From The General Meeting of ČSPSP

<i>Information about a report on the activities of ČSPSP from a general meeting held on 19. 6. 2014 to a general meeting held on 23. 6. 2015</i>	<i>79</i>
<i>Minutes of the general meeting of ČSPSP of 23. 6. 2015</i>	<i>87</i>
<i>Resolution of the general meeting of ČSPSP of 23. 6. 2015.....</i>	<i>88</i>

Sousedská práva v novém občanském zákoníku a judikatura Nejvyššího soudu ČR

Michal Králík

Úvod

Přestože je pojem „sousedských práv“ tradičně chápán jako neodmyslitelná součást tzv. věcných práv (resp. v pojetí nového občanského zákoníku jako součást též absolutních majetkových práv), ať již šlo o úpravu obsaženou v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nebo v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ani v jednom z kodexů však tento pojem není obsažen. O trvalé použitelnosti a obecné zaužitelnosti tohoto pojmu však nikdy v souvislosti s občanským zákoníkem 1964 nepanovaly v odborné literatuře pochybnosti.¹⁾ Pojem sousedských práv nebyl nijak zpochybnován od samotného počátku příprav nového civilního kodexu²⁾ a i současná odborná literatura vztahující se již k novému občanskému zákoníku s tímto pojmem běžně pracuje.³⁾

1) K tomu srovnej například HOLUB, M.; BÍČOVSKÝ, J.; WURSTOVÁ, J. *Sousedská práva podle současné úpravy občanského zákoníku a správního práva*. Praha: Linde, 1995. SPÁČIL, J.; BÍČOVSKÝ, J.; MAREČEK, J.; WURSTOVÁ, J. *Sousedská práva*. 5. vyd. Praha: Leges, 2010. ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 715 a násl. ELIÁŠ, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář – úplný text zákona s komentářem, judikaturou a literaturou podle stavu k 1. 4. 2008*. 1. svazek § 1–487. Praha: Linde, 2008, s. 542 a násl.

2) K tomu srovnej například ELIÁŠ, K.; ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. Praha: Linde, 2001, s. 181 a násl.

3) K tomu srovnej například SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 146 a násl. ELIÁŠ, K. *Sousedská práva v novém občanském zákoníku*. In *Zpravodaj Jednoty českých právníků*, roč. XXIII, duben 2013, č. 2, s. 17 a násl. ELIÁŠ, K. *Sousedská práva v Česku*. In *Sborník přednášek a článků k novému občanskému zákoníku (2013–2014)*. Pražské sdružení jednoty českých právníků, listopad 2014, s. 30 a násl.

Základ nové právní úpravy sousedských práv (zejména § 1012–1023)

Sám občanský zákoník pojem sousedských práv výslovně nepoužívá ani ve svém textu ani v nadpise některé z částí občanského zákoníku, nicméně na řadě míst používá pojem „soused“ (například § 1013 odst. 1, § 1016 odst. 2 a 3, § 1019 odst. 1 apod.) nebo „sousední pozemek“ (§ 1016 odst. 1 a 3, § 1017 odst. 2, § 1020, § 1021), což jednoznačně dokládá, že k žádné terminologické změně v souvislosti s novou právní úpravou nedojde. Ostatně ani soudní praxe neměla nikdy žádné obtíže s používáním pojmu sousedských práv ať již v poměrech zákona č. 40/1964 Sb.⁴⁾ nebo již v poměrech nové občanskoprávní úpravy.⁵⁾

Samotný prvotní výklad problematiky sousedských práv je obsažen souhrnně v prameňech uvedených v poznámce pod čarou č. 3), kde je reprezentován jednak pohled hlavního redaktora nového občanskoprávního kodexu, tak i možné soudní praxe reprezentované členem vrcholného orgánu soudní soustavy. Nejedná se však o prameny jediné, které k sousedským právům existují, což dokládá postupný nárůst literatury další.⁶⁾ Vzhledem k avizovaným změnám v úpravě sousedských práv je zřejmě bez pochybností, že literatura bude věnovat otázkám s tím spojeným i v budoucím období značnou pozornost již vzhledem k faktickému významu sousedských práv v reálném životě, v rámci tohoto článku se podíváme na prvotní judikaturu, která se začíná k těmto otázkám formovat v relativně krátkém období od účinnosti nového občanského zákoníku.

Právní poměry v sousedských právech vzniklé před 1. lednem 2014

První, a očekávanou, otázkou, kterou musela soudní praxe vyřešit, bylo posouzení, jakou právní úpravou se budou sousedské poměry řídit po 1. lednu 2014, přestože jejich vznik bude spadat před uvedené datum. Procesní právo u řízení zahájených před 1. lednem 2014 upřednostnilo aplikaci dosavadních procesních předpisů, a to v režimu čl. II, bod 2 – Přechodná ustanovení zákona č. 293/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, podle něhož pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se použije zákon č. 99/1963 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Tato úprava se však týkala výhradně procesního postupu, nikoliv hmotněprávního posouzení nároků; zde bylo nutno hledat odpověď v přechodných ustanoveních nového občanského zákoníku, konkrétně v ustanovení § 3028 odst. 1 a 2, podle kterého „tímto zákonem se řídí práva a povinnosti vzniklé ode dne nabytí jeho účinnosti.

4) K tomu srovnej například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. července 1999, sp. zn. 2 Cdo 240/97, uveřejněný v časopise Právní rozhledy, 1999, č. 10, s. 546, rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3559/2012 (www.nsoud.cz) nebo usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. září 2014, sp. zn. 22 Cdo 3611/2014 (www.nsoud.cz).

5) K tomu srovnej například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3559/2012 (www.nsoud.cz).

6) K tomu srovnej například DOBROVOLNÁ, E.; SPÁČIL, J. Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku. In Právní rozhledy, 2012, č. 20, s. 719 nebo VEČEŘOVÁ, J.; KONEČNÁ, M. Zamyšlení nad § 1017 občanského zákoníku. In Rekodifikace a praxe, 2015, č. 3, s. 4 a násl.

Není-li dále stanoveno jinak, řídí se ustanoveními tohoto zákona i právní poměry týkající se práv osobních, rodinných a věcných; jejich vznik, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů. Protože přechodná ustanovení další speciální úpravu pro sousedská práva neobsahují, musí praxe vycházet z uvedeného ustanovení. Odborná literatura vcelku kategoricky naznačila, že na ustanovení o sousedských právech dopadá § 3028 odst. 2 o nepravé retroaktivitě, což znamená, že se zákonná ustanovení nového občanského zákoníku začnou na sousedská práva aplikovat ode dne účinnosti nové kodifikace.⁷⁾

Již předtím se v širším kontextu formovala v rámci Nejvyššího soudu snaha o posouzení aplikace příslušné právní úpravy na přelomu let 2013 a 2014, zejména u zahájených a neskončených řízení, což jsem již na stránkách odborné literatury podrobně dokumentoval.⁸⁾ Na tomto místě shrňme, že potřeba řešení odrážela většinové přesvědčení Nejvyššího soudu, že výslovná úprava obdobná jako u § 3031 k dispozici není a nebylo jednoznačné, jak danou situaci řešit. Na počátku roku 2014 nebyl k dispozici ani výklad, který by zaujala Komise pro aplikaci nové civilní legislativy. Poukaz na ustanovení § 3028 odst. 2 obč. zák. nebyl v pracovních diskusích považován za jednoznačný a pokud jeho aplikace měla přicházet do úvahy, objevovaly se zejména z úrovně odvolacích soudů názory, že všechna nepravomocná rozhodnutí, vynešená před 1. lednem 2014 ve věcech směřujících k vydání konstitutivního rozhodnutí, je třeba zrušit, soudům prvního stupně vrátit, aby věc projednaly podle nového občanského zákoníku. Takové řešení však bylo považováno za finančně i časově náročné pro stát i účastníky, mohlo narážet na legitimní očekávání účastníků a porušovat právo na spravedlivý proces a vyloučena nebyla ani případná odpovědnost státu za neprojednání věci v přiměřené lhůtě.

Začalo se ukazovat, že soudní praxe se ve sporech týkajících se věcných práv začíná diferencovat na dva, resp. tři, základní přístupy. Část praxe zastávala názor, že zahájená soudní řízení by měla být dokončena podle dosavadních právních předpisů. Tyto názory, obtížně hledající přímou oporu v samotném zákonném textu nového občanského zákoníku, se opíraly zejména o zdůrazňované principy legitimního očekávání a právní jistoty či ochranu oprávněných zájmů. Tyto pohledy podpořil také zřejmě první odborný publikovaný materiál významného současného českého procesualisty B. Dvořáka,⁹⁾ který se velmi výrazně vyslovil pro dokončení zahájených řízení podle dosavadních právních předpisů.

Druhý názor naopak vycházel z (tradičního procesního) principu zcela opačného a reflektujícího, že jde-li o řízení, která končí vydáním konstitutivního rozhodnutí, musí o nich soud rozhodovat výhradně podle právní úpravy účinné v době, kdy o takové žalobě rozhoduje. Na podporu tohoto názoru bylo poukazováno na textaci přechodného ustanovení § 3028 odst. 2 obč. zák., jenž výslovně předpokládal použití nového občanského zákoníku obecně pro oblast věcných práv.

7) ELIÁŠ, K. *Sousedská práva v novém občanském zákoníku*. In *Zpravodaj Jednoty českých právníků*, roč. XXIII, duben 2013, č. 2, s. 18 nebo ELIÁŠ, K. *Sousedská práva v Česku*. In *Sborník přednášek a článků k novému občanskému zákoníku (2013–2014)*. Pražské sdružení jednoty českých právníků, listopad 2014, s. 34.

8) K tomu srovnej KRÁLÍK, M. *Tres faciunt collegium anebo věcná práva, nový občanský zákoník a první „oficiální“ judikatura*. In *Zpravodaj Jednoty českých právníků*, roč. XXVV, únor 2015, č. 1, s. 49 a násl.

9) DVOŘÁK, B. *Dvě poznámky k intertemporalitě*. In *Právní rozhledy*, 2014, č. 6, s. 203 a násl.

Třetí názor odrážel přesvědčení, že se zahájená a neskončená řízení dokončí podle nového občanského zákoníku, nicméně s ponecháním si možnosti ve výjimečných případech uvažovat o aplikaci dosavadních předpisů tam, kde to bude povaha věci opodstatňovat a vyžadovat. Tento názor se pak začal prosazovat také v odborné literatuře.¹⁰⁾

Specializovaný senát 22 Cdo Nejvyššího soudu České republiky na počátku roku 2014 proto zvažoval, jakým způsobem by měly být uvedené aktuální otázky řešeny a v zásadě přicházely do úvahy tři alternativy:

1. žádné upřednostňující kroky nečinit, vyčkat na rozhodnutí, která se k této otázce budou vyjadřovat a budou napadena dovoláním, což bylo považováno z hlediska veřejného zájmu za problematické a také nežádoucí z pohledu role Nejvyššího soudu jako sjednotitele judikatury,
2. informovat o daném problému Ministerstvo spravedlnosti ve snaze o jednoznačné vyřešení této otázky; ani toto řešení se nepovažovalo za ideální jednak proto, že došlo k personálním obměnám na Ministerstvu spravedlnosti a případné řešení legislativní cestou (o které však nebyl zřejmý zájem) by si vyžádalo určitý čas a jednak proto, že řešení těchto otázek je přece jenom úkolem zejména soudní praxe,
3. nalézt řešení na půdě Nejvyššího soudu.

Senát 22 Cdo proto zpracoval výchozí prvotní materiál týkající se postupu soudu při rozhodování o žalobách na vydání konstitutivního rozhodnutí v oblasti věcných práv, podaných v roce 2013, resp. ještě dříve, pokud o nich nebylo do 31. prosince 2013 pravomocně rozhodnuto.

Výchozí podstatou tohoto materiálu byl pracovní závěr, že v případech, kdy soud rozhoduje o vydání konstitutivního rozhodnutí, musí v zásadě vycházet z právního stavu v době vydání rozhodnutí; je totiž třeba vyjít z toho, že k založení, změně nebo zrušení práva dochází až právní mocí rozhodnutí a není dána zákonná opora pro dokončení řízení podle dosavadních právních předpisů (na rozdíl od procesního práva). Byl uplatněn pracovní předpoklad, že podání žaloby zřejmě nelze považovat za „právo vzniklé podle dosavadních právních předpisů“ (§ 3028 odst. 2 obč. zák. 2012), když právy a povinnostmi se zde zjevně míní hmotněprávní nároky založené a povinnosti uložené podle dosavadních právních předpisů, které se budou posuzovat podle dosavadních právních předpisů.

To, že před 1. lednem 2014 již ve věci rozhodl soud prvního stupně, nemělo být posouzeno jako relevantní s tím, že pokud ve věci rozhodl soud prvního stupně a věc se nachází po 1. lednu 2014 v odvolacím řízení, bude třeba zvážit, zda s přihlédnutím k obsahu odvolání a nové právní úpravě by se odvolatel při posouzení věci podle nového předpisu mohl domoci požadovaného rozhodnutí; v kladném případě pak s úvahou, zda procesní předpisy umožňují rozhodnutí věci v odvolacím řízení, nebo zda je třeba rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Tato otázka se začala v praxi objevovat z pohledu, zda procesní úprava umožňuje reagovat kasačním rozhodnutím na samotný fakt, že soud prvního stupně rozhodoval (správně) podle obč. zák. 1964, zatímco odvolací soud má rozhodovat již podle obč. zák. 2012.¹¹⁾

10) K tomu srovnej PRAŽÁK, P. K výkladu přechodných ustanovení nového občanského zákoníku. In *Právní rozhledy*, 2014, č. 18, s. 633 a násl.

11) K tomu srovnej například GRYGAR, J. Ke zrušení rozsudku odvolacím soudem z důvodu intertemporality občanského zákoníku. In *Rekodifikace a praxe*, 2014, č. 11, s. 13 a násl.

Pracovní materiál senátu 22 Cdo tak vycházel z toho, že se primárně uplatní nová právní úprava, nicméně s „ponechanými zadními vrátky“ pro aplikovatelnost obč. zák. 1964. Jednalo se zejména o následující typy řízení:

1. vypořádání zaniklého SJM,
2. vztahy mezi účastníky SJM,
3. zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví,
4. vztahy mezi spoluvlastníky,
5. vypořádání neoprávněné stavby,
6. zřízení nezbytné cesty,
7. zrušení věcného břemene pro změnu poměrů.

Pro tyto typy případů operoval pracovní materiál s použitelností nového občanského zákoníku s dvěma výjimkami:

- a) vypořádání neoprávněných staveb – zde bylo uvažováno o výjimce z důvodu, že obč. zák. 1964 vycházel z toho, že i neoprávněná stavba zůstává ve vlastnictví stavebníka jako samostatná věc (§ 120 ve spojení s § 135c) a tento právní stav nebyl dotčen ani přechodnými ustanoveními obč. zák. 2012 (§ 3054 a násl.), jenž naopak zřejmě upřednostňuje tzv. super-ficiální zásadu, z níž vychází při úpravě režimu staveb na cizím pozemku v § 1084 a násl. Zde se považovalo za problematické, aby se právní stav založený na východisku, kdy stavba a pozemek mají odlišného vlastníka, řešil podle zákonných ustanovení, jež naopak vycházejí z toho, že stavba je součástí pozemku a tomuto východisku také přizpůsobují řešení tohoto právního vztahu,
- b) vypořádání zaniklého společného jmění manželů – zde pochybnost o právním režimu vycházela z toho, že řízení o vypořádání společného jmění manželů je sice řízením končícím vydáním konstitutivního rozhodnutí, na straně druhé však k zániku daného právního poměru došlo za účinnosti předchozí právní úpravy, která by se proto měla prosadit i pro vypořádání.

Na únorovém (2014) zasedání občanskoprávního a obchodní kolegia Nejvyššího soudu kolegium tento předložený materiál projednalo a vzalo na vědomí, přičemž až na výjimku týkající se vypořádání společného jmění manželů nebyly vůči obsahu tohoto materiálu a názorům v něm uplatněným vzneseny žádné námitky. Diskuse byla vedena u společného jmění manželů zejména v rovině, zda by se měl prioritně uplatnit nový občanský zákoník s ohledem na konstitutivní povahu rozhodnutí o vypořádání, anebo dosavadní právní úprava s názorem opírajícím se o princip legitimního očekávání daný právní úpravou účinnou v den zániku společného jmění manželů. V zásadě pouze tato jediná otázka zůstala při projednávání daného materiálu sporná a byla o ní vedena rozsáhlá diskuse, která však nedospěla k většinovému stanovisku. Shoda však panovala v tom, že pro aplikaci ať již „starého nebo nového“ občanského zákoníku by neměl být podstatný okamžik zahájení řízení o vypořádání společného jmění manželů, ale okamžik zániku společného jmění manželů. U této poslední okolnosti bylo kolegium v zásadě ve shodě.

V rámci této diskuse se však výslovně neprojednávala otázka tzv. sousedských práv, ačkoliv bylo zřejmé, že i spory tohoto typu v praxi na přelomu let 2013 a 2014 budou existovat a je potřeba dát praxi vodítko, podle jaké hmotněprávní úpravy je třeba postupovat. V poměrech sousedských práv Nejvyšší soud dal praxi první zřetelný signál akceptací závěrů vyplývajících z usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. ledna 2014, sp. zn. 17 Co 423/2013,

kteře bylo na prosincovém zasedání v roce 2014 občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ČR bez jakýchkoliv výhrad schváleno k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Přestože se v právní větě tohoto rozhodnutí otázka odpovídající právní úpravy sousedských práv neřeší, ačkoliv šlo o aplikovatelnost § 1013 občanského zákoníku, z textu rozhodnutí je zřetelné, že právní poměry v režimu ochrany vlastnického práva se mají řídit po 1. lednu 2014 novým občanským zákoníkem, i když se bude jednat o poměry vzniklé před tímto datem.

Již jsem zdůrazňoval, že „pracovní materiál“ senátu 22 Cdo, který kolegium projednalo a vzalo na vědomí v únoru 2014, se z pohledu přechodných ustanovení zabýval otázkami sporů z věcných práv, která končí vydáním konstitutivních rozhodnutí, o které však v dané věci nešlo, protože se jednalo naopak o rozhodnutí deklaratorní. I tady se potvrdila linie směřující k aplikaci nového občanského zákoníku do právních poměrů vzniklých před 1. lednem 2014. Platí tak působnost nového občanského zákoníku i v případech ochrany vlastnického práva, do kterého bylo zasaženo, zde v poměrech negatorní (zápůrčí) žaloby. I když se o této otázce na jednání kolegia nevedla žádná diskuse, protože nebyly uplatněny připomínky ani ve vnějším ani ve vnitřním připomínkovém řízení, je zjevné, že přijatý názor odráží stav, kdy do vlastnického práva bylo zasaženo ještě v poměrech předchozí právní úpravy, nicméně tento protiprávní „aktivní“ stav trvá i po 1. lednu 2014, a proto se uplatní § 3028 odst. 2 o. z., tj. působnost nového občanského zákoníku. Právo na ochranu proti zásahu do vlastnického práva sice vzniklo ještě za účinnosti předchozí právní úpravy, nicméně k tomuto zásahu dochází stále i po 1. lednu 2014. Přijetím tohoto závěru se pak rozšířila působnost nového občanského zákoníku v oblasti věcných práv nejenom na řízení ve věcech končících vydáním konstitutivního rozhodnutí, ale i na případy mající deklaratorní charakter.

Následná judikatura Nejvyššího soudu se pak vyjádřila již i k aplikovatelnosti nového kodexu přímo ve sféře sousedských práv. V rozsudku ze dne 29. dubna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3940/2014 (www.nsoud.cz) Nejvyšší soud jednoznačně konstatoval aplikovatelnost tzv. nepravé zpětné účinnosti nového občanského zákoníku i pro případy, kdy soud prvního stupně rozhodoval před 1. lednem 2014 podle zákona č. 89/2012 Sb., ale odvolací soud rozhodoval již po 1. lednu 2014. Tento závěr se pak opíral o odbornou literaturou citované ustanovení § 3028 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb. a stejný závěr následně potvrdil i v rozsudku ze dne 3. června 2014, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014 (www.nsoud.cz).

Tím je jasně nastavena linie právního předpisu, který má být po 1. lednu 2014 v poměrech sousedských práv aplikován. Bez dalšího to však neznamená vyloučení použití zákona č. 40/1964 Sb. Vedle toho, že z § 3028 odst. 2 části věty za středníkem zákona č. 89/2012 Sb. vyplývá použitelnost dosavadních předpisů na vznik právních poměrů ze sousedských práv, dopadá současně také na práva a povinnosti vzniklé před 1. lednem 2014. V praktické rovině sousedských práv může jít například o spory o vlastnické právo k separovanému (od stromu odděleného) ovoci, ale lze předpokládat, že v současné době půjde již o spory spíše výjimečné. Naproti tomu se ukazuje, že posouzení použitelnosti zákona č. 89/2012 Sb. nemusí být přijímáno v konkrétních případech vždy zcela bez výhrad. Dosavadní diskuse v odborné literatuře tento problém naznačují při aplikovatelnosti § 1017 odst. 1 věta první zákona č. 89/2012 Sb., podle kterého „*má-li pro to vlastník pozemku rozumný důvod, může požadovat, aby se soused zdržel sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice pozemků, a vysadil-li je nebo nechal-li je vzrůst, aby je odstranil*“, tj. při posuzování požadavku na odstranění stromů vysázených ještě

v poměrech zákona č. 40/1964 Sb. Část odborné literatury vychází z toho, že ani v těchto případech není aplikace § 1017 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. vyloučena,¹²⁾ část literatury naproti tomu zastává názor opačný s poukazem na to, že „je jen otázkou, zda se lze domáhat odstranění stromu, vysázeného před účinností zákona. Vzhledem k zásadě, že ani občanskoprávní předpisy nepůsobí zpětně, tomu tak patrně není“.¹³⁾ Jiní autoři na problém poukazují, ale konkrétní a definitivní řešení nenabízí.¹⁴⁾ Tento problém však dosud judikatura Nejvyššího soudu neřešila.

Úprava sousedských práv v novém občanském zákoníku a použitelnost dosavadní judikatury v oblasti imisí

Základní přístup judikatury k řešení tohoto problému v poměrech imisí naznačil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. dubna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3940/2014, ve kterém přijal zásadní a do jisté míry zobecňující závěr, že (bez ohledu na odlišné slovní vyjádření) jsou ustanovení § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. a ustanovení § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. „v zásadě obsahově totožnými právními normami“. Tento výchozí závěr byl odrazem argumentace, podle které ze srovnání § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. a § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. vyplývá, že obě tato ustanovení ukládají vlastníku povinnost zdržet se imisí (i když § 127 odst. 1 pojem imisí nepoužíval). Současně dovolací soud zdůraznil, že i v poměrech předchozí právní úpravy se v judikatuře (v rozhodnutí citované) uznávalo, že u skutkové podstaty rušení tzv. imisemi je poskytnutí ochrany vázáno na určitou intenzitu rušení, tj. na překročení míry přiměřené poměrům (R 3/1988) s tím, že ochrana podle § 127 odst. 1 nebyla poskytována proti nepodstatným zásahům, které jsou sousedé povinni navzájem trpět, protože jsou spojeny s obvyklým užíváním nemovitosti (R 50/1985).

S odkazem na závěry přijaté v novější judikatuře (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. července 2012, sp. zn. 22 Cdo 296/2011, a rozsudek ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 22 Cdo 1312/2013) Nejvyšší soud současně zdůraznil, že obtěžování ve smyslu § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. představovalo takový výkon vlastnického práva k věci, jehož důsledky fyzicky přesahovaly věc samu, a působily buď na jiné osoby, anebo na věci ve vlastnictví jiného, a to „**prokazatelně negativně**“. Obtěžování tak bylo třeba chápat objektivně, tj. z hlediska obvyklých společenských názorů, přičemž každý byl povinen snášet imise z obvyklého, normálního užívání věci. V této judikatuře pak Nejvyšší soud zdůraznil, že ve vztazích mezi vlastníky sousedních pozemků dochází nikoliv výjimečně k tomu, že užívání pozemku některého z vlastníků se projevuje v poměrech druhého vlastníka způsobem považovaným za obtěžující. Nicméně ne každé takové „obtěžování“ však zakládalo oprávnění bránit se proti němu žalobou opírající se o § 127 odst. 1. Tato možnost byla dána dotčené osobě pouze tehdy, pokud se jednalo o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům. Zda o takový případ šlo či nikoliv, bylo

12) ELIÁŠ, K. *Sousedská práva v Česku*. In *Sborník přednášek a článků k novému občanskému zákoníku (2013–2014)*. Pražské sdružení jednoty českých právníků, listopad 2014, s. 40.

13) SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 170.

14) VEČEŘOVÁ, J.; KONEČNÁ, M. *Zamyšlení nad § 1017 občanského zákoníku*. In *Rekodifikace & praxe*, 2015, č. 3, s. 5.

nutné posoudit vždy podle okolností konkrétního případu s přihlédnutím ke všem skutečnostem, které v této souvislosti vyšly najevo. Závěr o tom, zda se jednalo či nikoliv o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, odrážel individuální poměry každého případu zejména tam, kde absentovala objektivní kritéria napomáhající učinit závěr o míře obtěžování. V takových případech praxe vycházela z toho, že je na soudu, aby v každém jednotlivém případě zvážil, kdy účinky působení věci je druhá osoba povinna snášet, byť se může jednat o důsledky obtěžující či negativní a kdy jí již vzniká právo na obranu režimu § 127 odst. 1, neboť se jednalo o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům.

Z těchto východisek pak dovolací soud vycházel při formulování závěrů ve věci sp. zn. 22 Cdo 3940/2014, podle nichž ani podle § 127 odst. 1 nebyly relevantní imise, které nevnikaly na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně neomezovaly obvyklé užívání pozemku. To se podávalo i z toho, že imise musely na věci ve vlastnictví jiného nebo na jeho osobu působit objektivně negativně; jinak se nejednalo o relevantní imise. Nejvyšší soud pak uzavřel, že obsah § 127 odst. 1, pokud se týkal imisí (s výjimkami, jež se vztahují na ohrožení sousedovy stavby nebo pozemku úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené a odstraňování převisů a podrostů, které upravuje zákon č. 89/2012 Sb. v jiných ustanoveních a zčásti jiným způsobem), je – i přes jiné slovní vyjádření – totožný s § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. Okruh právních skutečností, zahrnutelných pod hypotézu § 127 odst. 1 (pokud šlo o uvedené imise) a § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. je v zásadě totožný; to platí i pro dispozici této normy.

Z toho pak vyplynul dovolacímu soudu závěr, že judikatura k § 127 odst. 1 ohledně imisí (obtěžování sousedů hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, jako i vníkaním chovaných zvířat na sousedící pozemek) je v zásadě použitelná i pro posuzování imisí podle § 1013 odst. 1 o. z.

V uvedeném rozhodnutí posuzoval dovolací soud dále otázku – dovolacím soudem v poměrech zákona č. 89/2012 Sb. dosud neřešenou – zda se při posuzování místních poměrů podle § 1013 odst. 1 uplatní míra obvyklá danému místu či věci, nebo míra, která je žádoucí.

Při řešení této otázky vyšel Nejvyšší soud také ze své předchozí judikatury formulované zejména v rozsudku ze dne 27. května 2004, sp. zn. 22 Cdo 1421/2003 (R 14/2006) a rozsudku ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005 (www.nsoud.cz). V prvním z uvedených rozhodnutí Nejvyšší soud zdůraznil, že je třeba zvážit, jaká je v dané lokalitě s přihlédnutím k jinými obdobným lokalitám (například k tomu, zda jde o město, vesnici, nebo o pozemky sloužící jen k zemědělskému využití) přiměřená míra konkrétních imisí. Posouzení, zda jde v konkrétní věci o obtěžování, proti kterému je třeba poskytnout ochranu (§ 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., resp. § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.), je na úvaze soudu rozhodujícího v nalézacím řízení, kterou by dovolací soud mohl zpochybnit, jen pokud by byla zjevně nepřiměřená.¹⁵⁾ Ze stejného východiska vyšel dovolací soud i v rozsudku ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 636/2014,¹⁶⁾ zdůrazněním, že posouzení, zda jde v konkrétní věci o obtěžování, proti kterému je třeba poskytnout ochranu, je do značné míry věcí soudcovského uvážení. Byť toto poslední

15) K tomu srovnej také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. června 2009, sp. zn. 22 Cdo 1514/2007 (www.nsoud.cz).

16) Uveřejněném v časopise *Právní rozhledy*, 2015, č. 16, s. 376–378.

rozhodnutí bylo vydáno ještě v poměrech zákona č. 40/1964 Sb., poukaz na § 1013 odst. 1 v textu rozhodnutí jasně naznačuje, že se má jednat o závěr použitelný i v poměrech nové právní úpravy.

Vrátíme-li se ale ke zkoumané otázce, zda se při posuzování místních poměrů podle § 1013 odst. 1 uplatí míra obvyklá danému místu či věci nebo míra, která je žádoucí, řešené ve věci sp. zn. 22 Cdo 3940/2014, dovolací soud odkazoval dále na rozsudek ze dne 26. dubna 2006, sp. zn. 22 Cdo 223/2005, v němž mimo jiné uvedl, že občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.) zakazoval obtěžování jdoucí nad míru přiměřenou poměrům, přičemž se jednalo jako o poměry místní, tak o poměry druhové (například při obtěžování provozem restaurace se přihlíží jak k poměrům v místě, tak i k poměrům obecně daným při provozu určitého druhu restaurací). Soud rozhodující o návrhu na ochranu podle § 127 odst. 1 se nemůže omezit jen na konstatování, že namítaný zásah je v souladu se stavem v místě obvyklým, ale musí vždy zohlednit míru přiměřenou poměrům (které by měly být). Jde tak o reakci na případ, kdy v určitém konkrétním místě souběhem okolností vzniknou místní poměry, které se významně liší od poměrů v jiných podobných místech a z hlediska zásadních zásad, na kterých spočívá soukromé právo (dobré mravy, ochrana života a zdraví, svobody, cti, důstojnosti a soukromí, zákaz zneužití práva) se jeví jako nežádoucí.¹⁷⁾ V rozsudku ze dne 3. června 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014, pak dovolací soud v této souvislosti poukázal též na skutečnost, že pokud by soud měl vyjít z doslovného výkladu § 1013 odst. 1 a za místní poměry považovat ty, které skutečně v místě panují, bez ohledu na stav obvyklý v jiných podobných místech, pak by byla ochrana před imisemi vyloučena, neboť stav, proti kterému by se žalobce bránil, by byl v souladu s „mírou přiměřenou místním poměrům“.

Ve věci sp. zn. 22 Cdo 3940/2014 Nejvyšší soud dále zdůraznil, že jak zákon č. 89/2012 Sb., tak i zákon č. 40/1964 Sb. (byť ten nikoliv výslovně, ale implicitně) zakazuje obtěžování jdoucí nad míru přiměřenou poměrům, přičemž tu jde jak o poměry místní, tak o poměry druhové. Současná občanskoprávní úprava výslovně zakazuje (vlastník se zdrží všeho) obtěžování (konání toho, co působí, že imise „vnikají na pozemek jiného vlastníka“) a to v míře nepřiměřené místním poměrům (zde tak jde o poměry existující v místě) a které „podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku“ (tedy užívání obvyklé v jiných podobných místech; zde jde o poměry druhové). Dovolací soud současně v uvedeném rozhodnutí zdůraznil, že zákonná úprava používá neurčité pojmy a posouzení dané věci je vždy do značné míry na úvaze soudu. Je proto třeba vždy vymezit, jaký okruh pozemků zahrnout pod pojem „obvyklé užívání“ (včetně budov, a to i těch, které se nestaly součástí pozemku). Z toho vyplývá, že nelze zcela srovnávat poměry v obytné části průmyslového města, jehož továrny přímo či nepřímo zajišťují zaměstnání pro významnou část obyvatel, s poměry v obci, zaměřené na turistiku a rekreaci, i když v obou těchto případech jde o užívání obytných domů.

Uvedené rozhodnutí se pak zabývalo ještě jednou otázkou, a to posouzením, co se rozumí „obvyklým užíváním pozemku“; zda se jedná o způsob jeho užívání podle označení v rámci evidence v katastru nemovitostí, způsob jeho užívání v obdobných místech nebo faktický způsob, jakým pozemek užívají jeho vlastníci. Tuto otázku dovolací soud posoudil ve prospěch

17) Například pokud v obytném domě bydlí více hlučných osob, a je tam proto hluk vyšší, než je v takových domech obvyklé, nelze vyjít z toho, že se určitá míra obtěžování hlukem stala v místě obvyklou; je totiž třeba přihlídnout ke společenskému významu výkonu, který způsobuje imise.

faktického užívání, které není v rozporu s právními předpisy. Současně však zdůraznil, že i zde má soud prostor pro uvážení.

Imise, úřední povolení a průmyslové závody

Specifickou problematiku imisních žalob vždy představovalo posuzování případů, kdy imise produkuje průmyslový závod nebo jde o imise pocházející z provozu na pozemních komunikacích.

Je zajímavé, že až po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. měl dovolací soud možnost se touto otázkou komplexněji zabývat, byť v poměrech ještě zákona č. 40/1964 Sb. V rozsudku ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 636/2014, připustil dovolací soud dovolání pro řešení otázky problematiky imisí způsobených úředně schváleným provozem průmyslového podniku, neboť řešení této otázky působilo v praxi vždy určité obtíže.

Na rozdíl od imisí podle § 1013 odst. 1, kde judikatura uzavřela, že jde v zásadě o obdobnou úpravu jako v případě § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., v případě imisí způsobených provozem závodu obsahuje zákon č. 89/2012 Sb. speciální úpravu obsaženou v ustanovení § 1013 odst. 2, podle kterého *„jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen“*.

Problematika imisí způsobených průmyslovými závody úředně povolenými je úzce spojena s významem a dosahem veřejnoprávních předpisů. V rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 636/2014 vyšel dovolací soud jednak ze starší judikatury (R 37/1985) a jednak z nálezu Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11. První z uvedených rozhodnutí zdůraznilo, že výkon vlastnického práva na základě úředního povolení je třeba považovat za povolený, nedošlo-li od vydání povolení ke změně poměrů. Ústavní soud pak ve svém rozhodnutí nevyloučil aplikaci starší judikatury, když uvedl (s odkazem na R 65/1972), že obecně platí, že opírá-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, je třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný.

S přihlédnutím ke starší judikatuře a prvorepublikové odborné literatuře pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že důležitým vodítkem pro posouzení toho, zda jde o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům (odkaz učiněný na § 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. pak signalizuje, že obdobný přístup považuje dovolací za odpovídající i v poměrech nové občanskoprávní úpravy) je zjištění, že rušení přesahuje limity uvedené ve veřejnoprávních předpisech; jestliže však příslušný státní orgán udělí v rámci své pravomoci výjimku umožňující překročení těchto limitů, nejde z hlediska veřejného práva o nepovolený výkon vlastnického práva a samotná okolnost, že rušení přesahuje uvedené limity, nestačí pro vyslovení závěru, že jde o rušení nad míru přiměřenou poměrům. Jestliže pak žalobce podle zákona účastníkem řízení o udělení výjimky nebyl, nemůže to vyloučit důsledky povolené výjimky. Dovolací soud podotkl, že vzhledem k § 1 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., zdůrazňujícím relativní nezávislost práva soukromého a veřejného, je zdůrazněna jen pomocná role veřejnoprávních předpisů při posuzování toho, zda jde o imisi relevantní z hlediska soukromého práva.

Současně pak dovolací soud zdůraznil, že i v poměrech zákona č. 40/1964 Sb. platila zásada, podle které opíral-li se napadený výkon vlastnického práva o úřední povolení a žalovaný nepřekročil meze tohoto povolení, bylo třeba považovat výkon vlastnického práva za oprávněný; toto pravidlo však neplatilo bezvýjimečně. Při posuzování, zda je v konkrétním případě možno (výjimečně) poskytnout ochranu i proti rušení vzešlého z úředně povolené činnosti, bylo třeba vzít do úvahy i to, zda rušený žalobce měl možnost uplatnit své námítky proti schválení provozu ve správním řízení. Bylo – a bude i nadále – třeba též zvážit obecnou prospěšnost činnosti, ze které rušení pochází, a společenské důsledky zákazu. To samozřejmě neznamená, že jednotlivci lze odepřít ochranu proti zjevně protiprávnímu rušení jen z důvodu veřejného zájmu na činnosti rušení vyvolávající; k významu činnosti však je třeba přihlídnout v hraničních situacích a také při poskytování lhůty k plnění tak, aby žalovaný měl reálnou možnost provést potřebná opatření. V této souvislosti pak dovolací soud poukázal též na místní aspekt věci zdůrazněním, že při řešení otázky, zda při provozu zařízení sloužícího průmyslové výrobě, jehož činnost je jinak v souladu s veřejným právem, překračuje míru přiměřenou poměrům, je třeba vyjít ze srovnání s jinými lokalitami, ve kterých jsou provozována obdobná zařízení; je-li v místě provozována na základě příslušných povolení průmyslová výroba, nelze „míru přiměřenou poměrům“ srovnávat s místy, kde taková výroba provozována není.

Otázka aplikace § 1013 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb. dosud v relativně krátké době od účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. Nejvyšším soudem řešena nebyla. Vzhledem k zahraničním zkušenostem (zejména rakouským a německým ať již judikaturním nebo doktrinárním) však lze předpokládat, že se bude formovat řadu let. Stávající tuzemská literatura na složitost problematiky již opakovaně začala poukazovat.¹⁸⁾

Sousedská práva a provoz na pozemních komunikacích

Soudní praxe v poměrech zákona č. 40/1964 Sb. připouštěla imisní žaloby i v případech imisí (zejména hlukem) na pozemních komunikacích. Souhrnný přístup dovolacího soudu k dané problematice je obsažen v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008, resp. v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11 (nalis.usoud.cz),¹⁹⁾ kterým byla dosavadní judikatura Nejvyššího soudu do jisté míry modifikována. Judikatura Nejvyššího soudu k této problematice (stále ještě v poměrech zákona č. 40/1964 Sb.) je doposud završena rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3559/2012, ve kterém dovolací soud reagoval i na nález Ústavního soudu. Dovolací soud zdůraznil, že Ústavní soud se v označeném nálezu zaměřil na posuzování otázky kolize dvou subjektivních vlastnických práv při aplikaci úpravy tzv. sousedského práva podle § 127 zákona č. 40/1964 Sb., konkrétně v případě imise z provozu na pozemní komunikaci. Nosnou myšlenkou nálezu Ústavního soudu je závěr, podle

18) K tomu srovnej DOBROVOLNÁ, E.; SPÁČIL, J. *Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku*. In *Právní rozhledy*, 2012, č. 20, s. 719 nebo SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 150–160.

19) *Protože jde o rozhodnutí vydaná ještě v poměrech zákona č. 40/1964 Sb., odkazují (i pro jejich rozsáhlost) na jejich obsah.*

kterého „obecné soudy (ve věci sp. zn. 22 Cdo 3281/2008) v situaci kolize dvou základních práv neodůvodněně preferovaly ochranu vlastnického práva vedlejších účastníků, jako vlastníků nemovitostí bezprostředně sousedících s pozemní komunikací, čímž zasáhly současně ústavně nekonformním způsobem do vlastnického práva stěžovatele (vlastníka místní pozemní komunikace)“. Z nálezu však nelze vyčíst závěr, že by bez dalšího bylo „vyloučeno uložit obci (žalovanému) povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemních komunikacích“.

Podle Ústavního soudu je právní úprava tzv. sousedského práva regulací zaměřenou na řešení kolize dvou (více) subjektivních práv (práv vlastnických). Řešení této kolize nabízí Ústavní soud z pohledu tzv. testu proporcionality. Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda, kdy první podmínkou je jejich vzájemné poměrování a druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

Na tato východiska pak navázal Nejvyšší soud (již v poměrech zákona č. 89/2012 Sb.) v rozsudku ze dne 3. června 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014 (www.nsoud.cz), kde se zabýval problematikou pozemních komunikací již z pohledu ustanovení § 1013 zákona č. 89/2012 Sb. a zdůraznil vědomost k závěrům vyplývajícím z nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 451/11, na který navázal právě v rozsudku ze dne 28. ledna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3559/2012 se zdůrazněním, že o právní závěry tam uvedené se v zásadě opírá i v dané věci sp. zn. 22 Cdo 3277/2014. Zásadním a pro věc určujícím je pak především závěr, že na imise vyvolané provozem na pozemních komunikacích nelze vztáhnout ustanovení § 1013 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., neboť se nejedná o provoz závodu nebo jiného podobného zařízení.

Dovolací soud akceptoval závěry podávající se z rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 451/11 potud, že obec jako vlastník místní komunikace je povinna strpět obecné užívání této komunikace bez možnosti regulovat provoz na ní. Takové oprávnění náleží (s výjimkami stanovenými v § 24 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, týkajících se případů, kdy hrozí nebezpečí z prodlení) – a to i v případě uzavření či částečného uzavření místní komunikace ve smyslu § 24 odst. 2 tohoto zákona, příslušnému silničnímu správnímu úřadu; s vlastníkem pozemní komunikace je žádost o uzavírku pouze projednána. Analogicky lze poukázat na vyloučení odpovědnosti obce za škody vyplývající z provozu na pozemních komunikacích, jež je přímo zakotveno v § 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., podle něhož platí, že vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá podle obecných právních předpisů vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích. I tato koncepce vyloučení

odpovědnosti za škodu způsobenou provozem na pozemních komunikacích zjevně vychází ze skutečnosti, že – na rozdíl od technického nebo stavebního stavu komunikací – je provoz na ní vlastníkem komunikace neovlivnitelný. Ústavní soud nicméně nezpochybnil, že vlastnická práva vedlejších účastníků byla za daného stavu věci imisemi hluku porušována, což však nebylo v rozsahu nepřiměřeném místním poměrům.

Nejvyšší soud dále zdůraznil závěr Ústavního soudu, že posouzení způsobu splnění obecné povinnosti zdržet se obtěžování hlukem není výlučně otázkou případného výkonu rozhodnutí (exekuce). Podle Ústavního soudu je třeba zvážit i reálnost takového požadavku, a to s přihlédnutím k faktickým možnostem povinného subjektu (markantně vystupujícím do popředí u vlastníka veřejné komunikace), včetně jeho možností funkčních i finančních. Ústavní soud však neuvedl, jak mají osoby, rušené nadměrným hlukem z pozemní komunikace, postupovat, chtějí-li se proti obtěžování bránit. Nejvyšší soud však v této souvislosti poukázal na skutečnost, že z nálezu nelze ani dovodit, že by bez dalšího bylo vyloučeno uložit obci povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemních komunikacích, což platí i pro jiné územní samosprávné celky.

Dovolací soud považoval pro posuzování imisí z provozu na pozemních komunikacích za významný závěr, podle kterého je třeba přihlížet ke specifickým rysům provozu na pozemní komunikaci, zejména k § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, jakož i k tomu, že územní samosprávný celek (obec) nemůže provoz na komunikaci regulovat. Mohou-li regulovat provoz na komunikacích územní samosprávné celky jen v rámci tzv. přenesené působnosti, pak je taková regulace, pokud by mohla omezit imise způsobené ze silničního provozu, věcí státu; současně vyšel z toho, že protiprávní stav (obtěžování relevantními imisemi) nemůže být zhojen jen tím, že trvá dost dlouho.

Dovolací soud dále zdůraznil, že vlastník komunikace nemá v zásadě možnost ovlivnit provoz na ní, což ovšem neznamená, že neodpovídá za stav komunikace ve smyslu § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku proto odpovídá podle § 1013 odst. 1 za rušení (imise), které vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však bez dalšího za imise vzniklé jen v důsledku provozu na těchto pozemních komunikacích. V souvislosti s rozhodováním dané věci dovolací soud dále poukázal na skutečnost, že se jednalo o otázku rušení vlastníka pozemků sousedících s pozemními komunikacemi imisemi; nešlo tu o ochranu jiných základních práva a hodnot (například zdraví nebo soukromí), chráněných právním řádem. Na základě toho pak uzavřel, že domáhá-li se žalobce ochrany proti rušení (imisím) pocházejícím z pozemní komunikace, soud nejprve zjistí, zda jde o rušení přesahující míru přiměřenou poměrům (u podobných komunikací); přitom přihlédne k tomu, zda imise (zde hluk a prašnost) obtěžující žalobce přesahují limity stanovené v hygienických, případně jiných veřejnoprávních předpisech (tyto limity jsou však jen pomocným, byť významným ukazatelem – § 1 zákona č. 89/2012 Sb. ohledně vztahu veřejného a soukromého práva). Dále pak zjistí, zda imise obtěžující žalobce mají alespoň zčásti původ ve stavebním stavu komunikace (resp. v jiných okolnostech přičitatelných žalovanému, zde například frekvence úklidu komunikace) a zda jsou ovlivnitelné jejími úpravami; přitom přihlédne k poměru mezi náklady na protihluková či jiná opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové zátěže žalobce. V kladném případě pak uloží žalovanému, aby se zdržel rušení žalobce konkrétními imisemi (hlukem, resp. pronikáním prachu z komunikace specifikované ve výroku rozsudku); v odůvodnění rozsudku

též uvede, jaké závady je třeba za účelem zamezení imisí či snížení jejich míry odstranit, resp. jaká opatření učinit.

Závěr

Stručný přehled závěrů judikatury Nejvyššího soudu k sousedským právům ukazuje, že již relativně krátce po nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb. měl dovolací soud možnost se k daným aplikačním problémům vyjádřit, a to vzhledem ke konstrukci § 3028 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb. Je zřejmé, že se jedná teprve o počátek nově se formující judikatury, která zčásti bude navazovat na dosavadní zkušenosti, ale zčásti bude také zaujímat názory nové zejména tam, kdy se zákon č. 40/1964 Sb. a zákon č. 89/2012 Sb. ve svých úpravách liší. Především lze očekávat dlouhodobý vývoj judikatury k ustanovení § 1013 odst. 2 a k dalším ustanovením o sousedských právech (§ 1014 a násl.), která překračují imisní problematiku v užším smyslu. Některé z nich ostatně již na projednání Nejvyšším soudem čekají.

K některým otázkám přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona

Josef Vedral

K přezkumnému řízení obecně

Přezkumné řízení (§ 94 a další správního řádu) se obvykle zařazuje mezi tzv. mimořádné opravné prostředky, tedy opravné prostředky směřující proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů. Skutečným opravným prostředkem však zřejmě není (podobně jako jím není ani obnova řízení nařízená z moci úřední), neboť účastníci řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, jež nabylo právní moci, nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení přezkumného řízení, které se zahajuje z moci úřední a ke kterému mohou účastníci řízení, ve kterém bylo dané rozhodnutí vydáno, případně jiné osoby, dát jen podnět (§ 94 odst. 1 a § 42 správního řádu). Z toho se vyvozuje, že přezkumné řízení je svou povahou dozorčím prostředkem, který uplatňují především nadřízené správní orgány vůči rozhodnutím vydaným orgány jim podřízenými.

V přezkumném řízení se podle § 94 odst. 1 správního řádu přezkoumávají pravomocná, případně též nepravomocná, ale předběžně vykonatelná, rozhodnutí, podle dalších ustanovení správního řádu však mohou být předmětem přezkumného řízení (v modifikované podobě

odpovídající povaze daných úkonů, která ovšem není odpovídajícím způsobem upravena) i některé jiné úkony správních orgánů.

Podle § 149 odst. 5 správního řádu lze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit nezákonné závazné stanovisko, ke kterému je příslušný nadřízený správní orgán toho správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Předmětem přezkumného řízení mohou být i veřejnoprávní smlouvy (§ 165 odst. 1 věta první a odst. 7 správního řádu) a v přezkumném řízení je možné přezkoumávat rovněž zákonnost opatření obecné (§ 174 odst. 2 správního řádu).

Ustanovení o přezkumném řízení se na základě § 156 odst. 2 správního řádu přiměřeně použijí též pro rušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správních orgánů, která jsou v rozporu s právními předpisy, a které nelze opravit podle odstavce 1 tohoto ustanovení, nestanoví-li zákon jiný postup, a také pro rušení jakýchkoliv jiných úkonů správních orgánů prováděných při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno (§ 158 odst. 2 správního řádu).

Ustanovení o přezkumném řízení slouží jako obecná úprava, na jejímž základě je možné (v příslušných modifikacích, které právní úprava ne vždy odpovídajícím způsobem reguluje) přezkoumávat zákonnost úkonů správních orgánů vydaných podle správního řádu, pokud zákon nepředpokládá jiný prostředek jejich nápravy.

Stavební zákon upravuje pro svoje účely v různých podobách všechny druhy úkonů správních orgánů, které jsou obecně upraveny ve správním řádu a které je možné přezkoumávat v přezkumném řízení, tzn. jak rozhodnutí, tak opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy i úkony podléhající části čtvrté správního řádu.

Předmětem tohoto příspěvku jsou některé otázky spojené s přezkumem úkonů podléhající částí při jejich vydávání části čtvrté správního řádu, konkrétně souhlasů podle (§ 96, 106, 122, 127 a 128 stavebního zákona).

Přezkum souhlasů po novele stavebního zákona z roku 2012

Jednou ze změn, které přinesla novela stavebního zákona z roku 2012 (zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony) bylo sjednocení procesního režimu vydávání souhlasů stavebních úřadů k provedení určitých záměrů. Konkrétně šlo o územní souhlas (§ 96), souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 106), společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96a), kolaudační souhlas (§ 122), souhlas se změnou v užívání stavby (§ 127) a souhlas s odstraněním stavby (§ 128). Novela stavebního zákona všechny tyto instituty sjednotila do stejného procesního režimu, kdy je v jednotlivých ustanoveních stanoveno, že na vydávání těchto souhlasů se nevztahují části druhá a třetí správního řádu, a současně je upraven i zvláštní způsob přezkumu jejich zákonnosti (§ 96 odst. 4, § 106 odst. 2, § 122 odst. 3, § 127 odst. 3 a § 128 odst. 3).

Zatímco postup při vydávání těchto souhlasů je v příslušných ustanoveních stavebního zákona v určitém rozsahu upraven (v tom rozsahu, v jakém upraven není, se postupuje podle části čtvrté správního řádu na základě § 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu), v případě jejich přezkumu se „pouze“ stanoví, že tyto souhlasy lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy příslušný souhlas nabyl právních účinků, přičemž

rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků (vychází se tedy ze základních principů „standardního“ přezkumného řízení), nic dalšího pokud jde o přezkumné řízení upraveno není.

Zákonnost úkonů správních orgánů, na které se obecně vztahují ustanovení čtvrté části správního řádu, lze přezkoumávat na základě § 156 odst. 2 správního řádu (pokud zákon nestanoví jiný postup – viz obecně § 1 odst. 2 správního řádu). V něm je stanoveno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1 tohoto ustanovení, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup, přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení a na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Na základě § 158 odst. 2 se § 156 odst. 2 přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvlášť upraveno.

Souhlasy podle zmíněných ustanovení stavebního zákona jsou (procedurálně) zjednodušené alternativy rozhodnutí, tedy úkony správních orgánů, které určitým osobám v konkrétních případech zakládají určitá oprávnění, současně však zákon za účelem zjednodušení procesního postupu vylučuje vydávat je jako rozhodnutí ve správním řízení. Jednotlivá ustanovení stavebního zákona upravující vydávání uvedených souhlasů stanoví od účinnosti novely č. 350/2012 Sb., specifický způsob jejich přezkumu, když se výslovně stanoví, že se přezkoumávají v přezkumném řízení (nejde tedy jen o „přiměřené“ použití ustanovení o přezkumném řízení jako podle § 156 odst. 2 správního řádu) a stanoví se i lhůty pro toto přezkumné řízení (nejde tedy o přezkum do doby, dokud „trvají účinky“ daného úkonu správního orgánu), což představuje ve vztahu k § 156 odst. 2 správního řádu, který by se na přezkum zákonnosti jinak vztahoval, zvláštní úpravu.

V § 96 odst. 4, § 106 odst. 2, § 122 odst. 3, § 127 odst. 3 a § 128 odst. 3 stavebního zákona se odkazuje přímo na přezkumné řízení, tedy ustanovení § 94 a násl. správního řádu, a nikoliv jen na „přiměřené“ použití ustanovení o přezkumném řízení jako v § 156 odst. 2 správního řádu. Předmětem přezkumu jsou v případě uvedených ustanovení stavebního zákona sice úkony, na které se při neexistenci jiné úpravy obecně vztahují ustanovení části čtvrté správního řádu, protože je výslovně stanoveno, že se na jejich vydávání nevztahují části druhá a třetí správního řádu a jinou úpravu procesního postupu stavební zákon neobsahuje, jde ale o úkony, které mají účinky rozhodnutí, protože zakládají práva a při úpravě jejich přezkumu se odkazuje přímo na přezkumné řízení.

Na základě odkazu na („přímé“) použití ustanovení o přezkumném řízení (§ 94–99 správního řádu), který zahrnuje i ustanovení o příslušnosti k takovému řízení, je podle § 95 odst. 1 správního řádu k tomuto přezkumnému řízení příslušný správní orgán nadřízený (§ 178 správního řádu) správnímu orgánu, který souhlas podle příslušného ustanovení stavebního zákona vydal. Příslušný k tomuto přezkumnému řízení není správní orgán, který tento souhlas vydal, na základě § 156 odst. 2 správního řádu, jak tomu bylo před novelou č. 350/2012 Sb., kdy stavební zákon zvláštní úpravu přezkumu souhlasů neobsahoval.

Po novele ale § 156 odst. 2 správního řádu pro přezkum souhlasů nelze použít, protože ustanovení stavebního zákona obsahují (v rámci odkazu na „přímé“ použití ustanovení o přezkumném řízení) speciální úpravu k obecné úpravě obsažené v § 156 odst. 2 správního řádu,

a to včetně příslušnosti správního orgánu k tomuto přezkumnému řízení. Jinak by nemělo smysl stanovit, že souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, ale stačilo by jen stanovit zvláštní lhůty pro takový přezkum a vše ostatní, tzn. procesní postup (přiměřeně se použijí ustanovení o přezkumném řízení) a příslušnost k takovému přezkumu (správní orgán, který souhlas vydal) by vyplývalo z § 156 odst. 2 správního řádu.

V § 156 odst. 2 správního řádu ale není uvedeno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení lze přezkoumat v přezkumném řízení, v tomto ustanovení je stanoveno, že vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy, zruší orgán, který ho vydal nebo učinil s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup (samo toto ustanovení výslovně předpokládá možnou existenci speciální úpravy), přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky a na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Pokud příslušná ustanovení stavebního zákona stanoví, že souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, jde o podobný model, jaký je obsažen v § 149 odst. 5 nebo v § 174 odst. 2 správního řádu, kterými se rozšiřuje předmět přezkumného řízení i na závazná stanoviska a opatření obecné povahy. V § 149 odst. 5 je příslušnost k přezkumnému řízení svěřena výslovně nadřízenému orgánu, v § 174 odst. 2 je však obsažen jen odkaz na přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení, který zahrnuje i odkaz na ustanovení o příslušnosti k přezkumnému řízení.

Stejně by se měly chápat i odkazy na přezkum souhlasů v přezkumném řízení obsažené v příslušných ustanovení stavebního zákona, tedy tak, že odkaz na přezkumné řízení v těchto případech zahrnuje i odkaz na § 95 odst. 1 a 2 správního řádu a správní orgán, který příslušný souhlas vydal, je k přezkumnému řízení příslušný jen za podmínek vyplývajících z § 95 odst. 2 správního řádu a jde o speciální úpravu k § 156 odst. 2 správního řádu. Konstrukce, že stavební zákon po novele č. 350/2012 Sb., obecně upravuje přezkum souhlasů tak, že odkazuje na přezkumné řízení (podle správního řádu), ale příslušnost k tomuto přezkumnému řízení je speciálně upravena v § 156 odst. 2 správního řádu, vypadá dost krkolomně a navíc možná i popírá vztah obecné a zvláštní úpravy (Může obecná úprava obsahovat zvláštní ustanovení, které bude mít přednost před zvláštní právní úpravou? Co by pak bylo úpravou obecnou a co úpravou speciální? Není snad konsistentnější pokládat úpravu přezkumu souhlasů ve stavebním zákoně za speciální úpravu k § 156 odst. 2 správního řádu, tedy úpravu, která „stanoví jiný postup“, jak samo toto ustanovení výslovně předpokládá?).

Souhlasy jako nezákonné zásahy podle rozhodnutí rozšířeného senátu NSS

V rozhodnutí čj. 2 As 86/2010-76 z 18. září 2012 (Sb. NSS č. 2725/2013) dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že souhlasy vydávané podle stavebního zákona z roku 2006, zejména podle § 96, 106, 122 a 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou sice jinými úkony podle části čtvrté správního řádu z roku 2004, nejsou však rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. V návaznosti na to uvedl, že pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti,

příčemž obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud přikáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř.

Rozšířený senát NSS dále uvedl, že objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a toliko v případech, kdy soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu a rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění dále uvedených podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

Dále rozšířený senát NSS konstatoval, že vzhledem k užití § 156 odst. 2 spr. ř. je zapotřebí brát zřetel na přiměřené použití ustanovení hlavy IX. části druhé spr. ř. o přezkumném řízení, kdy v § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele, takže i když dojde správní orgán k závěru, že souhlas byl vydán v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva ze souhlasu v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví a vydaný souhlas nelze zrušit. Správní orgán musí podle rozšířeného senátu NSS při postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty a pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.

Pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je podle rozšířeného senátu NSS i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Co změnila novela stavebního zákona z roku 2012 na závěrech rozšířeného senátu NSS?

Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS čj. 2 As 86/2010-76 z 18. září 2012 bylo přijato ještě před novelou stavebního zákona publikovanou pod č. 350/2012 Sb., která vyšla ve Sbírce zákonů až 22. října 2012 a účinnosti nabyla 1. ledna 2013. Před účinností této novely byly k přezkumu souhlasů podle § 96, 106, 122, 127 a 128 stavebního zákona příslušné správní orgány, které je vydaly na základě § 156 odst. 2 správního řádu, neboť stavební zákon neobsahoval žádnou (speciální) úpravu jejich přezkumu. To se touto novelou změnilo, když upravila zvláštní pravidla přezkumu těchto úkonů, a to ve vztahu k 156 odst. 2 správního řádu zejména stanovením lhůt pro tento přezkum a zvláštní úpravou příslušnosti k přezkumnému řízení, což vyplývá z odkazu na „přímé“ použití ustanovení o přezkumném řízení, včetně § 95 odst. 1 a 2 správního řádu, na místo příslušnosti podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Správní orgán, který souhlas vydal, je příslušný k přezkumnému řízení, jehož předmětem bude tento souhlas, jen za podmínek stanovených v § 95 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že přezkumné řízení provést může správní orgán, který přezkoumávané rozhodnutí (v tomto případě tedy souhlas) vydal, jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník řízení (v tomto případě tedy osoba dotčená na svých právech vydaným souhlasem), pokud plně vyhoví účastníkovi řízení (tedy dotčené osobě), který podnět uplatnil, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi řízení (v případě souhlasů tedy nejspíše osobě, v jejíž prospěch byl daný souhlas vydán), ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, přičemž pokud tyto podmínky splněny nejsou, má předá věc k provedení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu.

Po novele stavebního zákona je přinejmenším sporné, zda je možné, aby soud v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu uložil správnímu orgánu, který žalovaný souhlas vydal (příslušnému stavebnímu úřadu), obnovit stav před nezákonným zásahem tak, že žalovaný souhlas zruší, jak to předpokládalo rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze září 2012, kdy to § 156 odst. 2 správního řádu ještě umožňoval. V judikatuře se lze setkat s argumentací, že ustanovení stavebního zákona upravující přezkum souhlasů dopadají pouze na případy, kdy stavební úřad nebo jemu nadřízený správní orgán dojdou sami na základě vlastního uvážení k závěru, že daný souhlas je třeba zrušit, a proto jim speciální úprava ve stavebním zákoně umožňuje zahájit zvláštní typ přezkumného řízení. Naopak v případech, kdy soud dojde v řízení o žalobě proti souhlasu jako nezákonnému zásahu k závěru, že souhlas je nezákonný, bylo by zahajování přezkumného řízení nadbytečným krokem, neboť rozpor souhlasu se zákonem už byl vyřešen v rozhodnutí soudu. Stavební úřad má proto nezákonnost souhlasu postavenou na jisto a není tak již vázán nutností zahajovat přezkumné řízení na základě příslušného ustanovení stavebního zákona ve spojení s § 96 správního řádu, ale může rovnou přistoupit k jeho zrušení postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Otázkou však je, zda rozhodnutí soudu o tom, že souhlas jako nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. je nezákonný, má vliv na příslušnost správního orgánu ke zrušení takového souhlasu v přezkumném řízení a zda je možné k určení příslušnosti správního orgánu ke zrušení souhlasu v přezkumném řízení používat podle okolností buď § 95 odst. 1 a 2 správního řádu nebo § 156 odst. 2 správního řádu, pokud úprava přezkumu ve stavebním zákoně je speciální úpravou k obecné úpravě v § 156 odst. 2 správního řádu. Zvláštní úprava by měla být zvláštní úpravou, která má před obecnou úpravou přednost, vždy a ne jenom někdy.

Dalším omezením pro uplatnění závěru vyplývajících z rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze září 2012 jsou lhůty pro provedení přezkumného řízení, jehož předmětem budou jednotlivé souhlasy, které jsou stanoveny ve stavebním zákoně, kde je uvedeno, že přezkumné řízení lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků s tím, že rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků (jde o období modelu v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, ze kterých však nešlo bez dalšího vycházet, neboť na uvedené souhlasy se nepoužijí ustanovení části druhé správního řádu a nenabývají tudíž právní moci, proto bylo třeba v novele stanovit specifický počátek lhůty odvozený od právních účinků souhlasu).

Ani tyto lhůty stavební zákon neobsahoval v době, kdy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přijal v září 2012 rozhodnutí k soudnímu přezkumu souhlasů podle stavebního zákona. Pokud stavební zákon stanoví, že přezkumné řízení takového souhlasu lze zahájit jen

do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, není možné, aby soud po uplynutí této lhůty uložil stavebnímu úřadu, který takový souhlas vydal, aby ho zrušil, neboť soud nemůže správní orgán zavázat k postupu, který by byl v přímém rozporu se zákonem.

Dalším omezením, které vyplývá přímo z rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, je to, že zapotřebí brát zřetel na (přiměřené) použití ustanovení hlavy IX části druhé spr. ř. o přezkumném řízení, kdy v § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele, takže i když dojde správní orgán k závěru, že souhlas byl vydán v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi (v případě souhlasu tedy dotčené osobě), který nabyl práva ze souhlasu v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi (dotčené osobě) nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví a vydaný souhlas nelze zrušit.

Pokud by stavební úřad na základě rozsudku soudu souhlas zrušil, byť i s odkazem na § 156 odst. 2 správního řádu, k čemuž by ho soud v odůvodnění rozsudku zavázal svým právním názorem, proti rozhodnutí o zrušení souhlasu, ať již by mělo podobu rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 97 správního řádu nebo usnesení podle § 156 odst. 2 správního řádu, je možné podat odvolání.

V případě řízení o přezkumu zákonnosti uvedených souhlasů podle § 94a až 99 správního řádu nelze použít okruh účastníků přezkumného řízení podle § 95 odst. 4 správního řádu, neboť tam se odkazuje na předchozí (správní) řízení, tedy řízení podle části druhé správního řádu, které se v případě souhlasů podle stavebního zákona nevedlo, při určení okruhu účastníků tohoto přezkumného řízení je třeba vycházet z § 27 správního řádu.

Například při přezkumu územního souhlasu budou (kromě toho, komu byl souhlas vydán) účastníky řízení osoby podle § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, kterým se také územní souhlas také doručuje, a to právě proto, aby proti němu mohly protestovat případným podnětem k přezkumu, pokud by měly za to, že neodpovídá tomu, k čemu se vyjadřovaly. Ten, komu se územní souhlas vydal, bude mít postavení účastníka podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, ostatní dotčené osoby, tzn. osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn, budou mít postavení účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník řízení proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě přezkumného řízení souhlasů podle stavebního zákona zákon jinak nestanoví, takže účastníci tohoto řízení se proti rozhodnutí správního orgánu v tomto přezkumném řízení mohou odvolat a odvolací orgán by musel přezkoumávat (§ 89 odst. 2 správního řádu), zda rozhodnutí v přezkumném řízení na prvním stupni bylo vydáno v souladu se zákonem.

Odvolání by bylo možné podat i v případě, že by stavební úřad při rušení souhlasu postupoval v konkrétním případě na základě soudního rozhodnutí podle § 156 odst. 2 správního řádu, protože z judikatury soudů ve správním soudnictví vyplývá, že proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 správního řádu je přípustné odvolání a že toto usnesení, resp. rozhodnutí o odvolání proti němu, představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. úkon správního orgánu, který zakládá, mění nebo závazně určuje práva nebo povinnosti účastníka, a podléhá přezkoumání ve správním soudnictví. Tento názor byl vysloven v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. června 2013, čj. 7 A 86/2011-42, publikovaném pod č. 2955/2014 Sb. NSS, i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. dubna 2013, čj. 7 As 109/2012-23

a odkazuje se na něj i v rozhodnutí čj. 4 Aps 7/2013-25 z 26. března 2014, publikovaném pod č. Sb. NSS č. 3046/2014.

V odvolacím řízení by odvolací orgán posuzoval mimo jiné i to, zda byl při rušení souhlasu dodržen § 94 odst. 4 správního řádu, na který výslovně odkazuje rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze září 2012. Pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že dodržen nebyl, tzn., že ochrana práv nabytých v dobré víře měla převážit nad újmou, která vznikla jiné dotčené osobě nebo veřejnému zájmu vydáním nezákonného souhlasu, musel by rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušit a sám přezkumné řízení zastavit. V obou případech, tzn. jak pokud by z tohoto důvodu přezkumné řízení zastavil stavební úřad, který souhlas vydal, tak v případě, kdy by tak učinil jeho nadřízený orgán v odvolacím řízení, by to mělo za následek to, že souhlas by nebyl zrušen, ale platil by dál.

Otázkou je, co by v takovém případě znamenalo to, když soud v rozsudku o žalobě proti souhlasu jako nezákonnému zásahu zakáže stavebnímu úřadu v další úřední činnosti vycházet z příslušného souhlasu, ale tento souhlas by zrušen nebyl, protože by zrušen být nemohl, ať již v důsledku uplynutí lhůty pro přezkumné řízení podle stavebního zákona nebo z důvodu ochrany dobré víry podle § 94 odst. 4 správního řádu. Výrok soudu, který zakazuje stavebnímu úřadu vycházet v jeho úřední činnosti z příslušného souhlasu, lze vyložit i tak, že se stavební úřad má chovat tak, jako by daný souhlas vůbec neexistoval. Jak by to ale v takovém případě bylo s ochranou dobré víry toho, komu byl souhlas vydán?

V rozhodnutí rozšířeného senátu NSS se uvádí, že pokud je tímto souhlasem založen a jeho existencí udržován nezákonný stav a trvají jeho důsledky (užívání stavby závadným způsobem), zakáže soud správnímu orgánu vycházet z daného nezákonného souhlasu ve své další úřední činnosti, přičemž obnovení stavu před zásahem lze dosáhnout tak, že soud příkáže správnímu orgánu, je-li to možné, postupovat ve vztahu k nezákonnému souhlasu dle § 156 odst. 2 spr. ř. Objektivní možnost či nemožnost příkazu k obnovení stavu před zásahem, vysloveného v soudním rozhodnutí a adresovaného správnímu orgánu, posuzuje soud podle názoru rozšířeného senátu NSS v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a toliko v případě, že soud pouze určuje (deklaruje), zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

Podle rozšířeného senátu NSS rozsudek soudu tedy nebude obsahovat výrok týkající se případného obnovení stavu před zásahem v případech, kdy zrušení napadeného souhlasu stavebního úřadu, byť byl soudem shledán nezákonným, nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné. V ostatních případech však soud podle rozšířeného senátu NSS nezkontroluje a závazně nehodnotí splnění podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci.

Tyto podmínky vyplývají z přiměřeného použití ustanovení hlavy IX části druhé spr. ř. o přezkumném řízení, kdy v § 94 odst. 4 spr. ř. je obsažena ochrana dobré víry žadatele. Podle rozšířeného senátu NSS tak i když dojde správní orgán k závěru, že rozhodnutí (v daném případě souhlas) bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, pokud by byla újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí (souhlasu) v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, správní orgán přezkumné řízení zastaví, resp. vydaný souhlas nelze zrušit.

Podle rozšířeného senátu NSS správní orgán musí při postupu dle § 156 odst. 2 spr. ř. také zkoumat, zdali jsou pro případné zahájení přezkumu či v jeho rámci pro následné zrušení

vydaného souhlasu zachovány zákonné lhůty (v době rozhodování rozšířeného senátu zákon žádné lhůty neobsahoval, pouze v § 156 odst. 2 správního řádu bylo uvedeno, že usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení, v případě stavebního zákona tedy souhlasu – *pozn. aut.*). Pouze při respektování těchto zákonných podmínek je možné vydaný nezákonný souhlas usnesením zrušit.

Rozšířený senát NSS ovšem v návaznosti na to konstatoval, že pokud nebude zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem z výše uvedených důvodů možné, je i v tomto případě podstatné vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nezákonného zásahu, neboť toto rozhodnutí může žalobci ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, napomoci při uplatňování náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Zdá se, že tady je v argumentaci určitý rozpor – jak má soud, který rozhoduje o žalobě proti souhlasu, dojít k závěru, že zrušení souhlasu a obnovení stavu před zásahem nebude možné „z výše uvedených důvodů“, tedy vzhledem k ochraně dobré víry žadatele a zřejmě také vzhledem k zákonným lhůtám pro zrušení žalovaného souhlasu, pokud rozšířený senát současně uvádí, že kromě případů, kdy zrušení napadeného souhlasu nebude ze skutkových či právních důvodů zcela zjevně možné, soud nezkoumá a závazně nehodnotí splnění podmínek pro výsledek postupu správního orgánu podle § 156 odst. 2 spr. ř., neboť by tím nahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci?

V případě zákonných lhůt pro zrušení žalovaného souhlasu je zřejmě situace jednoduchá – soud by neměl ukládat stavebnímu úřadu zrušit žalovaný souhlas poté, co uplyne lhůta jednoho roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků, což je posouzení, kdy asi soud nebude „nahrazovat předem správní orgán v jeho věcné kompetenci“, což rozšířený senát NSS odmítá, neboť mezní lhůtu pro zrušení souhlasu zákon stanoví jednoznačně a bez možnosti úvahy na straně správního orgánu.

Jiná je situace v případě posouzení dobré víry žadatele o vydání souhlasu a porovnání újmy, která by zrušením souhlasu vznikla žadateli, který ze souhlasu nabyl práv v dobré víře, s újmou, která (vydáním nezákonného souhlasu) vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 správního řádu). Pokud soud rovnou stavebnímu úřadu přikáže, aby žalovaný souhlas zrušil, nedává mu vůbec prostor k tomu, aby tyto otázky posoudil, tedy k tomu, co má podle rozšířeného senátu provádět právě správní orgán a ne soud, který nemá „nahrazovat předem správní orgán v jeho věcné kompetenci“. Jak je tedy možné, aby správní orgán vydaný nezákonný souhlas zrušil pouze při respektování uvedených zákonných podmínek, pokud mu to soud uloží bezpodmínečně? Je vůbec možné, aby soud neuložil správnímu orgánu zrušení souhlasu s odkazem na ochranu práv nabytých v dobré víře, aniž by tím „nenahrazoval předem správní orgán v jeho věcné kompetenci“? A pokud to možné není, lze vůbec postupovat podle této části rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, která se zabývá důvody, kdy souhlas zrušit nelze?

Je pravda, že v § 87 odst. 2 větě první s. ř. s. je uvedeno, že soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem. Toto ustanovení vyložil Nejvyšší správní soud tak, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho

důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.) a naopak došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem, přičemž však žalobce může již v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2014-48 z 28. května 2014).

Má to tedy znamenat, že práva nabytá v dobré víře žadatelem o udělení souhlasu nemají a nemohou být v případě zjištění nezákonnosti souhlasu v řízení o žalobě proti němu nijak chráněna, ačkoliv rozšířený senát NSS výslovně uvádí, že být chráněna mají, přinejmenším ze strany správního orgánu, který bude rozhodovat o zrušení souhlasu v přezkumném řízení?

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze září 2012 jak samo o sobě, tak ve spojení s později přijatou novelou stavebního zákona přináší řadu otázek, na které se zatím nepodařilo dát uspokojivé odpovědi. K těmto otázkám lze na závěr přidat ještě jednu – opravdu nejsou souhlasy podle stavebního zákona z materiálního hlediska rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s.?

Registr územní identifikace, adres a nemovitostí

Marika Kopkášová, Jiří Formánek, Tomáš Holenda

RÚIAN obecně

Registr územní identifikace, adres a nemovitostí je jedním ze čtyř základních registrů. Produkční provoz systému základních registrů byl zahájen dne 1. července 2012. Obsah základních registrů, informačního systému základních registrů a informačního systému územní identifikace vymezuje zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o základních registrech“), který současně stanoví práva a povinnosti související s jejich vytvářením, užíváním a provozem.

Základními registry jsou:

- a) základní registr obyvatel (ROB),
- b) základní registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci (ROS),
- c) základní registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN),
- d) základní registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (RPP).

Realizaci vazeb mezi jednotlivými základními registry zajišťuje Správa základních registrů prostřednictvím služeb informačního systému základních registrů. Zvýšená ochrana osobních údajů v celém systému základních registrů je zajišťována prostřednictvím Informačního systému ORG.

Základní registry obsahují referenční údaje, které jsou pro veřejnou správu závazné. V RÚIAN jsou vedeny závazné informace o územní identifikaci a o adresách. Na rozdíl od ROB a ROS nejsou v RÚIAN vedeny žádné osobní údaje o fyzických ani právnických osobách. Správcem RÚIAN je Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen „ČÚZK“).

RÚIAN obsahuje údaje o základních územních prvcích, územně evidenčních jednotkách, adresách a účelových územních prvcích. Základními územními prvky podle § 31 odst. 1 zákona o základních registrech jsou:

- a) území státu,
- b) území regionu soudržnosti podle jiného právního předpisu,
- c) území vyššího územního samosprávného celku,
- d) území kraje,
- e) území okresu,
- f) správní obvod obce s rozšířenou působností,
- g) správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem,
- h) území obce,
- i) území vojenského újezdu,
- j) správní obvod v hlavním městě Praze,
- k) území městského obvodu v hlavním městě Praze,
- l) území městské části v hlavním městě Praze,
- m) území městského obvodu a městské části územně členěného statutárního města,
- n) katastrální území,
- o) území základní sídelní jednotky,
- p) stavební objekt,
- q) adresní místo,
- r) pozemek v podobě parcely.

Územně evidenční jednotkou je část obce a ulice nebo jiné veřejné prostranství (§ 31 odst. 3 zákona o základních registrech).

Tab. 1: Statistika vybraných územních prvků a územně evidenčních jednotek v RÚIAN

Prvek	Počet
Obce (+ vojenské újezdy)	6 253
Části obcí	15 072
Katastrální území	13 093
Stavební objekty	4 074 550
Stavební objekty s číslem popisným/evidenčním	2 827 960
Adresní místa	2 898 792
Parcely	21 770 194
ZSJ (základní sídelní jednotky)	22 429
Ulice	81 263

Zdroj: RÚIAN (stav k 31. 5. 2015)

Prvním účelovým územním prvkem vedeným v RÚIAN se staly volební okrsky. K zápisu údajů o vymezení volebních okrsků do RÚIAN došlo dne 31. prosince 2013 (viz Sdělení Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 369 ze dne 15. listopadu 2013).

Referenčními údaji v RÚIAN podle § 38 odst. 1 zákona o základních registrech jsou:

- a) identifikační údaje,
- b) údaje o vazbách na ostatní územní prvky, případně na územně evidenční jednotky,
- c) údaje o druhu a způsobu využití pozemku a jeho technicko-ekonomické atributy,
- d) údaje o typu a způsobu ochrany nemovitosti,
- e) adresy.

Způsob zápisu údajů do RÚIAN je obsahem vyhlášky č. 359/2011 Sb., o registru územní identifikace, adres a nemovitostí. Tento prováděcí právní předpis konkrétně stanovuje:

- a) způsob, formu a náležitosti vyjádření a parametry přesnosti lokalizačních údajů,
- b) způsob zápisu adresy,
- c) postup při zápisu údajů do registru územní identifikace obcemi a stavebními úřady,
- d) způsob, jakým obce poskytují ČÚZK lokalizační údaje územních prvků a územně evidenčních jednotek,
- e) způsob vedení technickoekonomických atributů o územním prvku stavební objekt,
- f) úplaty za poskytnutí údajů z registru územní identifikace tak, aby celkový příjem z jejich poskytování nepřesahoval náklady na shromažďování údajů registru, jejich vytváření, reprodukci a šíření,
- g) způsob a náležitosti zápisu identifikátorů územních prvků a územně evidenčních jednotek.

RÚIAN je ze zákona o základních registrech veřejným seznamem. Má dva editační agendové informační systémy:

1. Informační systém územní identifikace (ISÚI),
2. Informační systém katastru nemovitostí (ISKN).

Informační systém územní identifikace

K podpoře vedení údajů o územních prvcích a územně evidenčních jednotkách byl zákonem o základních registrech zřízen informační systém územní identifikace (dále jen „ISÚI“), který je agendovým informačním systémem veřejné správy. Jeho prostřednictvím se zapisují údaje do RÚIAN.

ISÚI je veřejným seznamem. Správcem informačního systému územní identifikace (stejně jako RÚIAN) je ČÚZK, který vykonává též zvláštní právo pořizovatele databáze tohoto systému.

Zdrojovými daty pro úvodní naplnění ISÚI/RÚIAN, které proběhlo k 30. červnu 2011, se staly:

- Informační systém katastru nemovitostí (ISKN),
- Územně identifikační registr adres (ÚIR-ADR),
- Registr sčítacích obvodů (RSO),
- Databáze dodacích míst České pošty (DDM),

- Registr komunálních symbolů (REKOS).

Data o lokalizačních údajích ulic byly do RÚIAN převzaty ze Základní báze geografických dat České republiky (ZABAGED).

ISÚI byl spuštěn do produkčního provozu 29. srpna 2011, tzn. 10 měsíců před spuštěním celého systému základních registrů. Jedním z důvodů byla nutnost ověření správnosti a úplnosti údajů potřebných pro naplnění základních registrů, resp. vytvoření vazeb mezi nimi. V případě ISÚI, resp. RÚIAN, se jednalo především o adresy. Adresa existující v RÚIAN umožnila, aby na ni mohl ROB vytvořit vazbu fyzických osob přihlášených k trvalému pobytu, případně doručovací adresu. Obdobně tomu bylo u ROS, kde se vytvářela vazba na adresu sídla firmy anebo místa podnikání u právnických osob.

Editoři ISÚI

Prostřednictvím ISÚI zapisují vybrané údaje následující editoři:

- ČÚZK,
- obecní úřady,
- stavební úřady (obecné, speciální, vojenské a jiné),
- Český statistický úřad (ČSÚ).

Obecní a stavební úřady mohou měnit pouze údaje v rámci své územní působnosti. Konkrétní uživatelé ISÚI, pověřeni pracovníci uvedených úřadů, mají v systému přidělené tzv. role, které definují rozsah editačních práv uživatele. Obecně lze konstatovat, že práva uživatele ISÚI jsou určena:

- úřadem, který zastupuje,
- územní působností tohoto úřadu,
- přidělenou rolí (zapisovatel, schvalovatel, distributor, starosta).

Stavební úřad zapisuje údaje o stavebním objektu, který vyžaduje stavební povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu. Dále zapisuje údaje o adresním místě, které vzniká spolu se stavebním objektem.

Obec zapisuje údaje o:

- ulici,
- stavebním objektu, který nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu,
- adresním místu jestliže nevzniká spolu se stavebním objektem vyžadujícím povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu (viz § 42–44 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech).

Ze zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že údaje o vymezení volebních okrsků, včetně jejich změn zapisuje do RÚIAN starosta (§ 26 odst. 2).

Informační systém katastru nemovitostí

ISKN je centrální informační systém pro podporu výkonu státní správy katastru nemovitostí (KN) a pro zajištění uživatelských služeb katastru nemovitostí. ISKN obsahuje prostředky pro vedení souborů popisných informací a souborů geodetických informací, pro podporu

správních a administrativních činností při vedení katastru nemovitostí a pro správu dokumentačních fondů. Správcem ISKN je ČÚZK.

Agendový informační systém ISKN byl upraven a doplněn o funkcionalitu potřebnou pro editaci prvků zapisovaných jeho prostřednictvím do RÚIAN. Byla vytvořena funkčnost potřebná pro napojení na RÚIAN a ostatní základní registry prostřednictvím ISZR.

Komunikace mezi ISÚI a ISKN je řešena replikacemi. ISÚI komunikuje s ISKN takovým způsobem, aby při změnách v ISÚI zůstala zachována konzistence údajů s údaji předávanými do RÚIAN z ISKN, a aby se tyto dva systémy vzájemně informovaly o nutnosti vyřešení vzniklých nekonzistencí.

Veřejný dálkový přístup

Nahlížet a získávat data základního registru RÚIAN a také některá data editačních agendových informačních systémů ISÚI a ISKN umožňuje aplikace Veřejný dálkový přístup k datům RÚIAN (dále jen „VDP“).

Aplikace VDP je dostupná na <http://vdp.cuzk.cz>. Pro přístup do aplikace VDP není potřeba žádná registrace. Data poskytovaná prostřednictvím VDP jsou zdarma a nemají referenční charakter.

Veřejný dálkový přístup
k datům registru územní identifikace, adres a nemovitostí

ČÚZK

Vyhledání prvků

Ověření adresy

Výměnný formát

Zobrazení mapy

- Novinky
- Provozní info a odstávky
- Často kladené otázky
- Technické předpoklady
- Uživatelská podpora
- Uživatelská příručka
- Základní registr RÚIAN

INTEGROVANÝ OPERAČNÍ PROGRAM

EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
ŠANCE PRO VÁS ROZVOJ

Projekt "Vybudování registru územní identifikace, adres a nemovitostí a modernizace informačního systému katastru nemovitosti ČÚZK" je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského fondu pro regionální rozvoj. Registrační číslo projektu: CZ.1.06/1.1.00/03.0589

Obr. 1: Úvodní stránka VDP

Výměnný formát RÚIAN

Jednou z možných cest zpřístupnění a poskytování dat RÚIAN je jejich předávání ve formě souborů výměnného formátu RÚIAN (dále jen „VFR“). VFR je textový soubor ve formátu GML 3.2.1. VFR představuje zobrazení dat databáze základního registru RÚIAN do textové podoby. Jedná se o univerzální formát, se kterým je možné pracovat na různých platformách. Z VDP je možné získat stavový či změnový VFR a to jak dat aktuálních (RÚIAN), tak i dat historických (ISÚI). Soubory VFR je možné stahovat prostřednictvím aplikace VDP. Více o RÚIAN a VFR je možné nalézt na webových stránkách www.cuzk.cz/vfr, nebo na stránkách projektu www.ruian.cz.

ÚZK Veřejný dálkový přístup

Úvodní obrazovka

Vyhledání prvků

- Stát
- Region soudržnosti
- Kraj (VÚSC)
- Okres
- ORP
- POU
- Obec, vojenský újezd
- Správní obvod Prahy
- Městská část/obvod
- Část obce
- Volební okrsek
- Ulice
- Stavební objekt
- Adresní místo
- Katastrální území
- Parcela
- ZSJ

Dřívější členění

- Kraj (1960)
- Městský obvod Prahy

Ověření adresy

Výměnný formát

- Standardní
- Speciální

Zobrazení mapy

Platnost dat ISÚI k:
01.06.2015 07:36
Verze aplikace: 1.6
Verze DB: vdp-1.6

Výměnný formát Nové zadání

Platnost údajů: Platné Historické

Časový rozsah: Úplná kopie Přírůstky od data: 31.05.2015

Územní prvky: Stát až ZSJ Obec a podřazené

Datová sada: Základní Kompletní

Výběr z údajů: Základní údaje Gen. hranice Originální hranice Vtajky a znaky

Územní omezení: ČR Kraj (VÚSC): nevybráno Obec s rozšířenou působností (ORP): nevybráno Obec (kód):

Vyhledat

Data zobrazíte po nastavení filtru stisknutím tlačítka "Vyhledat".

Obr. 2: Úvodní stránka VFR

Adresní místa vs. adresy

Pojem adresní místo nelze zaměňovat s adresou. Adresním místem se rozumí takové místo v terénu, kterému lze ve vztahu ke stavebnímu objektu jednoznačně přiřadit adresu [§ 29 odst. 1 písm. d) zákona o základních registrech].

Adresou se pak rozumí kombinace názvu okresu, názvu obce, názvu městské části nebo městského obvodu, názvu části obce nebo v případě hlavního města Prahy názvu katastrálního území, čísla popisného nebo evidenčního, názvu ulice a čísla orientačního a dále zvláštních

údajů pro doručování prostřednictvím poštovních služeb, která jednoznačně určuje adresní místo [§ 29 odst. 1 písm. h) zákona o základních registrech].

Údaje o adresních místech zapisují do RÚIAN obce a stavební úřady. Editorem zvláštních údajů pro doručování prostřednictvím poštovních služeb (PSC) je ČÚZK. Množina PSC zahrnutých do RÚIAN se řídí vyhláškou č. 359/2011 Sb. Podle § 2 odst. 2 této vyhlášky se „zvláštními údaji pro doručování prostřednictvím poštovních služeb rozumí údaje o poštovním směrovacím čísle, které přísluší danému územnímu prvku“. PSC firem a organizací tedy nemohou být obsahem RÚIAN, neboť PSC firem a organizací jsou vázána k právníkům osobám bez ohledu na to, kde v příslušné obci sídlí, tzn., nemají vztah k územní identifikaci. V RÚIAN jsou vedena PSC s vazbou na příslušný územní prvek – adresní místo, resp. atribut PSC je vztažen k územní lokalizaci adresního místa.

Způsob zápisu adresy upravuje vyhláška č. 359/2011 Sb., o základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, konkrétně § 6. Vzory sestavení adresy jsou uvedeny v její příloze.

Díky RÚIAN je poprvé v historii občanem uváděná adresa kontrolována proti systému, kde o správnosti zapsání nebo změny příslušného stavebního objektu a adresního místa rozhodují obce a stavební úřady jako zákonem stanovení editoři. Běžný občan může konkrétní adresu ověřit prostřednictvím VDP.

ČÚZK Veřejný dálkový přístup

Úvodní obrazovka

Vyhledání prvků

- Stát
- Region soudržnosti
- Kraj (VÚSC)
- Okres
- ORP
- POU
- Obec, vojenský újezd
- Správní obvod Prahy
- Městská část/obvod
- Část obce
- Volební okrsek
- Ulice
- Stavební objekt
- Adresní místo
- Katastrální území
- Parcela
- ZSJ

Dřívější členění

- Kraj (1960)
- Městský obvod Prahy

Ověření adresy

Výměnný formát

- Standardní
- Speciální

Zobrazení mapy

Ověření adresy Nové zadání

Ulice: Číslo: /

Část obce:

Obec:

PSČ:

Třídít podle: Územní členění Ulice a číslo orientační Část obce, č. popisné nebo evidenční Vyhledat

Data zobrazíte po nastavení filtru stisknutím tlačítka "Vyhledat".

Platnost dat ISUI k:
01.06.2015 07:46
Verze aplikace: 1.0
Verze DB: vdp-1.0

Obr. 3: Úvodní obrazovka „Ověření adresy“ ve VDP

ČÚZK na svých stránkách také umožňuje stažení soborů obsahujících seznam všech adresních míst vedených v RÚIAN ve formátu CSV (<http://nahlizeniidokn.cuzk.cz/StahniAdresniMistaRUIAN.aspx>). Tyto soubory jsou aktualizovány jednou za kalendářní měsíc.

Další směřování RÚIAN

Další kroky na projektu RÚIAN lze z pohledu správce (ČÚZK) rozdělit do tří základních oblastí:

- školení a podpora uživatelům z obcí a stavebních úřadů,
- kontroly, opravy a čištění dat RÚIAN,
- rozvoj ISÚI/RÚIAN.

Školení a podpora editorům

Klíčovými osobami jsou pro ČÚZK editoři na obcích a stavebních úřadech. ČÚZK se jim proto snaží poskytovat maximální možnou metodickou podporu. Detailní informace o projektu RÚIAN/ISÚI, včetně podrobných metodických návodů pro editory jak postupovat při editaci v ISÚI, jsou zveřejněny na internetových stránkách www.ruian.cz.

Konkrétní postupy v ISÚI si mohou editoři prohlédnout a vyzkoušet například ve školicí aplikaci UPK ISÚI – Program pro školení a testování uživatelů ISÚI, která je k dispozici na www.ruian.cz v sekci Školení uživatelů RÚIAN/ISÚI/VDP.

Editoři RÚIAN mohou vznášet své dotazy prostřednictvím Helpdesku přístupného přímo z ISÚI. V případě potřeby je možné obracet se s dotazy na podporu ČÚZK také telefonicky nebo prostřednictvím Kontaktního formuláře Helpdesk.

ČÚZK průběžně organizuje semináře zaměřené na oblast zápisu údajů do RÚIAN pro různé cílové skupiny editorů (začátečníci, pokročilí, krajské úřady aj.). Všechny semináře jsou realizovány bezplatně. Ve II. čtvrtletí 2015, byly realizovány například čtyři pracovní semináře určené pro editory RÚIAN z obcí a stavebních úřadů, u kterých se předpokládala základní znalost editace v ISÚI.

Ve druhém pololetí 2015 začne ČÚZK pořádat praktické kurzy pro editory RÚIAN ve dvou modulech – pro začátečníky a pro pokročilé. Kurzy budou probíhat v počítačové učebně ČÚZK a účastník bude řešit modelové případy v aplikaci ISÚI na samostatném počítači.

Metodickou podporu, ať již prostřednictvím školení nebo internetových stránek, vnímá správce RÚIAN jako důležitou a nezbytnou činnost, která vedle podpory editorům, vede ke sjednocení postupů v aplikaci ISÚI a eliminuje tak vznik chyb v databázi RÚIAN při editaci.

Kontroly, opravy a čištění dat

Data RÚIAN jsou zatížena chybami. Část chyb byla zanesena do databáze úvodní migrací dat. Druhou skupinu chyb tvoří ty, které vznikly/vznikají nesprávnými postupy editorů RÚIAN při editaci v ISÚI. ČÚZK průběžně provádí kontroly dat a porovnání dat s dalšími systémy například ISEO, ISKN a RSO. Výsledky kontrol zveřejňuje na www.cuzk.cz/ruian „Kontroly dat ISÚI/RÚIAN“ včetně jejich popisu.

Konkrétně byly k 31. květnu 2015 zveřejněny následující kontroly:

- kontrola stavebních objektů,
- kontrola ulic,
- kontrola stavebních objektů bez vazby na MOMC,
- kontrola adresních míst bez definičního bodu,
- kontrola ulic bez navázaných adresních míst,
- kontrola nenavázaných adresních míst na stavební objekty s vchody,
- kontrola stejných orientačních čísel v ulici.

Kontroly jsou aktualizovány čtvrtletně. Dvě z vystavených kontrol byly zapracovány přímo do aplikace ISÚI (Výpis adresních míst bez definičního bodu, Stavební objekty bez vazby na MOMC) a je tak možné si je zde zobrazovat on-line.

Opravy chyb jsou z pohledu ČÚZK pomalé. Například za poslední rok se podařilo snížit počet adresních míst bez definičních bodů pouze o cca 15 % a v současnosti je stále evidováno přes 100 000 adresních míst bez definičních bodů.

Stav dat RÚIAN má přitom dopady na řadu situací v praxi. Stavební objekty bez vazby na městskou část nejen že znemožňují lokalizaci objektu, ale obecně způsobují problémy se zpracováním dat například na straně Informačního systému evidence obyvatel. Jako další příklad lze použít generování voličských seznamů. Podle § 14 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo vnitra poskytne obecnímu úřadu na jeho žádost seznam voličů v členění podle volebních okrsků. Seznamy voličů však nejsou úplně tam, kde adresní místa nemají přiřazeny definiční body. Definiční body adresních míst využívají při své práci také složky integrovaného záchranného systému aj.

Výše zmíněné kontroly jsou prováděny pravidelně. Vedle toho ČÚZK realizuje další jednorázové kontroly, často ve spolupráci s jinými ústředními správními úřady. Jako příklad lze zmínit kontrolu shodných názvů ulic, která byla řešena ve spolupráci s Ministerstvem vnitra. § 29 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že ulice nebo jiná veřejná prostranství se nepojmenovávají shodnými názvy. Vzhledem k tomu, že lhůta pro přejmenování ulic se shodnými názvy vypršela dne 30. června 2011 (viz přechodná ustanovení části devadesáté třetí zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech), byly dotčené obce vyzvány, aby tento nezákonný stav napravily. Stav, kdy na území jedné obce mají dvě či více ulic shodný název, je vážným problémem pro práci složek integrovaného záchranného systému (policie, hasiči, záchranná služba).

Jak vyplývá z textu, opravy dat mohou realizovat pouze zákonní editoři daných údajů. ČÚZK tak nezbyvá než v této věci permanentně metodicky působit na příslušné editory (obce, stavební úřady). Druhou cestou ke zkvalitnění dat vedených v RÚIAN jsou pak kontroly výkonu přenesené působnosti.

Kontroly výkonu přenesené působnosti

Zápis údajů do RÚIAN je přenesenou působností.¹⁾ Přenesená působnost se v této oblasti realizuje na úrovni obecní i krajské (krajské úřady jsou jak obecnými stavebními úřady, tak speciálními stavebními úřady). Věcně příslušným ústředním správním úřadem kontrolujícím výkon přenesené působnosti svěřený orgánům krajů v oblasti editace údajů v RÚIAN je ČÚZK.

Kontrola výkonu přenesené působnosti v oblasti zápisu údajů do RÚIAN je relativně novou kontrolovanou oblastí výkonu přenesené působnosti. Kontroluje se od druhého pololetí roku 2014. Doporučení krajským úřadům, magistrátům územně členěných statutárních měst a ČÚZK zahrnout tyto kontroly do svých plánů kontrol bylo obsaženo v Hodnotící zprávě za léta 2012–2013, kterou vláda schválila svým usnesením č. 367 ze dne 21. května 2014.

V této souvislosti zpracoval ČÚZK metodické doporučení určené krajským úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy a magistrátům územně členěných statutárních měst, ve kterém v současnosti doporučuje zaměřit kontroly na tři základní oblasti:

1. reklamace,
2. kontrolu dokumentů, na jejichž základě byl zápis do RÚIAN proveden,
3. zápis technickoekonomických atributů stavebních objektů.

Ad 1. Reklamace

Zasláním reklamace do ISÚI vzniká oprávněná pochybnost o správnosti evidovaného údaje. Podle § 4 odst. 4 zákona o základních registrech „V případě pochybnosti editor označí referenční údaj jako nesprávný; toto označení editor odstraní neprodleně poté, co ověří správnost údajů, jinak se postupuje obdobně podle odst. 3“; tzn. „Editor zapíše referenční údaj do základního registru nebo provede jeho změnu bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 3 pracovních dnů ode dne, kdy se o vzniku nebo o změně skutečnosti, kterou referenční údaj popisuje, dozví; editor referenční údaj zapisuje do základního registru prostřednictvím agendového informačního systému.“ (viz § 4 odst. 3 zákona o základních registrech).

Ad 2. Kontrola dokumentů, na jejichž základě byl zápis do RÚIAN proveden

Podle § 4 odst. 2 zákona o základních registrech je „editor zodpovědný za to, že jím zapsané referenční údaje jsou v souladu s údaji uvedenými v dokumentech, na jejichž základě jsou údaje do příslušného základního registru zapsány“.

Ad 3. Zápis technickoekonomických atributů stavebních objektů

TEA jsou dalšími údaji vedenými o stavebním objektu (§ 34 odst. 1 zákona o základních registrech). Podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 359/2011 Sb. zapíše editor TEA ke stavebnímu objektu nejpozději do jednoho měsíce od zápisu stavebního objektu. Měsíční lhůta pro doplnění TEA není v řadě případů dodržována. Stejně tak nejsou uváděny všechny TEA. Uvedené generuje problémy například na straně ČSÚ, který využívá tato data například při odhadu položek národních účtů „Imputované nájemné“ a „Individuální bytová výstavba“. Údaje jsou dále využívány pro další odhady a výpočty v rámci národních účtů, například k odhadu stavů obydlí a spotřeby fixního kapitálu obydlí aj.

1) Funkci editora RÚIAN vykonává obec, městský obvod nebo městská část územně členěného statutárního města, městská část hlavního města Prahy a kraj v přenesené působnosti (§ 46 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů).

Rozvoj ISÚI/RÚIAN/VDP

ISÚI/RÚIAN/VDP se ve vazbě na potřeby vyplývající z praktických zkušeností editorů neustále vyvíjí. Do produkčního provozu jsou postupně zaváděny nové verze aplikačního programového vybavení (aplikace), jejichž cílem je usnadnit práci nejen editorů, ale také uživatelů dat RÚIAN.

Za hlavní změny v roce 2014 lze označit zavedení volebních okrsků spolu se změnou v přihlašování do ISÚI přes JIP.²⁾

Pro rok 2015 byla naplánována instalace tří verzí ISÚI/RÚIAN/VDP. První dodávka (verze 1.6) byla instalována do produkce ve dnech 7.–9. května 2015. Z pohledu editorů obsahovala následující změny:

- u vybraných územních prvků a evidenčních jednotek byl doplněn nový atribut „datum vzniku“;
- rozšířila se možnost vyhledávání prvků „stavební objekt“;
- bylo zprovozněno zobrazování stavebních objektů bez parcel (v Marushce v Přehledu prvků),
- ve VDP jsou zobrazeny všechny typy definičních bodů adresního místa (podle § 14 vyhlášky č. 359/2011 Sb. lze v případě, že přístup z ulice ke stavebnímu objektu vhodný pro vjezd vozidel používaných složkami integrovaného záchranného systému je umístěn odlišně od vchodu z ulice do stavebního objektu, lze uvést k adresnímu místu také souřadnice příslušného příjezdového místa).

Dodávka 1.7, která je plánována na srpen 2015, bude primárně upravovat zasílání reklamací z ISKN do ISÚI. V této souvislosti má ČÚZK také zájem zprovoznit notifikace o zasílání nových reklamací, resp. editor bude informován o tom, že byla do ISÚI zaslána nová reklamacie ke zpracování. Zasílání notifikací bude směřováno na podatelny příslušných OVM, nicméně v případě zájmu bude možné tyto notifikační emaily směřovat na konkrétní odbory, pracovníky.

Dodávka 1.8 plánovaná na závěr roku 2015 (prosinec 2015) z pohledu editorů vyřeší zobrazování DB (stavebních objektů, adresních míst, parcel) blízko sebe/na sobě. Po její instalaci by měl být také odstraněn problém s načítáním SO3 bez parcely do návrhu změny.

V současnosti také finalizuje zprovoznění funkčnosti pro možnost editace obsahu ISÚI prostřednictvím aplikačního softwaru stavebních úřadů. Zavedení této funkčnosti umožní stavebním úřadům editovat vybrané prvky RÚIAN bez opakovaného zadávání do více informačních systémů.

ČÚZK jako Správce RÚIAN má zájem systém dále rozvíjet i v následujících letech. Jeden z plánů je generování sestav vybraných prvků v ISÚI (SO v obci, části obce, ulice v obci ve formátech CSV, PDF). Z dalších se jedná například o zpracování vývoje změn u konkrétního prvku, včetně lokalizačních údajů, neboť dnes je editorům dostupná pouze informace o poslední změně, která byla na prvku provedena aj.

2) JIP představuje zabezpečenou adresářovou službu CzechPOINT, která obsahuje údaje pro autentizaci (ověření identity) a autorizaci (povolení přístupu) uživatelů přistupujících do informačních systémů státní správy.

Závěr

Vybudování RÚIAN umožnilo shromažďovat na jednom místě údaje, které mají územní charakter a jsou užitečné pro efektivní fungování veřejné správy. Velký potenciál představuje například zavádění dalších účelových územních prvků. Po zavedení volebních okrsků by to mohly být například hranice oblastí s vymezením zón s památkovou péčí, ochranná pásma vodních zdrojů, přírodní rezervace, lázeňské oblasti a celá řada dalších.

Rozvoj RÚIAN však nelze řešit izolovaně od ostatních základních registrů. Základní registry z pohledu ČÚZK mají obrovský potenciál, který je možné nad daty základních registrů rozvíjet. Za RÚIAN představa střednědobého rozvoje existuje, nicméně z pohledu ČÚZK není do čeho tento výhled ukotvit, neboť v současnosti neexistuje koncepční dokument, který by stanovil směr rozvoje základních registrů jako celku. Potenciál základních registrů v oblasti inovací v postupech veřejné správy je nicméně veliký a je jen na nás, zda jej budeme schopni a ochotni využít.

Kontrolní prohlídka stavby dle stavebního zákona ve vazbě na užívání stavby

Marie Poláčková

Stavební zákon¹⁾ poskytuje stavebnímu úřadu řadu nástrojů, jejichž prostřednictvím může vykonávat a prosazovat svoje pravomoci. V oblasti užívání staveb lze mezi takové nástroje zařadit institut státního dozoru ve věcech stavebního řádu, kontrolní prohlídky stavby a sankční pokuty.²⁾ Následující příspěvek je zaměřen na institut kontrolní prohlídky a na specifikum podnětu k jejímu provedení ze strany třetí osoby.

Obecně k institutu kontrolní prohlídky stavby ve stavebním zákoně

Institut kontrolní prohlídky je jedním z nástrojů, jehož prostřednictvím stavební úřad získává podklady a důkazy pro svoji další činnost. Stavební zákon dává stavebnímu úřadu oprávnění provádět kontrolní prohlídky stavby (obdobně terénních úprav a zařízení) ve veřejném zájmu, kterým se rozumí požadavek, aby:

- stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu,
- stavba byla užívána jen k povolenému účelu,

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

2) Danému tématu se v minulosti věnovala také VAŠÍKOVÁ, J. Stavební zákon a protiprávní užívání provozovny. [online]. Právní rádce, č. 4, 2012 [cit. 5. 6. 2015] Dostupné na <http://pravnihradce.ihned.cz>.

- stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty,
- se při výstavbě a užívání stavby a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelných pohrom nebo náhlých havárií, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo,
- byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na stavbě anebo na stavebním pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání stavby.

Stavební úřad má zákonem dané široké spektrum situací, kdy má kontrolní prohlídku provádět, přičemž ji může provádět také v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.

Při kontrolní prohlídce stavební úřad zjišťuje zejména

- dodržení rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu týkajícího se stavby anebo pozemku,
- zda je stavba prováděna podle ověřené dokumentace nebo ověřené projektové dokumentace, v souladu s § 160 stavebního zákona, a zda je řádně veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě,
- stavebně technický stav stavby, zda není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí,
- zda prováděním nebo provozem stavby není nad přípustnou míru obtěžováno její okolí, jsou prováděny předepsané zkoušky a zda je veden stavební deník nebo jednoduchý záznam o stavbě,
- zda stavebník plní povinnosti vyplývající z § 152 stavebního zákona,
- zda je stavba užívána jen k povolenému účelu a stanoveným způsobem,
- zda je řádně prováděna údržba stavby,
- zda je zajištěna bezpečnost při odstraňování stavby.

Na výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni zúčastnit se kontrolní prohlídky vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působili na staveništi.

Na provádění prohlídek stavby se nevztahuje kontrolní řád.³⁾ Pracovníci stavebních úřadů tak postupují podle stavebního zákona. Zásadně platí, že oprávněná úřední osoba může na stavbu a na pozemek, pokud se nejedná o obydlí⁴⁾ vstoupit bez souhlasu vlastníka, avšak s jeho vědomím. Vlastník by měl být alespoň rámcově seznámen s důvody konání kontrolní

3) Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

4) K pojmu obydlí si dovoluji odkázat na náleží Ústavního soudu ze dne 8. června 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, náleží Ústavního soudu ze dne 3. září 2012, sp. zn. IV. ÚS 1802/12, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. června 2008, sp. zn. 8 Tdo 783/2008, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. ledna 2008, čj. 2 Ans 7/2007-75.

prohlídky a s následky případného odepření vstupu.⁵⁾ V případě bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat, které nastalo v souvislosti s přípravou a prováděním neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu, může oprávněná úřední osoba vstoupit na pozemek, stavbu a do stavby i bez vědomí jejich vlastníka. O tom však musí vlastníka bez zbytečného odkladu informovat a uvést důvody, které k tomu vedly.

Do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.

Pokud vlastník pozemku nebo stavby bude bránit vstupu oprávněné úřední osobě nebo jí přizvané osobě, může mu stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, umožnění vstupu nařídit. Odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek.

Tolik je možno uvést k základním pravidlům provádění státního dozoru a kontrolní prohlídky. V této úvodní části je třeba zmínit rovněž nejtypičtější postupy stavebního úřadu při výkonu kontrolní prohlídky. Stavební úřad může v rámci kontrolní prohlídky schválit změnu stavby před jejím dokončením za předpokladu, že budou splněny ostatní podmínky požadované stavebním zákonem. Na druhou stranu, zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závadu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění, vyzve příslušnou osobu,⁶⁾ aby ve stanovené lhůtě zjedнала nápravu. Stavební úřad může tuto osobu též vyzvat, aby předložila potřebné doklady, například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků.

Nevyhoví-li příslušná osoba dané výzvě, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.

Pokud je stavba prováděna nebo odstraňována bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, vyzve stavební úřad podle povahy věci stavebníka nebo vlastníka stavby k bezodkladnému zastavení prací a zahájí řízení o odstranění stavby. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým nařídí zastavení prací na stavbě. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.

Je zřejmé, že stavební úřad má stavebním zákonem v rámci provádění kontrolní prohlídky dána poměrně široká oprávnění, jejichž prostřednictvím lze docílit nápravy závadného stavu. Jak výzva učiněná v rámci kontrolní prohlídky, tak následně rozhodnutí, pokud nebude výzvě vyhověno, mohou být velmi operativním a poměrně rychlým řešením závadného stavu, pokud je stavební úřad využije správně. To potvrzuje už zmíněná skutečnost, že rozhodnutí je prvním úkonem v řízení a případné odvolání proti němu nemá odkladný účinek. Lhůta k odstranění

5) ROZTOČIL, A.; HRUŠOVÁ, K.; LACHMAN, M.; POTĚŠIL, L. *Stavební zákon – online komentář*. [online]. [cit. 5. 6. 2015]. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014. Dostupné na www.beck-online.cz.

6) *Takovou osobou může být stavebník, stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor nebo vlastník stavby.*

závad musí být přiměřená, aby bezdůvodně nedocházelo k dalšímu poškozování práv třetích osob či životního prostředí. Již samotná výzva by měla být naprosto konkrétní, aby povinná osoba, které je určena, mohla podle ní konat a aby se tak předešlo nutnosti vydat už zmíněné rozhodnutí. Výzvu, která by neobsahovala dostatečnou specifikaci povinností, které by na jejím základě měla povinná osoba splnit, by bylo nutné hodnotit jako vadnou. Je vůbec otázka, jestli by takový postup stavebního úřadu obstál při případné revizi jako dostatečný podklad pro jeho další postup ve věci (tj. pro vydání rozhodnutí ukládajícího nesplněné povinnosti a k provedení sankčního řízení z důvodu nesplnění nekonkrétní výzvy).

Pokud by muselo dojít k vydání rozhodnutí z důvodu nesplnění řádné a konkrétní výzvy, muselo by být samozřejmě i toto rozhodnutí natolik konkrétní, aby bylo posléze možné jej vykonat, jestliže povinnost uložená rozhodnutím splněna nebude.

Kontrolní prohlídka prováděna za účelem zjištění užívání stavby

Veřejný ochránce práv se setkává s tím, že v řadě případů nejsou výsledkem kontrolních prohlídek prováděných za účelem zjištění užívání staveb, případně účelu jejich užívání, tytéž skutečnosti, na které ve svém podnětu stavebnímu úřadu poukazuje podatel (například vlastník sousedního pozemku). Není výjimkou, že podatel ke svému podnětu doloží také několik fotografií či audiovizuální záznam, kterými dokládá své tvrzení o nepovoleném⁷⁾ užívání stavby, a požaduje, aby na jejich základě stavební úřad uložil vlastníkově za nepovolené užívání stavby pokutu v souladu se stavebním zákonem.⁸⁾

V návaznosti na to si lze klást dvě základní otázky. Jakým způsobem provádět kontrolní prohlídku efektivně tak, aby mohl stavební úřad účinně naplňovat práva a plnit povinnosti svěřené mu stavebním zákonem? Druhá otázka zní, jakým způsobem má stavební úřad naložit s fotografiemi či audiovizuálním záznamem, které byly přiloženy k podnětu podatele?

Způsob provedení kontrolní prohlídky

Počet a kvalita provádění kontrolních prohlídek jsou mnohdy odvislé od personálního a technického zázemí jednotlivých stavebních úřadů. Přesto by kontrolní prohlídky měly být stavebními úřady prováděny efektivně, tedy tak, aby stavební úřady mohly účinně naplňovat práva a plnit povinnosti svěřené jim stavebním zákonem.

Často u kontrolních prohlídek za účelem zjištění účelu užívání stavby absentuje „moment překvapení“ pro stavebníka či vlastníka stavby. Stavební úřady zpravidla oznamují provedení kontrolní prohlídky těmto osobám dopředu s určitým časovým předstihem. Stavebník či vlastník stavby tak má možnost „připravit“ se na provedení kontrolní prohlídky, aby nebyly

7) Pojem „povolenost“ a „povolení“ je v následujícím textu užíván jak ve smyslu kolaudačního rozhodnutí, kolaudačního souhlasu či oznámení stavebnímu úřadu o užívání stavby.

8) V této souvislosti lze poukázat například na Zprávu o šetření, sp. zn. 6890/2013/VOP/MPO, ze dne 30. června 2014. Veřejný ochránce práv [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [30. 6. 2014]. Dostupné na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/282>. Řada poznatků a názorů uvedených v tomto příspěvku je převzata právě z této zprávy.

zjištěny okolnosti věci, za které by mohl být sankcionován, nebo i přes možnost uložení pořádkové pokuty ztěžuje provedení kontrolní prohlídky, na základě které by bylo případně možné zahájit příslušné správní řízení. Je proto vhodné, aby stavební úřady více využívaly možnost vyzvat stavebníka či vlastníka stavby k umožnění kontrolní prohlídky osobně bezprostředně před jejím samotným provedením, byť se tím stavební úřady vystaví riziku, že stavebník či vlastník stavby nebudou přítomni, případně že pověřené pracovníky nebudou chtít vpustit do obydlí nebo do stavby či na pozemek. Tento postup je vhodnější, pokud se stavební úřady chtějí přesvědčit o běžné činnosti, kterou stavebník či vlastník stavby reálně provádí, jestliže není dopředu informován o tom, že se kontrolní prohlídka bude konat. Takto postupovat však není možné tehdy, pokud má stavební úřad povinnost komunikovat s osobou prostřednictvím datové schránky (jestliže má osoba datovou schránku zřízenou).⁹⁾ Lze doplnit, že předpokladem provedení kontrolní prohlídky není to, aby byl o ní vlastník stavby vyrozuměn formou doručení písemnosti (písemného vyrozumění). U kontrolní prohlídky je nutné splnění dvou základních pravidel: prvním je to, že vlastník stavby o kontrolní prohlídce ví, resp. ta proběhne s jeho vědomím, druhým pak je, že vlastník stavby je povinen umožnit provedení kontrolní prohlídky. Za tím účelem postačí, pokud stavební úřad vlastníka uvědomí o nutnosti kontrolní prohlídky až na místě, těsně před jejím konáním a současně požaduje její umožnění.

Kontrolní prohlídky probíhají v praxi převážně v pracovní době stavebních úřadů, tedy v dopoledních a brzkých odpoledních hodinách. Lze předpokládat, že v takovém čase osoby, které užívají určitou nemovitost, nebudou přítomny, a případně nebude ani možné prokázat nepovolené užívání stavby těmito osobami. Kontrolní prohlídky by měly probíhat častěji také například v odpoledních hodinách, vyloučit výjimečně nelze ani možnost provést prohlídku v jiné „nestandardní době“, například ve večerních hodinách, v době víkendu.

S prováděním kontrolních prohlídek je spojena celá řada dalších problémů, například to, jakým způsobem si může stavební úřad vynutit provedení kontrolní prohlídky neohlášené s větším časovým předstihem, jestliže je vlastníkovi stavby provedení kontrolní prohlídky oznámeno těsně před jejím provedením (je tedy prováděna s jeho vědomím), ale ten neumožní vstoupit do stavby nebo na pozemek (nejedná-li se o případy obydlí). Stavební úřady však nesmí rezignovat na výkon svých pravomocí a podle konkrétních okolností věci musí uplatňovat prostředky dané jim stavebním zákonem a správním řádem tak, aby byla jejich činnost důsledná a efektivní (včetně případného využití uložení pokuty za neumožnění kontrolní prohlídky).

V celé řadě případů může kontrolní prohlídka oznámená předem a prováděná ve standardní pracovní době splnit svůj účel a vést ke zjištění skutečného stavu věci, o němž nejsou pochybnosti, v souladu s ustanovením § 3 správního řádu.¹⁰⁾ Avšak obvykle právě v případech namítaného nepovoleného způsobu užívání stavby, jehož prokazování bývá obtížnější (z důvodů již uvedených), lze důvodně pochybovat o tom, že oznámení konání kontrolní prohlídky

9) Viz ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů: „Písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám...“

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

v časovém předstihu povede ke skutečně objektivnímu zjištění stavu věcí, dle citovaného ustanovení správního řádu.

Stavební úřad musí vždy v každé konkrétní věci posoudit, jaké prostředky jsou vhodné pro zjištění takového stavu věcí, o kterém nejsou pochybnosti. Zejména v případech, kdy již několikrát stavební úřad provedl kontrolní prohlídku a nezjistil skutečnosti, na které poukazyval podatel podnětu k jejímu provedení, je namístě zvážit provedení další kontrolní prohlídky výše uvedeným způsobem. Tím, že stavební úřad vyzve stavebníka k umožnění kontrolní prohlídky několik dnů předem před jejím konáním, mohou vzniknout objektivní pochybnosti, zda v mezidobí nedošlo ke změně skutkového stavu tak, aby nic nenasvědčovalo nepovolenému způsobu užívání stavby.

V některých případech tak splní kontrolní prohlídka svůj účel pouze tehdy, pokud stavební úřad její provedení oznámí a vyzve vlastníka stavby k jejímu umožnění těsně před jejím provedením.

Podklady zaslané stavebnímu úřadu třetí osobou

Obecně lze uvést, že posuzování užívání staveb je pro stavební úřad velmi obtížné. Stavební úřad si na základě skutkových zjištění musí vyhodnotit, zda je stavba užívána k účelu, ke kterému byla kolaudována, resp. v případě stavby nepovolené, zda je užívána a jakým způsobem. Přitom musí zvažovat také všechny konkrétní okolnosti věci, například i to, zda se nejedná namísto nepovoleného užívání stavby pouze o provádění údržby stavby ve smyslu § 154 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Při posuzování otázky povolenosti užívání stavby tedy musí stavební úřad vyjít z určitých skutkových okolností. Tyto skutkové okolnosti si může stavební úřad opatřit buď sám prostřednictvím provedení kontrolní prohlídky, nebo může vyjít z dostatečně prokazatelných materiálů, které má k dispozici ze své úřední činnosti nebo například také od osoby, která podala podnět k zahájení řízení o uložení sankce v souvislosti s užíváním stavby.

V řadě případů nejsou výsledkem kontrolních prohlídek prováděných za účelem zjištění užívání staveb, případně účelu jejich užívání, tytéž skutečnosti, na které ve svém podnětu poukazuje podatel (například vlastník sousedního pozemku). To může být dáno vedle toho, že tyto skutečnosti reálně neexistují, také tím, že jsou kontrolní prohlídky oznamovány stavebníkovi či vlastníkovi s několikadenním předstihem, čímž mají tyto osoby možnost se na kontrolní prohlídku „připravit“, aby žádné okolnosti nenasvědčovaly tomu, že je stavba užívána nepovoleně či je užívána jiným způsobem, než ke kterému bylo povoleno její užívání.

Pokud k takové situaci dojde, vyvstává otázka, zdali a do jaké míry může stavební úřad využít pro vedení řízení o uložení sankce za nepovolené užívání stavby podklady, které mu zaslal podatel. Veřejný ochránce práv je přesvědčen, že takovýto postup není vyloučen. Podstatné však je, aby materiály, které podatel předloží stavebnímu úřadu, byly dostatečné pro zahájení takového řízení. Jinými slovy, musí z nich být bez pochybností seznatelné, že mohlo dojít ke spáchání přestupku či správního deliktu. Z materiálů tedy nemusí být naprosto zřejmé, že k porušení povinnosti podle stavebního zákona došlo, postačí pouhé podezření, že tomu tak bylo, neboť samotná otázka, zda k porušení zákonné povinnosti došlo, bude prokazována až v samotném průběhu správního řízení o uložení sankce.

V případě zahájeného řízení o uložení sankce si musí stavební úřad vyhodnotit, zda lze podklady zaslané podatelem použít v řízení jako důkaz. Zejména tehdy, kdy bude podatel poukazovat na nepovolené užívání stavby, mohou být totiž na fotografiích či audiovizuálním záznamu zachyceny určité osoby. Stavební úřad si proto musí v souladu se současnou judikaturou¹¹⁾ učinit právní názor, zda lze audiovizuální záznam či fotografie (obrazový záznam) v řízení použít s ohledem na zásah do soukromí osob, které jsou na nich zachyceny. Je třeba přihlídnout k čl. 10 Listiny,¹²⁾ ustanovení § 88 občanského zákoníku¹³⁾ a ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu.¹⁴⁾ Stavební úřad si musí učinit názor, zda pořízený záznam mohl vůbec vstoupit do soukromí dané osoby, zda byl při pořizování tohoto záznamu dodržen zákon, a musí v každém jednotlivém případě zvážit na straně jedné legitimitu cíle, kterého má být prostřednictvím provedení důkazu dosaženo, a na straně druhé musí být posouzena přiměřenost užitého postupu. Rovněž je třeba přihlídnout k zákonu o ochraně osobních údajů.^{15), 16)} Jedná se tedy o poměrně složité a komplexní správní uvážení stavebního úřadu. Nelze však z tohoto důvodu rezignovat na podklady od podatele a stavební úřad se musí i takovými podklady zabývat.

Záznamy, které podatel zašle stavebnímu úřadu spolu s podnětem k zahájení řízení o uložení sankce pro nepovolené užívání stavby a na kterých nebudou zachyceny žádné osoby, do jejichž soukromí by mohlo být zasazeno, mohou být podkladem pro případné řízení o uložení sankce, resp. důkazy v tomto řízení, pokud z nich bude bez pochyb seznatelné, že mohlo dojít ke spáchání přestupku či správního deliktu podle stavebního zákona.

V návaznosti na výše uvedené je třeba uvést, že posouzení skutkového stavu bude vždy záviset na stavebním úřadu, který vždy musí při své činnosti postupovat v souladu s ustanovením § 3 správního řádu tak, aby zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Závěrem lze shrnout, že stavební úřad se musí vypořádat s podnětem k provedení kontrolní prohlídky včetně podkladů, které od podatele obdržel. Stavební úřad zpravidla na základě

11) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2013, čj. 4As 28/2013-24. Dostupné na www.nssoud.cz.

12) *Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.* Článek 10 zní: „(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. (2) Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. (3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

13) *Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.* Ustanovení § 88 zní: „(1) Svolení není třeba, pokud se podobizna nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob. (2) Svolení není třeba ani v případě, když se podobizna, písemnost osobní povahy nebo zvukový či obrazový záznam pořídí nebo použijí na základě zákona k úřednímu účelu nebo v případě, že někdo veřejně vystoupí v záležitosti veřejného zájmu.“

14) Ustanovení § 51 odst. 1 správního řádu zní: „K provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.“

15) Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. listopadu 2011, čj. 2As 45/2010-68. Dostupné na www.nssoud.cz.

16) K tomu viz blíže *Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 5432/2009/VOP/IK, ze dne 22. dubna 2010. Veřejný ochránce práv [online].* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [22. 4. 2010]. Dostupné z <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/582>.

podnětu, že dochází k nepovolenému užívání stavby, vykoná kontrolní prohlídku. Na základě zjištěných okolností věci postupuje stavební úřad dál v souladu se stavebním zákonem. V některých případech stavební úřad nezjistí skutečnosti, které by odůvodňovaly zahájení řízení o uložení pokuty za spáchání přestupku či správního deliktu nepovoleného užívání stavby. A jestliže ani z podkladů, které stavební úřad obdržel od podatele, nebude jednoznačně vyplývat, že ke spáchání přestupku či správního deliktu nepovoleného užívání stavby mohlo dojít, správní řízení nezahájí. Stavební úřad však může pro zahájení řízení o uložení pokuty za nepovolené užívání stavby použít podklady, které obdržel spolu s podnětem k zahájení takového řízení, jestliže je z těchto podkladů zřejmé, že skutečně mohlo ke spáchání přestupku či správního deliktu dojít.

Závěr

Jedním z úkolů stavebních úřadů je dozorování dodržování právních předpisů v oblasti stavebního práva a rozhodnutí a opatření na jejich základě vydaných. Čím větší vliv může stavba mít na své okolí (životní prostředí, oprávněné zájmy a práva třetích osob), tím důsledněji by měly stavební úřady tento úkol plnit. Výše nastíněný postup při výkonu kontrolní prohlídky může najít uplatnění především u staveb sloužících podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, ovšem ani v případech, kdy se bude jednat o stavby vykazující znaky obydlí, by stavební úřady neměly na takový postup rezignovat, pokud je z jejich předchozí činnosti zřejmé, že kontrolní prohlídky provedené jiným způsobem se nejeví jako efektivní.

Posouzení, zda je stavba užívána k účelu, ke kterému byla kolaudována, resp. v případě stavby nepovolené, zda je užívána a jakým způsobem, je jedním z nejtěžších úkolů, kterým jsou stavební úřady v praxi vystaveny i s přihlédnutím k tomu, že je mnohdy tato problematika provázána se sousedskými spory. Nepochybuji však, že se stavební úřady s tímto nelehkým úkolem vždy dokáží řádně vypořádat.

Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení

Petr Průcha

V souvislosti s výkonem veřejné správy na úrovni obcí, a do určité míry i krajů, se posledních několik let v praxi, a to za hojného přispění judikatury správních soudů, výrazněji diskutuje o možném problému tzv. **systémové podjatosti** úředníků územních samosprávných celků při některých správních řízeních. Jmenovitě se jedná o případy správních řízení před orgány územních samosprávných celků všude tam, kde daný orgán obce či kraje vede správní řízení v přenesené působnosti, přičemž jedním z účastníků řízení právě je obec či kraj (jako nositel působnosti samostatné), jejíž orgán v dané věci rozhoduje (například v řízení o povolení kácení dřevin, v územních řízeních o umístění stavby, v řízení o povolení stavby, apod.).

Institut podjatosti ve správním řízení, resp. institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci, aktuálně řeší § 14 současného správního řádu, a to ve spojení s požadavkem zajištění nestrannosti v postupech úředních osob, které v daných správních řízeních rozhodují. Tak je jmenovitě počítáno s tím, že **každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.**

Do značné míry obdobně přitom platilo i podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967, že **pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.**

V obou těchto úpravách přitom byl, či je, předmětný institut vztahován jak ke správním orgánům vystupujícím v daných správních řízeních v I. stupni, také správním orgánům vystupujících v daných správních řízeních jako správní orgány odvolací, a souvisí s případně zájmem daných pracovníků správních orgánů, resp. nyní daných úředních osob, na výsledku řízení. Takovýto zájem je v případech režimu § 14 stávajícího správního řádu v jeho textu uváděn výslovně, zatímco v případech v režimu § 9 správního řádu z roku 1967, je, či byl, dovozován výkladem.

A právě ve spojení se „zájmem na výsledku řízení“ se opakovaně poukazuje na to, že ve správních řízeních vedených na úrovni obcí či krajů v přenesené působnosti, v nichž je

účastníkem řízení mj. i předmětná obec (tj. obec, jejíž orgán v dané ve věci rozhoduje), se daný orgán obce (resp. příslušná úřední osoba jako zaměstnanec dané obce) dostává pod faktický vliv zájmů obce, jako nositele, resp. jako představitele výkonu působnosti samostatné. Přitom je zjevně akcentován jako zájem na výsledku řízení, zájem právě příslušných obcí, popřípadě i krajů. Proto se také již více let objevovaly, a i nadále objevují, názory, že v takových případech jde víceméně o systémovou podjatost, a dané úřední osoby by z takového rozhodování měly být plošně vyloučeny, a předmětná řízení by měla být prováděna orgány jiných obcí, popřípadě krajů.¹⁾

K tomu se nabízí připomenout, že původní vládní návrh současného správního řádu také obsahoval ustanovení, podle kterého by v těchto případech povinně docházelo ke změně příslušnosti k rozhodování. Ten však byl v průběhu legislativního procesu pozměněn a toto řešení bylo nakonec vypuštěno, a to zejména kvůli neudržitelnosti takové úpravy.²⁾

Na druhé straně je však nutno pro korektnost uvést, že dílčí průlom v tomto směru již přinesl stavební zákon u sankcionování obcí za porušení povinností stanovených stavebním zákonem, když stanovil následující pravidlo: „*Dopustí-li se správního deliktu podle tohoto zákona obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o správním deliktu, určí nadřízený orgán, který jiný obecní úřad, který je stavebním úřadem, provede řízení a vydá rozhodnutí.*“ Nicméně pokud jde o ostatní druhy řízení v režimu stavebního zákona, ani tam tento model nenašel obecné uplatnění. Obdobný průlom přinesl i zákon o vyvlastnění, kde platí, že „*pokud je vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení.*“ Přesto dále platí, že k obecné úpravě v tomto směru u nás ani následně nedošlo.

Otázkou tak v těchto souvislostech je, zda to, co je takto částí odborné veřejnosti vnímáno jako možná systémová podjatost, ve skutečnosti není „běžným“ poměrem konkrétních úředních osob k věci či k účastníkům ve smyslu § 14 správního řádu s takovým zájmem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jejich nepodjatosti podle obecných pravidel, a zda přitom ve své podstatě nejde o zákonem předvídaný a akceptovatelný stav, vyplývající z režimu organizace územní veřejné správy s všeobecnou působností v České republice.

Jak bylo již shora poznamenáno, k tomuto problému, resp. k této otázce, se poměrně obsažně vyjádřila judikatura správních soudů a na ni také s dílem rozdílnými názory reagovala reálná odborná diskuse, včetně některých publikačních výstupů. Smyslem, či cílem tohoto příspěvku není podrobně analyzovat a hodnotit ani předmětnou judikaturu, ani související publikované výstupy v odborné literatuře, nýbrž ve spojení s rámcovým připomenutím zaujatých právních názorů v aktuální správně soudní judikatuře, a to také spíše jen stručně, poznamenat

1) *Srovnej z odborné literatury příkladmo KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? Právní rozhledy, č. 13/2005, PŘÍKOPA, V. Systémová podjatost. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2014.*

Diferencovaný názor naopak zastává například KOPECKÝ, M. K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. Právník, 2/2014.

2) *Srovnej stenografický záznam z 33. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. června 2004, bod 28; www.psp.cz.*

některé nepřilíš připomínané důvody, pro které myslím za daného právního stavu věci nelze úvahy o tom, že by se v předmětných případech mělo jednat o systémovou podjatost, popřípadě ani o jinak nazíranou **systémovost** ve spojení s podjatostí, zřejmě akceptovat, resp. že takovéto případně úvahy lze alespoň relativizovat.

Judikatura správních soudů, ve svém nynějším pojetí jejich soustavy, této otázce věnovala pozornost od samého počátku revitalizace relativně samostatného správního soudnictví. Takto byl v daném směru nejprve zaujat vyprofilovaný právní názor v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67,³⁾ který se přirozeně vázal ještě k předchozí úpravě institutu podjatosti, resp. institutu vyloučení z projednávání a rozhodování věci, jak byla vyjádřena v § 9 správního řádu z roku 1967. V dané věci se jednalo o povolení ke kácení dřevin, přičemž žadatelem bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval. V tomto rozsudku byl zaujat a zformulován následující právní názor: „Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu (z roku 1967).“ Tímto rozsudkem tak Nejvyšší správní soud v dané době fakticky odmítl koncepci systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků.

Praxe správních soudů potom několik roků z tohoto právního názoru vycházela, a odvolávala se na něj. V této souvislosti lze z významněji připomínaných rozhodnutí odkázat jednak rozsudek NSS ze dne 10. října 2007, čj. 2 As 29/2007-74 a dále na rozsudek NSS ze dne 16. července 2008, čj. 8 As 35/2007-92.

První z těchto rozsudků se týkal přestupkové věci člena zastupitelstva, a v otázce případně podjatosti byla věc posuzována již ve spojení s § 14 stávajícího správního řádu. Právní věta vzešlá z tohoto rozhodnutí zněla: „Důvodem pro vyloučení úřední osoby podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není pouhá skutečnost, že tato osoba, jako pracovník městského či krajského úřadu, rozhoduje ve věci přestupku, z něhož je obviněn zastupitel příslušného města či kraje.“ Tento právní názor byl podroben i testu ústavnosti, kdy Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl usnesením ze dne 13. března 2008, sp. zn. II. ÚS 3147/07 a v odůvodnění tohoto usnesení k důvodům pro vyslovení podjatosti úřední osoby uvedl: „Zobecnění stěžovatele, že vztah úředník samosprávného celku a jeho zastupitel vždy zakládá pochybnosti o nepodjatosti, Ústavní soud odmítá, obdobně jako již opakovaně vyslovil nesouhlas, že by zaměstnanec obce, který v řízení spadajícím do přenesené působnosti rozhoduje o návrhu obce, byl z rozhodování „automaticky“ vyloučen (nepublikovaná usnesení Ústavního soudu ze dne 31. července 2007, sp. zn. II. ÚS 1862/07 či ze dne 13. září 2007, sp. zn. III. ÚS 666/06).“ Druhý ze shora uvedených rozsudků NSS soudu se potom týkal stavebního povolení, ve spojení s namítanou podjatostí daná věc ještě podléhala § 9 správního řádu z roku 1967 a Nejvyšší správní soud se tady v plném rozsahu odvolal na shora uváděný rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67. V této věci, tj. ve věci sp. zn. 8 As 35/2007, jako žadatelé o povolení stavby vystupovaly město i příslušný kraj, jejichž úřady ve věci rozhodovaly v předmětném řízení v I. i II. stupni.

3) Tento rozsudek NSS, stejně jako všechna další rozhodnutí NSS uváděná v tomto příspěvku, jsou dostupná na www.nssoud.cz.

V posunu v názorech na to, zda se případně při popisovaných rozhodováních ve správních řízeních nemůže jednat o tzv. systémovou podjatost, došlo u NSS doložitelně poprvé ve spojení s jeho usnesením ze dne 22. prosince 2009, čj. 1 As 79/2009-141, kdy byla poprvé rozšířenému senátu NSS (dále jen „rozšířený senát“) předložena otázka, spojená s režimem § 14 stávajícího správního řádu, která zněla: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze pochybovat o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu?“ V tomto případě se jednalo o řízení ve věci rozhodnutí obsahujícího závazné stanovisko odboru památkové péče magistrátu ke kácení dřevin, kde žadatelem o povolení bylo město, jehož magistrát ve věci rozhodoval. Uvedená otázka byla takto předmětným usnesením nastolena v kontrapozici k právnímu názoru či závěru NSS z rozsudku ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67, stejně jako v kontrapozici k právnímu názoru či závěru NSS z rozsudku ze dne 16. července 2008, čj. 8 As 35/2007-92, kterým byl právní závěr z předchozího rozsudku NSS, tj. rozsudku ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67, plně převzat a potvrzen.

V tomto případě položení předmětné otázky je však nutno uvést, že rozšířený senát na ni v uvedené věci odpověď nepodal, neboť z jiných důvodů kasační stížnost v předmětné věci odmítl pro nepřípustnost, a to usnesením ze dne 22. března 2011, čj. 1 As 79/2009-165.

Není bez zajímavosti, že ještě před tím, než bylo rozšířeným senátem rozhodnuto v uvedené věci s takto položenou otázkou, první senát NSS tuto otázku položil rozšířenému senátu opakovaně, a to usnesením ze dne 21. dubna 2010, čj. 1 As 19/2010-95, a to tentokrát ve spojení s režimem § 9 správního řádu z roku 1967. Daná věc se týkala povolení ke kácení dřevin, přičemž jedním ze žadatelů bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval, a daná otázka s identickým zněním, s odlišností v jejím závěru, kde byl uveden § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967, byla rozšířenému senátu uvedeným usnesením nastolena, taktéž, jako v předchozím případě, v kontrapozici k právnímu názoru či závěru NSS z rozsudku ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67. S určitým časovým odstupem byla tato otázka, a to v tomto případě ve zcela identickém znění jako ve věci sp. zn. 1 As 79/2009, prvním senátem NSS dále předložena rozšířenému senátu také usnesením ze dne 4. května 2011, čj. 1 As 89/2010-100, a to tentokrát ve spojení s režimem § 14 současného správního řádu. Daná věc se týkala rovněž povolení ke kácení dřevin, a taktéž i v tomto případě jedním ze žadatelů bylo město, jehož úřad ve věci rozhodoval. I v tomto případě byla daná otázka rozšířenému senátu uvedeným usnesením nastolena v kontrapozici k právnímu názoru či závěru NSS z rozsudku ze dne 16. prosince 2004, čj. 2 As 21/2004-67.

Rozšířený senát v obou těchto případech rozhodl prakticky identicky, a to svým usnesením ze dne 20. listopadu 2012, čj. 1 As 89/2010-119, a usnesením ze dne 27. listopadu 2012, čj. 1 As 19/2010-106, tak, že vyslovil následující právní názor: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu dle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho (resp.: o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její) zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho (její) postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“ a obě věci s tímto právním

názorem vrátil k projednání a rozhodnutí předkládajícímu senátu. Rozšířený senát přitom řadu rozhodných aspektů podrobně rozebral a vyhodnotil. Zabýval se a vyjádřil se přitom k obsahu pojmu podjatosti v právní úpravě, rozebral instituty nestrannosti a nezávislosti, zabýval se postavením úředníků územních samosprávných celků včetně jejich zaměstnaneckého poměru, a to i ve spojení s ústavními a dalším zákonem chráněnými, navzájem si konkurujícími zájmy a hodnotami, kdy zejména posuzoval přístup tzv. historického zákonodárce, a tento také při vědomí stávajícího uspořádání organizace územní veřejné správy poměřil s dalšími legitimními cíli a hodnotami, jichž je při uspořádání institucionálního rámce rozhodování ve správním řízení potřeba dosáhnout. To potom rozšířený senát dovedlo k závěru, že zejména s ohledem na záměr historického zákonodárce a model územní veřejné správy, jaký se v průběhu posledních dvou desetiletí u nás vytvořil, nelze koncepci systémové podjatosti přijmout.

Rozšířený senát přitom v obou uvedených usneseních jmenovitě uvedl, že „*v případech, kdy rozhoduje úředník územního samosprávného celku ve věci, která se přímo nebo nepřímo týká tohoto celku, není a priori vyloučen z rozhodování pro svoji systémovou podjatost*“, čímž prakticky systémovou podjatost v souvislosti předmětnými případy a situacemi, jako takovou, resp. samu o sobě, odmítl.

Současně, a to je nutno zdůraznit, na druhé straně ale také vyvodil, že je však u takového úředníka dáno **systémové riziko podjatosti**, kvůli němuž je třeba otázku jeho případné podjatosti „*posuzovat se zvýšenou opatrností oproti věcem, které se zájmů územního samosprávného celku nijak nedotýkají*“. Ve spojení s tím potom rozšířený senát také příkladmo a hypoteticky uvedl některé příklady, kdy by se o důvod pochyb o nepodjatosti takového úředníka již jednat mohlo. To zejména ve spojení s nejrůznějšími jevy v politické či mediální sféře.

Zjednodušeně vyjádřeno tak rozšířený senát o předmětné položené otázce, a to jak ve vztahu k režimu § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967, tak ve vztahu k režimu § 14 odst. 1 stávajícího správního řádu, ve své podstatě rozhodl tak, že o případné podjatosti je třeba v takových situacích rozhodovat případ od případu, i když se současně zavedením pojmové kategorie „systémové riziko podjatosti“ pro dané případy a situace zjevně od odmítnuté „systémové podjatosti“ fakticky příliš neodpoutal, či nevzdálil.

Bližší pohled na odůvodnění předmětných usnesení rozšířeného senátu ukazuje, že rozhodné důvody, pro které daný senát odmítl systémovou podjatost, při determinaci a odůvodnění tzv. systémového rizika podjatosti zcela neopustil, ale spíše je kvantitativně či kvalitativně relativizoval. Výslovně mj. uvedl, že je to především zaměstnanecký poměr úředníka ke vždy danému územnímu samosprávnému celku, který ač z uvedených důvodů nezakládá tzv. systémovou podjatost, představuje **značné riziko podjatosti**. K tomu rozšířený senát dodal, že však zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví. Vedle zaměstnaneckého poměru úředníka je podle vyvozených právních závěrů důvodem systémového rizika podjatosti rovněž i institucionální uspořádání orgánů územních samosprávných celků ve stávajícím spojeném modelu, dále pak i velikost daného územního samosprávného celku a také odvoditelná míra odstupu vždy daného úředníka od rozhodované věci. Systémové riziko potom rozšířený senát konkrétněji definoval tak, že se jedná o riziko podjatosti „*založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají*“. Současně je v obou předmětných usneseních rozšířeného senátu uvedeno, že „*podobným způsobem jako u úředníků územních samosprávných celků*

je třeba systémové riziko podjatosti vnímat i u zaměstnanců státu vystupujících jako úřední osoby, neboť i pro ně platí stejná právní úprava podjatosti podle obou správních řádů jako pro úředníky územních samosprávných celků“. Rozšířený senát NSS k tomu dokonce dodal, že má za to, že „postavení těchto zaměstnanců a z toho plynoucí systémové a osobní záruky posilující jejich nestrannost jsou přinejmenším srovnatelně slabé jako u zaměstnanců územních samosprávných celků, spíše však ještě slabší“. Za specifické potom označil řešení podjatosti u vedoucích ústředních správních úřadů v § 14 odst. 6 stávajícího správního řádu, jež však NSS již dříve považoval za protiústavní a také navrhl jeho zrušení Ústavním soudem, avšak v době rozhodování rozšířeného senátu v předmětných věcech Ústavní soud ještě o tomto návrhu NSS nerozhodl.

V daných souvislostech je třeba pro korektnost poznamenat, že k oběma těmto obsahově obdobným usnesením rozšířeného senátu byla uplatněna taktéž obsahově obdobná či v podstatě shodná, nesouhlasná, tzv. odlišná stanoviska jednoho ze členů tohoto senátu, která se s podrobnou argumentací dovolávají toho, že závěry rozšířeného senátu jsou nesprávné a měly naopak vyústit v názor, že se v daných případech a situacích o systémovou podjatost jedná. Stručně zrekapitulováno v těchto odlišných stanoviscích bylo uvedeno, že již porušení zásady *nemo iudex in causa sua* a dále vztah ekonomické závislosti úředníků na svých územních samosprávných celcích jsou pro správnost názoru, podle něhož z projednávání a rozhodování věci, v níž se rozhoduje o zájmu územního samosprávného celku, jsou podle ustanovení obou správních řádů o podjatosti bez dalšího vyloučeny všechny jeho úřední osoby. Dále odlišná stanoviska obsahují nesouhlasnou argumentaci k tomu, jak rozšířený senát vyhodnotil záměr historického zákonodárce a jeho dopad do současné reality, akcentují, že nahlížení na podjatost úřední osoby z objektivního hlediska a především na značnou ekonomickou závislost úředníků územních samosprávných celků na jejich zaměstnavatelích umožňuje nalézt tento důvod i v rozhodování úředních osob orgánu územního samosprávného celku o zájmu jejich zaměstnavatele, a poukazují na to, že rozšířený senát nesprávně vyhodnotil pozici a význam institutu nestrannosti úředníků územních samosprávných celků v podmínkách spojeného modelu územní veřejné správy. Závěrem se v daných odlišných stanoviscích také uvádí, že daná usnesení rozšířeného senátu namísto sjednocení přístupů vyústila v nejednoznačnost a navodila další nejistotu, s nebezpečím, že jejich doporučení povedou ve správně soudní rozhodovací praxi k rozporným závěrům.⁴⁾

Na tato usnesení rozšířeného senátu v obou případech potom navázala vlastní meritorní rozhodnutí prvního senátu NSS v předmětných věcech, a to rozsudek ze dne 30. ledna 2013, čj. 1 As 19/2010-133 a rozsudek ze dne 30. ledna 2013, čj. 1 As 89/2010-152, přičemž v odůvodnění obou z nich bylo shodně uvedeno, že NSS, ač takto řešil danou otázku za skutkově srovnatelných okolností nepovažoval za vhodné spojovat tyto věci ke společnému projednání, neboť ve věci sp. zn. 1 As 19/2010 vydal žalovaný napadené správní rozhodnutí v řízení vedeném ještě podle správního řádu z roku 1967, zatímco ve věci sp. zn. 1 As 89/2010 žalovaný vydal napadené správní rozhodnutí v řízení vedeném již podle stávajícího správního řádu. Nicméně v merituu po projednání a posouzení věci rozšířený senát, jak je již poznamenáno

4) Stran detailnějšího pohledu na danou argumentaci, a to jak v předmětných usneseních rozšířeného senátu, tak i v předmětných odlišných stanoviscích, lze odkázat na jejich autentický text. Odlišná stanoviska jsou uváděna na závěr textu daných usnesení, publikovaných, jak bylo již shora poznamenáno, na www.nssoud.cz.

výše, dospěl ke shodným závěrům. V obou citovaných meritorních rozhodnutích, vydaných v návaznosti na závěry rozšířeného senátu v předmětných věcech, poté první senát NSS sice napadená rozhodnutí zrušil, avšak z jiných důvodů, než z důvodu namítané podjatosti. Tu za daných skutkových okolností, po jejich zjištění a posouzení v intencích právního názoru z bezprostředně předcházejících usnesení rozšířeného senátu, v rozhodovaných věcech ani v jednom z uváděných případů neshledal.

Není přitom bez zajímavosti, že při formulaci právních vět k návazným meritorním rozhodnutím prvního senátu, tj. k rozsudkům ze dne 30. ledna 2013, čj. 1 As 19/2010-133 a ze dne 30. ledna 2013, čj. 1 As 89/2010-152, NSS mezi nimi diferencoval, když, a to zřejmě ve spojení se záměrem orientovat pozornost právě na prezentované systémové riziko podjatosti, u v pořadí druhého z těchto rozsudků výše uvedenou právní větu: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ ještě doplnil druhou větou, která zní: „Pochybnosti o nepodjatosti úředních osob orgánu územního samosprávného celku (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004) ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, může za určitých okolností vyvolat již jen samotný politický význam či kontroverznost určité stavby, v souvislosti s níž se dané správní řízení vede, aniž by účastník správního řízení musel uvádět nějaké konkrétní skutečnosti, které by relevantním způsobem svědčily o politické „citlivosti“ věci. Přitom je však třeba rozlišovat mezi různými řízeními týkajícími se takové stavby, politická „citlivost“ zpravidla nebude z povahy věci zřejmá ve všech těchto řízeních.“ Otázkou je, jestli tímto pohledem nedochází k přílišnému zobecnění důvodů pochyb o nepodjatosti dotčených úředníků.

A tady se již dostáváme k některým důvodům, pro něž si myslím, že se za daného stavu v předmětných případech nejen nemůže jednat o systémovou podjatost, jak ostatně vyjevil i NSS dovozenými závěry svého rozšířeného senátu, ale z nichž lze podle mého názoru současně také do jisté míry dovodit, že mohou relativizovat i závěry o systémovém riziku podjatosti.

Při poznamenávání těchto důvodů přitom převážně nebude v dalším textu postupováno cestou posloupné obsahové rekapitulace a případně komentáře odůvodnění předmětných usnesení rozšířeného senátu, a stejně tak ani posloupné oponentury nesouhlasných názorů a protiargumentů vyjevených v připomenutých odlišných stanoviscích, s nimiž se může čtenář v podrobnostech seznámit autenticky, nýbrž spíše půjde o připomenutí či akcentaci důvodů příliš nezmiňovaných, nebo nazíraných odlišně, popřípadě také o nastolení některých dalších otázek.

Nejprve se nabízí poznamenat, že řešení zvolené rozšířeným senátem a vyústující v pojetí či koncipování tzv. systémového rizika podjatosti, staví na v podstatě shodném vnímání dikce § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 a § 14 odst. 1 stávajícího správního řádu s tím, že dílčí rozdíly v jejich dikcí rozšířený senát nepovažuje pro posuzovanou otázku za podstatné. Tady rozšířený senát za reflektovatelný rozdíl označuje to, že správní řád z roku 2004 požadovaný důkazní standard precizuje formulací požadující existenci **důvodného předpokladu**, že s ohledem na nežádoucí vztah úřední osoby lze o její nepodjatosti pochybovat. Současně však při porovnání obou zákonných dikcí nelze přehlédnout, že možná významnější rozdíl

mezi nimi spočívá v tom, že zatímco předchozí úprava spojovala pochybnosti o nepodjatosti pracovníka správního orgánu s jeho poměrem **k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům** tzv. bez dalšího, stávající právní úprava je konkrétnější, a pochybnost o nepodjatosti úřední osoby spojuje s předpokladem, že **má** s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový **zájem na výsledku řízení**, pro který... Již výše bylo poznamenáno, že v případě úpravy § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 zájem na výsledku řízení byl, dovozován výkladem, zatímco v případě úpravy § 14 odst. 1 stávajícího řádu je takový zájem jejím legálním pojmovým znakem.

Nelze si přitom nevšimnout, že stávající právní úprava při zvoleném řešení **zájem na výsledku řízení** výslovně spojuje s dotčenou úřední osobou, a ne se zájmem vždy daného územního samosprávného celku, pod jehož vliv se podle uváděných presumpcí daná úřední osoba dostává, nebo by se alespoň dostat mohla. Myslím, že závěr zaujatý rozšířeným senátem by mohl být do jisté míry udržitelný za předchozí právní úpravy, kdy se zájem na výsledku řízení ve spojení s možnou podjatostí dovozoval výkladem (neb zákon nehovořil o zájmu pracovníka správního orgánu, ani o zájmu územního samosprávného celku), ale podstatně méně udržitelný se již jeví za stávající právní úpravy. Ta, jak bylo opakovaně připomenuto, spojuje zájem na výsledku řízení výslovně a toliko se vždy danou úřední osobou, resp. jejím zájmem, zatímco ve východiscích, která byla základem rozhodování rozšířeného senátu, byla potencialita podjatosti úřední osoby presumována a vycházela ze zájmu na výsledku řízení, jehož nositelem byl, či je, vždy daný územní samosprávný celek. Vysvětlení tohoto přístupu bylo možno spatřovat do jisté míry v argumentaci příkladmo a pro srovnání vycházející z poznatků stran posuzování podjatosti soudců, a to, že nestačí vycházet ze subjektivního vnímání dané skutečnosti potencionálně podjatou osobou, ale že je vždy nutno vycházet z objektivního stavu věci. Mj. i tento náhled potom posloužil rozšířenému senátu k formulaci tzv. systémového rizika podjatosti. Jeho problematičnost, není ani tak ve výsledku, jako v postupu k němu. Dikci § 14 odst. 1 stávajícího správního řádu správního řádu zřejmě logičtěji odpovídá postup, spočívající v prvé řadě ve zjištění takového zájmu úřední osoby na výsledku řízení, a teprve následného „otestování“, zda tento zájem pramení z jejího poměru k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, než postup spočívající primárně ve zjištění zájmu dotčené územní samosprávné korporace na určitém výsledku řízení, pro jehož vliv by se příslušná úřední osoba fakticky dostala či mohla dostat, a poté v následném otestování, zda takto byl založen také shodný **zájem úřední osoby**, který by měl původ v jejím poměru k věci nebo k účastníkům. Již běžný pohled na předmětnou dikci dané právní úpravy myslím ukazuje, že s posledně předestřenou myšlenkovou konstrukcí záměr dané úpravy nepochybně vůbec nepočítal.

Jinak a stručněji vyjádřeno, zákonem výslovně presumovaný zájem úřední osoby na určitém výsledku řízení pro její poměr k věci k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, je tak judikaturou nahrazován primárně zájmem dotčeného územního samosprávného celku, a to zcela průkazně pro jeho poměr (tj. poměr samotného územního samosprávného celku) k věci. A teprve sekundárně je pracně dovozován vlivově formovaný identický zájem úřední osoby zřejmě na stejném výsledku řízení.

Další významnou otázkou, kterou se sice daná usnesení rozšířeného senátu zabývají, je samotné postavení daných úředních osob. Předmětná usnesení rozšířeného senátu primárně vycházejí z pohledu na daného úředníka jako zaměstnance územního samosprávného celku a jeho vztahu s předmětným územním samosprávným celkem jako jeho zaměstnavatelem.

Poněkud stranou přitom podle mého názoru zůstalo to, že postavení úředníka není beze-zbytku dáno právním režimem jeho zaměstnaneckého poměru, ale ve vztahu k výkonu jeho úřední činnosti spíše, či dokonce v první řadě, je toto jeho postavení dáno režimem zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků, který mj. výslovně pamatuje na nestrannost úředníků při výkonu jeho činnosti a ukládá jim povinnost ji zachovávat. Důraz na zaměstnanecký poměr úředníků územních samosprávních celků by tak byl nepochybně opodstatněn kdykoliv až do nabytí účinnosti tohoto zákona o úřednících (před jeho přijetím žádná obdobná „služební“ úprava nebyla), zatímco od jeho účinnosti je třeba toto rozdílné postavení úředníků, resp. tyto rozdílné aspekty jejich postavení, respektovat.

Uvedený zákon při vymezování povinností úředníků územních samosprávních celků jim ve svém § 16 jmenovitě v první řadě ukládá „*dodržovat ústavní pořádek České republiky, stejně jako dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané*“. Návazně potom také v témže zákonném ustanovení úředníkům ukládá „*jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování*“.

Mimo to by ve spojení s požadavky na nestrannost rozhodování úředníků územních samosprávních celků a její garanci nemělo zůstat stranou také to, že povinnost k nestrannosti při rozhodování ve správním řízení specifikuje dále i stávající správní řád ve svém § 7 odst. 1, když uvádí: „*Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.*“

Jistě není pochyb o tom, že i pro úředníky územních samosprávních celků platí ústavně právní imperativ, v jehož smyslu lze veřejnou moc vykonávat **jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon**. Shora rekapitulované závěry rozšířeného senátu však spíše než na tom, že úředníci územních samosprávních celků většinou budou zachovávat a řídit se zákony, staví na tom, že je tady zjevné „podezření“, že úředníci spíše zákony zachovávat nebudou a je třeba disponovat zvýšenou ostražitostí před systémovým rizikem podjatosti. A to, jak bylo výslovně připomenuto, i pro případy rozhodování ve správním řízení, kde rozhodují úředníci státu.

Přitom i pro ty platí jak daný ústavně právní imperativ, tak § 7 správního řádu, a stejně tak je na jejich nestrannost apelováno nyní již účinným zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, který jim jako státním zaměstnancům výslovně ve svém § 71 mj. ukládá „*vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost*“.

Vrátíme-li se k úředníkům územních samosprávních celků, k nimž se dané rozhodování rozšířeného senátu vztahovalo meritorně, je třeba si položit otázku, zda požadavkům citované právní úpravy o nestrannosti při výkonu jejich úřední činnosti nebrání či nekonkuruje právní úprava, která stanoví podmínky výkonu působnosti a pravomoci územních samosprávních celků a jejich orgánů. Jinými slovy, zda ono nebezpečí neplyne právě z úpravy režimu tzv. smíšeného modelu, resp. smíšeného systému (v citované judikatuře označovaného jako „spojený“ model), na jehož principech je organizace a činnost našich územních samosprávních celků konstituována.

Podstatou smíšeného modelu územní veřejné správy s všeobecnou působností je, že v rámci organizace územní samosprávné korporace se vedle výkonu samosprávy (označované jako **samostatná působnost**) současně také vykonává příslušný zákonem na danou územní

samosprávnou korporaci přenesený díl činnosti s povahou státní správy (označované jako **přenesená působnost**), vztahující se k místním podmínkám a potřebám. Jde přitom o takovou místní státní správu, u které není nezbytně nutné ji vykonávat z jiné úrovně organizace veřejné správy či jinými správními orgány, a u níž je naopak vhodné, či dokonce nejvhodnější, ji vykonávat prostřednictvím dané územní samosprávné korporace a jejich orgánů.⁵⁾

U územních samosprávných celků se odlišnosti mezi jimi zabezpečovanou územní samosprávou na straně jedné, a jimi taktéž zabezpečovanou státní správou na straně druhé, potom projevují i v jejich vlastní činnosti, kdy je třeba respektovat **vzájemně odlišnou pozici** výkonu samostatné a výkonu přenesené působnosti, a současně také dbát jak na jednostranné, tak vzájemné **nezasahování** při výkonu jedné působnosti do výkonu působnosti druhé.

Předmětné rozlišování **samostatné a přenesené působnosti** obcí (zabezpečované společně v rámci jednoho a téhož organizačního systému územní veřejné správy) pro potřeby jejich výkonu přitom nemá význam jen pro požadavek na vzájemné nezasahování, ale dále potom zejména pro respektování skutečnosti, že výkon samostatné působnosti je výkonem autonomním, zatímco výkon přenesené působnosti je výkonem vázaným. To tím spíše, že v některých případech výkonu obecní veřejné správy právní úprava počítá s tím, že i některé související úkony jsou diferencovaně či dílem prováděny v samostatné působnosti a dílem v přenesené působnosti,⁶⁾ a dochází tak k zákonem předepisované interakci výkonu samostatné působnosti (samosprávy) s výkonem působnosti přenesené (státní správy). Ta však je možná vždy jen tehdy a tam, kde ji předepisuje zákon, a jenom takovým způsobem, jaký zákon pro tyto účely stanoví.

To souvisí i s jistými problémy v praxi, kdy, jak se opakovaně ukazuje, se rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností ve faktické činnosti mohou v některých případech do určité míry stírat, a je potom potřeba zjednávat nápravu. I ve výkonné praxi přirozeně platí, a to jak při vlastním rozlišování samostatné působnosti a přenesené působnosti územních samosprávných korporací, tak při jeho adekvátním docenění, že základem odpovídajícího přístupu musí být náležité **porozumění podstatě a poslání územní samosprávy**, a to právě ve spojení s pravidly koexistence **výkonu samostatné působnosti a výkonu přenesené působnosti** v jedné a téže organizační struktuře vždy dané územní samosprávné korporace.

5) *Pozitivněprávně samostatnou a přenesenou působnost poprvé rozlišilo a zavedlo Francouzské Národní shromáždění v zákoně ze 14. prosince 1789, a to v souvislosti s myšlenkami dělby moci (komuny). Na našem zeměpisném půdorysu tyto otázky poprvé řešila rakouská tzv. březnová ústava (č. 150/1849), která stanovila, že obce spravují svoje záležitosti samostatně, a poté následovalo Stadionovo prozatímní obecní zřízení (č. 170/1949) s opakovaně v literatuře připomínanou uvozující větou – „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“.*

6) *Tak například stanovení místních poplatků patří do samostatné působnosti obcí, řízení o poplatcích již patří do působnosti přenesené. Dále například porušení povinnosti stanovených obecně závaznou vyhláškou obce (v samostatné působnosti) s povahou přestupku vyřizují orgány obce v přenesené působnosti, a naopak porušení některých povinností stanovených nařízeními obce (v přenesené působnosti) s povahou tzv. jiného správního deliktu vyřizují orgány obce v samostatné působnosti. V rámci těchto příkladů nelze pominout územní plánování, kde platí, že rozhodnutí o tom, že bude pořizován územní plán obce, a co a jak by měl územní plán zejména řešit, spadá do samostatné působnosti obce, vlastní pořizování a projednávání územního plánu spadá do přenesené působnosti obce, nicméně přijetí (tj. schválení a vydání) územního plánu již opět spadá do samostatné působnosti obce. Takto by bylo možné uvádět ještě i další příklady vzájemné interakce výkonu samostatné a přenesené působnosti.*

Zákonná úprava hovoří o tom, že rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem, což znamená, že limitovat rozsah samostatné působnosti nelze žádnými jinými právními (tím spíše neprávními) prostředky. To potom také plně koresponduje jmenovitému pravidlu, v jehož smyslu mohou státní orgány, a stejně tak i orgány krajů, zasahovat do samostatné působnosti obcí jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a současně jen takovým způsobem, který má oporu v zákoně. V případě státních orgánů je toto zákonné pravidlo přímým odrazem čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, v případě orgánů krajů je potom toto pravidlo odrazem respektování principu autonomie rozdílných úrovní územních samospráv, dovoditelného z čl. 100 odst. 1 první věty Ústavy ČR.

Při výkonu samostatné působnosti se obec a její orgány řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek toliko zákonem, a v ostatních záležitostech se řídí též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Pokud jde o zákonné zakotvení přenesené působnosti obcí, to má oporu v čl. 105 Ústavy ČR, podle něhož lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy tehdy, resp. jen tehdy, stanoví-li to zákon. S tím souvisí i text čl. 100 odst. 1 věty druhé Ústavy ČR, když hovoří o tom, že zákon stanoví, kdy jsou obce správními obvody.

Zákonná úprava postavení obcí přitom stran zaměření a rozsahu úkolů „svěřované“ státní správy mezi obcemi diferencuje, což souvisí především s rozlišováním obcí na obce s „běžnými“ obecními úřady, obce s tzv. pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností. Mimo to v tomto směru přichází v úvahu další diferenciace obcí podle některých zvláštních zákonů, jako například v souvislosti s pověřováním „běžných“ obcí funkcemi stavebních úřadů či matričních úřadů. Tomu potom koresponduje i příslušné vymezování správních obvodů pro výkon takto diferencované svěřované státní správy.

Zákon se ve spojení s úpravou vymezení obsahového rozměru přenesené působnosti obcí, podobně jako u působnosti samostatné, současně vypořádává také i s režimem jejich právní vázanosti při výkonu této oblasti působnosti. V jeho smyslu platí, že obec a její orgány se při výkonu přenesené působnosti řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, a v ostatních případech se také řídí usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a dále i opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Obdobná pravidla po postavení a vnímání samostatné působnosti a přenesené působnosti jako u obcí platí i u krajů, jejichž orgány ve správním řízení tam, kde v I. stupni rozhodují orgány obcí, zpravidla vystupují jako orgány instančně vyšší, tzn. obvykle především jako orgány odvolací.

Z uvedeného tedy vyplývá, že zákonná úprava smíšeného modelu či systému územní veřejné správy nejenže nepředpokládá, že by orgány obcí z titulu nositelství a výkonu samostatné působnosti měly či mohly zasahovat do výkonu působnosti přenesené, což stejně tak platí i obráceně. Naopak daná právní úprava je nastavena tak, aby se jedna sféra výkonu působností obcí nemohla dostat pod vliv sféry působnosti druhé. Jak bylo výše poznamenáno, tento vztah je konstruován na požadavku a předpokladu vzájemného respektu a vzájemného nezasahování při výkonu jedné větve působnosti do výkonu větve působnosti svou povahou „opačné“.

Pokud by toto nebylo v jednotlivých případech respektováno, potom by to nebylo pochybení jenom toho subjektu či vykonavatele, do jehož sféry je zasaženo a jenž koná pod vlivem takového zásahu, ale současně a především by to představovalo pochybení ze strany toho

subjektu, který takový vliv uplatňoval. Přirozeně na obě takto představitelné výjimečné situace je v právní úpravě pamatováno jmenovitými řešeními, které by měly být v případě potřeby uplatňovány případ od případu.

Náprava ve spojení s institutem podjatosti ve správním řízení je potom jedním z těchto řešení pro jmenovité situace.

Dalším významným nástrojem či prostředkem často i s preventivními dopady je potom vedle nejrůznějších kontrolních režimů specifický režim **dozoru nad výkonem působnosti** územních samosprávných celků. Ten je koncipován jak ve vztahu k výkonu samostatné působnosti, tak ve vztahu k výkonu působnosti přenesené. Přitom je tento režim dozoru způsobilý mj. „dosahovat“ i na případy a situace, kdy či v nichž by byl případně uplatňován nezákonný zájmový vliv ze strany nejrůznějších představitelů či nositelů zájmů územních samosprávných korporací samotných.

Jinými slovy, za daného stavu věci a platné právní úpravy není u nás nastavený a uplatňovaný režim tzv. smíšeného modelu územní veřejné správy oním nebezpečím či rizikem, který by měl ohrožovat presumovanou nestrannost výkonu úřední činnosti úředníků samosprávných celků.

Přirozeně jednotlivé (nebo někdy i častější) případy excesů a ovlivnění ani v těchto vztazích při nastavení naznačených pojistek a brzd vyloučit nelze, a zaujímaný názor také neznamená, že takové excesy a ovlivnění v reálné praxi neexistují. Nicméně přesto jsem toho názoru, že, vrátíme-li se k podstatě problému, není pro podjatost úředních osob územních samosprávných celků v předmětných případech a situacích, kdy je v řízení případně uplatňován zájem územního samosprávného celku, jehož jsou dané úřední osoby úředníky, důvodu konstruovat jiný pohled na režim jejich případně podjatosti, než je režim obecný.⁷⁾ Ostatně ani zákonodárce tak nikdy obecně nečinil, a proto zřejmě není namístě ani to, aby tak zobecňujícím způsobem činila judikatura. Pokud by v tomto směru mělo dojít ke změně nazírání na podjatost úředníků, a to byť „jen“ ve smyslu systémového rizika podjatosti nepochybně by k ní nestačila změna judikatury, ale byla by k ní třeba změna právní úpravy. A ta jak víme, pro zřejmě nejcitlivější případy toto řešení také zvolila (viz výše odkaz úpravu příslušnosti k sankcionování obcí v režimu stavebního zákona, či úpravu k příslušnosti k řízení o vyvlastnění, jehož účastníkem je obec vyvlastňovacího úřadu). Obecněji tak legislativa neučinila, neb jak bylo výše poznamenáno, již při projednávání návrhu stávajícího správního řádu bylo od tohoto řešení upuštěno, protože se taková úprava jevila jako obtížně udržitelná.

Již jen na okraj poznamenám, že totéž, tzn., že není důvodu konstruovat jiný pohled na režim případně podjatosti úředních osob, než je režim obecný, by mělo platit i pro tzv. státní úředníky, neb ti rozhodují vždy v jistém slova smyslu při existentním zájmu státu. Opačnou

7) *A to i přesto, že reálně existují situace, kdy je podjatost již na první pohled odvoditelná. To by byl případ starostů zpravidla v malých obcích, kteří by sami rozhodovali ve správním řízení v přenesené působnosti. K tomu viz například závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 133 ze dne 14. února 2014: „Pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení, nemůže v takovém řízení zároveň vykonávat pravomoc správního orgánu jako oprávněná úřední osoba, neboť je podle § 14 odst. 1 správního řádu vyloučen ze všech úkonů v řízení. V takovém případě krajský úřad postupuje podle § 131 odst. 4 správního řádu. Totéž platí, pokud starosta zastupuje obec jako účastníka řízení a oprávněnou úřední osobou k vedení řízení je místostarosta této obce (a naopak).“ www.mvcr.cz/legislativa/spravnihrad/zavery.*

optikou bychom se mohli dobrat dokonce ještě paradoxnějšího pohledu, jímž bychom potřebu obezřetnějšího přístupu k riziku podjatosti vnímali ve spojení s rozhodováním ve veřejném zájmu, neb ti, kdo v takových případech rozhodují, se v jistém slova smyslu vždy dostávají pod vliv předmětného veřejného zájmu. Nicméně ve veřejné správě se vždy rozhoduje s reflexí veřejného zájmu a potom bychom možná s jistým překvapením zjistili, že nám vlastně pro obecný režim podjatosti nic nezbyvá, neb vše jsme sofistikovane podřadili pod systémové riziko podjatosti, s nímž ale zákon nepočítá.

Pokud jde o státní úředníky, tady je jistý zvláštní přístup k institutu podjatosti také reflektován dílčí specifickou právní úpravou, jíž je shora připomínaný § 14 odst. 6 stávajícího správního řádu. Podle této úpravy podjatost ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu namítat nelze. Tady je třeba poznamenat, že NSS v souvislosti se svojí rozhodovací činností podal dne 9. října 2009 návrh Ústavnímu soudu na posouzení ústavnosti předmětného ustanovení, tj. uváděného § 14 odst. 6 správního řádu. Věc byla Ústavního soudu vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 30/2009, a Ústavní soud o ní rozhodl tak, že podaný návrh svým usnesením ze dne 2. dubna 2013 odmítl. V odůvodnění zejména uvedl, že § 14 odst. 6 správního řádu nepředstavuje pro soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu překážku posouzení podjatosti úřední osoby v řízení podle § 152 správního řádu, neboť soud při svém přezkumu vychází přímo z čl. 36 Listiny, a proto v dané věci není naplněna procesní podmínka aktivní legitimace obecného soudu podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. K věci samé Ústavní soud že § 14 odst. 6 správního řádu představuje bariéru pro postup uplatnění námítky podjatosti úřední osoby ve správním řízení podle § 152 správního řádu, nikoli ale již pro její posouzení v soudním řízení správním. V případě, že soud v přezkumu správního řízení podle § 152 správního řádu shledá důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, případně v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně podle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem. Současně Ústavní soud poznamenal, že pokud jde o určení osoby příslušné k rozhodování ve věci ve správním řízení podle § 152 správního řádu po kasačním rozhodnutí správního soudu obsahujícím výtku podjatosti úřední osoby, toho se dle jeho názoru § 14 odst. 6 správního řádu netýká.

Závěrem tedy stručně shrnuji, že za pozitivní a současně i plně právně adekvátní považuji závěr rozšířeného senátu, kterým pro předmětné případy a situace tzv. systémovou podjatost úředníků územních samosprávných celků ve správních řízeních, v nichž předmětné územní samosprávné celky vystupují jako jejich účastníci, odmítl. A to mj. již pro v daných podmínkách praktickou nerealizovatelnost přesunů věcí k orgánům „sousedících“ obcí, pro zpravidla zcela rozdílnou disponibilitu úředního výkonu (obce rozdílné velikosti s velikostně rozdílným úředním stavem, typicky „velké“ a „malé“ stavební úřady). Současně jsem přitom ale také toho názoru, že ze shora naznačených důvodů lze přinejmenším relativizovat judikatorní závěr, že se v daných případech a situacích jedná o systémové riziko podjatosti, vyvolávající podezření a vyžadující zvýšenou míru obezřetnosti. To mj. i proto, že by to případně mohlo být někým vnímáno i jako signál, že z pohledu správně soudní judikatury lze vlastně považovat za téměř normální, že bude, či je, správní řízení v obcích, vedené v rámci výkonu přenesené působnosti v rozporu se zákony ovlivňováno ze strany samosprávných orgánů jako nositelů a vykonavatelů místně politických zájmů.

Jsem spíše toho názoru, že kultivaci veřejné správy v tomto směru, tam, kde to bude třeba, více prospěje, když se budou i na tyto případy uplatňovat obecná pravidla a obecné přístupy k řešení zjištěných případů podjatosti úředních osob, a to vždy s takovou mírou obezřetnosti, jakou si ten který případ bude vyžadovat. To proto, že ve smyslu platné právní úpravy je případně vlivové působení v daných podmínkách či situacích pořád především nezákonným excesem, a ne systémovou zákonitostí.

Několik poznámek ke vztahu stavebního zákona a bytového spoluvlastnictví

Marek Novotný

Obecně

Právní úprava bytového spoluvlastnictví v občanském zákoníku (§ 1158–1222) posiluje koncepci spoluvlastnictví nemovité věci, která již byla v menší míře dříve uplatněna v zákoně o vlastnictví bytů. Tento typ spoluvlastnictví je nyní zařazen v části třetí, hlava II, díl 4, oddíl 5 občanského zákoníku (dále také „ObčZ“).

Změna oproti zákonu o vlastnictví bytů (dále také „BytZ“) se projevuje v prvé řadě v pojetí jednotky. Velmi zjednodušeně je možno říci, že v zásadě konkrétní pojetí jednotky podle zákona o vlastnictví bytů se změnilo na pojetí v zásadě abstraktní. Jednotka podle zákona o vlastnictví bytů byla jen bytem nebo nebytovým prostorem jako prostorově vymezenou částí domu, a její právní režim byl spojen se spoluvlastnickým podílem na společných částech domu, případně na pozemku – jednalo se o více vlastnických objektů. Jednotka podle občanského zákoníku je především spoluvlastnickým podílem na celé nemovité věci (domu a pozemku), jehož součástí je pak byt nebo nebytový prostor jako prostorově vymezená část domu, přičemž soubor jednotek tvoří bytové spoluvlastnictví. Jednotka podle občanského zákoníku je jedinou nemovitou věcí.

Další změnou oproti režimu zákona o vlastnictví bytů je výslovné rozšíření správy domu podle § 1189 ObčZ i na stavební úpravy a změny užívání společných částí domu (nemovité věci). To posílilo postavení společenství vlastníků jako subjektu zvláštního druhu, pověřeného vykonávat sice ne ve všech případech, ale v jejich většině, exkluzivně vlastnická práva spoluvlastníků stavby, rozdělené na jednotky.

Uvedené soukromoprávní změny by měly být promítnuty i do úpravy stavebního zákona (dále také „StavZ“) jako části práva veřejného. Stavební zákon režim tohoto typu vlastnictví (dosud vlastnictví bytů) sice zčásti reflektoval, ale v zásadě nedostatečně, nesystematicky a nedůsledně. Jde v podstatě o § 110 (původně i § 109) a § 125 StavZ. Základním problémem reflexe občanskoprávní úpravy ve stavebním zákoně je nejasnost koncepce správy domu ve vztahu

ke stavebním úpravám dokončených staveb a jejich údržbě. Stavební zákon i jeho dosavadní novelizace v zásadě vycházely z toho, že forma vlastnictví (spoluvlastnictví) a správy domu není pro režim stavebního zákona zásadní, aniž by bylo ovšem přihlíženo k tomu, že správa domu v režimu vlastnictví bytů – a tím více bytového spoluvlastnictví – zahrnuje přímo výkon vlastnických práv spoluvlastníků stavby. Po patnácti letech nejasností je zřejmě nyní čas na změnu.

Zejména je paradoxní a zřejmě neudržitelné, že ačkoli civilní předpisy i někdy i stavební zákon (viz § 125 StavZ) ukládají společenství vlastníků za společné části stavby téměř výlučnou odpovědnost, stavební zákon v současné podobě nepovažuje společenství vlastníků za oprávněné se řízení a dalších postupů o těchto společných částech stavby účastnit. I tam, kde účastenství společenství v zákoně bylo upraveno (§ 109 StavZ), bylo zrušeno jako nepřijatelné. Důvodem ke zrušení účastenství společenství vlastníků v zásadě bylo, že mělo nahrazovat účast vlastníků jednotek jako spoluvlastníků stavby. Ke zrušení účastenství společenství však došlo bez náhrady, aniž by byla zohledněna potřeba účasti společenství vlastníků i vedle vlastníků jednotek jako spoluvlastníků stavby. Problém účastenství společenství vlastníků je proto třeba znovu otevřít a pokusit o vytvoření souladu mezi občanským a správním právem v tomto směru. I do stavebních předpisů (podobně jako i do jiných veřejnoprávních předpisů) by měla být promítnuta zvláštní forma správy domu v domě rozděleném na jednotky, včetně povahy a účelu společenství vlastníků.

I přes jisté pochybnosti o užití jediné právní úpravy správy domu podle § 1189 ObčZ na dvojí druh jednotek, tedy na jednotky podle zákona o vlastnictví bytů a podle občanského zákoníku, je třeba mít v zásadě za to, že snad není třeba vytvářet dvojí režim stavebně právních předpisů podle druhu jednotek. I když civilněprávní úprava v dané oblasti trpí řadou různých nedostatků, k překlenutí většiny z nich snad zatím výklad postačí. Podle většinového výkladu se i na společenství vlastníků, vzniklá podle zákona o vlastnictví bytů, a na práva a povinnosti vlastníků jednotek podle zákona o vlastnictví bytů, užije úprava správy podle § 1189 ObčZ a úprava práv a povinností podle § 1175–1184 ObčZ. Výslovná právní úprava by však byla vhodná.

Dále se budeme zabývat řízením o vydání stavebního povolení ve věci stavebních úprav (případně údržby), týkajících se správy společných částí nemovité věci (domu), a to ve třech aspektech. Předně půjde o situaci, kdy stavebníkem je vlastník jednotky a jeho žádost se týká společných částí (domu), dále o účast společenství vlastníků v tomto řízení a konečně o situaci, kde je stavebníkem společenství vlastníků. Poté se stručně zmíníme o problematice ohlášení.

Stavební povolení – prokázání práva ke společným částem vlastníkem jednotky

Stavební zákon se v současném znění § 110 odst. 2 písm. a) zmiňuje o povinnosti žadatele o stavební povolení prokázat své právo provést stavbu nebo opatření, což v této souvislosti znamená údržbu nebo stavební úpravu již dokončené stavby (dále také „právo provést stavbu“). Toto právo může být buď vlastnickým či jiným věcným právem samotného žadatele ke stavbě, nebo právem založeným smlouvou s vlastníkem dotčené stavby. S tím souvisí i povinnost doložit doklad o právu provést stavbu ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a StavZ (dále také „doklad o právu“).

V režimu správy domu podle § 1189 ObčZ se nelze zřejmě spokojit s tím, že vlastník jednotky je současně také spoluvlastníkem celé stavby, a to jednak pro pochybnost v tom směru, zda každý spoluvlastník může bez výslovné právní úpravy takto právo k zamýšlené stavební úpravě jen individuálně doložit, jednak pro specifický spoluvlastnický režim bytového spoluvlastnictví v tomto směru, který žádnému spoluvlastníku neumožňuje vykonávat vlastnická práva ve věcech správy vůči třetím osobám přímo.

Pokud se v režimu bytového spoluvlastnictví vlastníka stavby stavební úprava (údržba) týká správy domu ve smyslu § 1189 ObčZ a žadatelem je vlastník jednotky, nebude zřejmě k doložení práva provést stavbu stačit vlastnictví samotné jednotky a podílu na společných částech domu. K doložení práva provést stavební úpravu na společných částech zřejmě bude potřeba doklad přímo od osoby, za správu domu odpovědné, tedy zpravidla od společenství vlastníků. Důvodem je v zásadě vylučné zákonné oprávnění této osoby ke všem právním jednáním ve věcech správy (společných částí nemovité věci) namísto vlastníků jednotlivých jednotek. Výjimkou je postup podle smlouvy o výstavbě podle § 1170 a násl. ObčZ, jejíž uzavření je v přímé působnosti vlastníků jednotek.

I když jako forma tohoto dokladu připadá v úvahu smlouva [§ 110 odst. 2 písm. a) StavZ], za odpovídající formu by mělo být přijatelné považovat i pouhý souhlas osoby, za správu domu odpovědné, pokud je dostatečně konkrétní a výslovně vyjádřený. Mělo by se jednat o souhlas s konkrétním návrhem žadatele, dokládající shodu vůle na obsahu žádosti (viz § 555 a násl. ObčZ), tedy zpravidla na provedení stavební úpravy tam popsané. Další ujednání o provedení takové úpravy není zřejmě nezbytné ve stavebním řízení dokládat, nicméně otevírá se zde možnost zvážit takové ujednání jako – z hlediska civilního práva možnou – podmínku společenství vlastníků k vyslovení souhlasu (či uzavření smlouvy).

Dosavadní praxe spočívala zejména v dokládání souhlasu shromáždění společenství vlastníků se zamýšlenou stavební úpravou. O tomto postupu lze mít pochybnosti. Pokud by měl být takto doložen souhlas společenství jako osoby jednající za spoluvlastníky stavby, je otázka, proč musí být tento souhlas vyjádřen rozhodnutím nejvyššího orgánu, když platí pravidla pro korporace podle § 162 ObčZ, tedy možnost jednat jen statutárním orgánem. Naopak kompetence shromáždění jako nejvyššího orgánu byly podle § 1208 odst. 7 písm. f) ObčZ omezeny, proto tedy zřejmě není na místě vyžadovat po žadateli souhlas nejvyššího orgánu společenství, protože tento nejvyšší orgán nemusí být ani ve věci kompetentní rozhodnout (kompetence je nyní dělená podle výše nákladu na opravu či úpravu). Mělo by zřejmě stačit jen stanovisko statutárního orgánu společenství vlastníků.

Je samozřejmě otázka, zda by namísto společenství mělo být vyjadřováno stanovisko vlastníků jednotek jako spoluvlastníků stavby. Protože však jednotliví vlastníci nejsou oprávněni ve věcech správy domu jednat (§ 1190 ObčZ), jeví se jako správnější dokládat souhlas společenství jako osoby za správu domu odpovědné a vykonávající takto vlastnická práva ke stavbě.

Z hlediska budoucí právní úpravy by zřejmě bylo vhodné, aby stavební zákon formu právního jednání osoby odpovědné za správu domu výslovně upravil.

Stavební povolení – účastenství společenství vlastníků

Podle současné právní úpravy není společenství vlastníků jednotek v případě stavebních úprav společných částí domu účastníkem stavebního řízení. Společenství vlastníků není proto o povolování stavebních úprav, zasahujících do správy domu, za kterou je odpovědné, stavebním úřadem ze zákona ani informováno, což se jeví jako nepřijatelné. Podle zrušené stavební právní úpravy společenství vlastníků v těchto případech účastníkem řízení bylo, ale namísto vlastníků jednotek [zrušený § 109 odst. 1 písm. g)]. Jak už bylo naznačeno, s ohledem na charakter právních vztahů by zřejmě bylo vhodné, aby byl stavební zákon novelizován tak, aby společenství vlastníků vždy bylo účastníkem řízení, a to nejméně vedle vlastníků jednotek jako spoluvlastníků domu.⁸⁾

Důvody pro účastenství společenství byly již částečně zmíněny. Jedná se o posílení prvků spoluvlastnictví v systému bytového spoluvlastnictví (viz jak důvodová zpráva, tak samotný nový název institutu jako bytové spoluvlastnictví). Dále se jedná o širší vymezení správy domu podle § 1189 ObčZ, kdy osobě za správu domu odpovědné podle § 1190 ObčZ zákon ukládá povinnosti ve vztahu ke společným částem, včetně péče o dům a pozemek jako funkční celek, zachování a zlepšení společných částí (stavby) včetně stavebních úprav společných částí (stavby). Současně ale zákon plnění těchto povinností musí umožnit, včetně pozice účastníka stavebního řízení (právo na všechny informace a listiny, možnosti vyjadřovat stanoviska, podávat opravné prostředky apod.).

Dalším důvodem je i výslovný zákaz pro jednotlivé vlastníky jednotek ohrožovat a měnit společné části podle § 1175 ObčZ. Vlastníci jednotek ale podle téhož ustanovení mají současně právo svůj byt svobodně spravovat a uvnitř stavebně upravovat. Hranici mezi společným a individuálním musí mít společenství vlastníků jako osoba odpovědná za správu domu možnost kontrolovat.

Určitým důvodem může být i zvýšení nároků na činnost společenství vlastníků, resp. jeho orgánů, podle § 159 ObčZ, tedy zavedení požadavku péče řádného hospodáře, který má pečovat právě o společné části domu jako stavby, k čemuž mu ale zákon musí poskytnout možnosti.

Vlastník jednotky jako stavebník nemusí své oprávnění k bytu (jednotce) při podání žádosti o vydání stavebního povolení dokládat, protože jeho právo lze ověřit dálkovým přístupem [§ 110 odst. 2 písm. a) StavZ].

Pokud by se obsah žádosti o vydání stavebního povolení týkal i společných částí stavby a civilně právní oprávnění k zásahu do společných částí (případně jen k jejich ohrožení ve smyslu § 1175 odst. 1 ObčZ) by stavebník neměl, měl by stavební úřad vyžadovat doklad o právu (viz shora).

Stavební povolení – společenství jako stavebník

Současná dikce § 110 odst. 1 písm. a) v případě společenství vlastníků jako stavebníka (ve věcech týkajících se společných částí) vyžaduje, aby společenství vlastníků předložilo

8) *Oprávnění společenství být účastníkem řízení namísto vlastníků jednotek je složitější otázkou a její řešení přesahuje rámec tohoto článku.*

rozhodnutí svého nejvyššího orgánu. Jak již bylo řečeno, tato úprava není zcela v souladu s § 162 ObčZ, podle kterého třetí osoby v zásadě vychází pouze z projevu vůle statutárního zástupce, ani s § 1208 písm. f) odst. 7 ObčZ, podle kterého stavební úpravy ve výlučné kompetenci nejvyššího orgánu společenství nejsou. Společenství vlastníků by tedy nemělo mít povinnost rozhodnutí svého nejvyššího orgánu nadále předkládat, což je do novely zákona snad možné řešit výkladem. Společenství vlastníků by tedy k zahájení stavebního řízení, týkajícího se společných částí nemovité věci, nemělo žádný doklad o právu potřebovat, protože jeho právo plyne ze zákona. Vlastníci jednotek by současně měli být účastníky takového stavebního řízení.

Společenství vlastníků a stavební ohlášení

Některé stavební úpravy a většina činností při údržbě existující stavby podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) StavZ nevyžadují ani stavební ohlášení, ani stavební povolení. Podle § 104 odst. 1 j) a k) StavZ ohlášení vyžadují tam popsána údržba a stavební úpravy (pro změny v užívání části stavby, které nezasahují do nosných konstrukcí stavby, nemění její vzhled a nevyžadují posouzení vlivu na životní prostředí). V takovém případě má ohlašovatel připojit podle § 105 odst. 1 písm. a) StavZ obdobný doklad o právu jako v případě upraveném v § 110 odst. 1 písm. a) StavZ a mělo by zřejmě platit to, co bylo výše řečeno o dokladu o právu pro řízení o vydání stavebního povolení.

Podobně jako pro žádost o vydání stavebního povolení ze strany společenství vlastníků by pro doklad o právu pro ohlášení ve věci správy domu mělo stačit zákonné oprávnění společenství vlastníků. Tento či obdobný postup by zřejmě bylo vhodné v novele stavebního zákona výslovně zakotvit.

Závěr

Samozřejmě, stavební zákon obsahuje ještě další ustanovení, ve kterých je správa domu rozděleného na jednotky dotčena. Jsou to zejména § 126 a 127 StavZ, podle kterých je možné změnit způsob užívání stavby (většinou se ale zřejmě nejedná o správu domu) a nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 2 a 3 StavZ, podle kterého by zřejmě mělo být možné ukládat odstranění stavební úpravy namísto vlastníků jednotek společenství vlastníku jako osobě za správu domu odpovědné. Popis a řešení všech těchto situací je však nad rámec tohoto článku, který je jen stručným příspěvkem do diskuse o této problematice, částečně možná také novelizačním impulsem.

K trestní odpovědnosti za přečin podle § 147 odst. 1 a 2 TrZ při provádění opravy nemovité věci osobou podnikající ve stavebnictví

Karel Cibulka, Lucie Marasová

Úvodem

V oblasti podnikání ve stavebnictví se lze setkat s různými případy porušení stavebních předpisů, zejména zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a souvisejících právních norem. Nejčastěji se jedná o taková porušení, na která postačí reagovat prostředky správního práva (například formou uložení některých správních sankcí). V určitém počtu případů mají však tato porušení dopad do roviny trestněprávní, pakliže dojde k zásahu do práv chráněných trestními předpisy (konkrétně zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Zvláště citlivé jsou případy, kdy dojde k nepříznivému následku (resp. účinku) v podobě vzniku újmy na životě či zdraví osob. Za splnění všech zákonných podmínek přichází v úvahu použití prostředků trestního práva bez ohledu na to, zda v konkrétní věci přichází v úvahu i postih podle jiných než trestněprávních předpisů. V následujícím textu předkládáme závěry **usnesení Nejvyššího soudu z 29. října 2014, sp. zn. 4 Tdo 1316/2014**, ve kterém se řešila otázka trestní odpovědnosti za přečin těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1, odst. 2 TrZ při provádění opravy nemovité věci osobou podnikající ve stavebnictví.

Posouzení skutkových okolností soudy nižších stupňů a jejich rozhodnutí ve věci

Rozsudkem Okresního soudu v Olomouci ze dne 23. října 2013, sp. zn. 6 T 151/2012, byl obviněný R. Č. uznán vinným ze spáchání přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1, odst. 2 tr. zákoníku, kterého se podle skutkové věty výroku o vině daného rozsudku dopustil tím, že „v přesně nezjištěné době na přelomu let 2002 a 2003 na ul. g. S. v U. „jako jediný vlastník a současně jediný odpovědný pracovník firmy“ s názvem S. č.-R. Č. prováděl opravu střešního pláště na výtahové šachtě výše uvedeného domu, která spočívala v ukotvení atiky z kašmírovaného plechu, položení geotextílie a nakonec dlaždic na zatížení tohoto souvrství, když při této činnosti porušil důležitou povinnost uloženou mu podle zákona tím, že nedostatečně zatížil toto střešní souvrství a nesplnil tím požadavky na mechanickou pevnost a stabilitu dle požadavků v této době platného a účinného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. ve znění zákona č. 83/1998 Sb., § 47 odst. 1 a dále vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu č. 137/1998 Sb., § 16 odst. 1 písm. a), následkem čehož dne 7. dubna 2011 v 17.25 hod. za velmi silného nárazového větru, jehož rychlost byla stanovena Českým hydrometeorologickým ústavem na nejbližše položené meteorologické stanici Luká na 24,4 m.s.-1, který by ale při správném zatížení neměl vliv na odtržení střešního souvrství,

došlo k podfouknutí střešního souvrství na výtahové šachtě na ul. gen. Svobody č. 1219, odtržení souvrství a následnému vymrštění betonové dlaždice o velikosti 30x30x4,5 cm, která po odmrštění přeletěla hranu střechy hlavního střešního pláště, kde ve vzdálenosti 13,5 m kolmo od domu zasáhla do hlavy na lavičce sedící poškozenou A. K., která v důsledku zásahu utrpěla zranění spočívající v zhmožděné ráně v temennětýlní krajině hlavy vpravo, těžkém otřesu mozku s déletrvajícím bezvědomím, zhmoždění mozku na přechodu levého spánkového a týlního laloku, otoku mozku, krvácení pod tvrdou plenu mozkovou v oblasti levého spánkového a týlního laloku mozku, krvácení pod měkké pleny mozkové v téže lokalizaci, zlomenině výběžků 7. krční až 5 hrudního obratle páteře, podkožním krevním výronu na zadní ploše krku a horní partii zad, zlomenině 6 pravého žebra v průběhu na zádech, zhmoždění dolních laloků obou plic s průnikem vzduchu do podkoží a později vyvinutým reaktivním výpotkem v pravé pohrudniční dutině, částečném kolapsu pravé plíce, kdy se rozvinula akutní dechová nedostatečnost, a v důsledku poranění mozku se u poškozené rozvinul tzv. psychoorganický syndrom, když v důsledku těchto zranění byla poškozená výrazně omezena v běžném způsobu života po dobu tří měsíců, tato zranění budou mít trvalé následky na zdravotním stavu poškozené spočívající v trvalém zhoršení zraku, v poruchách paměti, orientace, k omezení pohyblivosti a k bolestem krční páteře, hlavy, zátylku a porušení nervového zásobení levé dolní končetiny od kolena k chodidlu“.

Za uvedené jednání byl obviněný R. Č. odsouzen podle § 147 odst. 2 tr. zákoníku k trestu odnětí svobody v trvání 1 roku. Podle § 81 odst. 1, § 82 odst. 1 tr. zákoníku byl výkon uloženého trestu podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání 1 roku a 6 měsíců.

Podle § 228 odst. 1 tr. ř. byla obviněnému uložena povinnost zaplatit na náhradu škody poškozeným A. K., částku ve výši 272 430 Kč a České průmyslové zdravotní pojišťovně se sídlem Ostrava-Vítkovice, Jeremenkova 11, IČ: 47672234, částku 184 113 Kč.

Podle § 229 odst. 2 tr. ř. byla poškozená A. K. odkázána se zbytkem svého nároku na řízení ve věcech občanskoprávních.

Proti rozsudku Okresního soudu v Olomouci ze dne 23. října 2013, sp. zn. 6T 151/2012, podal obviněný R. Č. odvolání, o kterém rozhodl Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, usnesením ze dne 6. března 2014, sp. zn. 55 To 14/2014, tak, že ho podle § 256 tr. ř. zamítl.

Dovolání obviněného a vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství

Proti usnesení Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 6. března 2014, sp. zn. 55 To 14/2014, podal následně obviněný R. Č. prostřednictvím svého obhájce dovolání opírající se o důvody dovolání podle § 265b odst. 1 písm. g) a l) tr. ř. Obviněný v dovolání uvedl, že napadá výrok o vině napadeného rozsudku Okresního soudu v Olomouci, když vytknul zejména neúplnost skutkových zjištění co do okolností, za kterých byly na střeše panelového domu rozmístěny betonové dlaždice. Dále uvedl, že si je vědom restriktivního výkladu uplatňovaného dovolacího důvodu, avšak k tomu předestírá skutečnosti zjištěné v rámci řízení před soudy prvního i druhého stupně a dovozuje neprokázání způsobu, jakým byly na předmětné střeše umístěny zatěžující dlaždice. V této souvislosti obviněný namítl, že z provedeného dokazování nelze určit, kdo dlaždice nacházející se v době skutku na střeše budovy rozmístil a v době předcházející s nimi manipuloval. Obviněný je toho názoru, že soudy v rámci dokazování

omezily zjištění souvislosti mezi jeho činností a rozmístěním dlaždic pouze na předpoklad, že dlaždice na střechu někdo umístil musel a že z dostupných dokladů poslední dohledatelnou osobou mající oprávnění ke stavební činnosti na této střeše byl právě obviněný. Soudy však v rámci svých úvah zcela bez jakéhokoliv reálného podkladu nepřipustily pohyb dalších osob na uvedené střeše. Z tohoto důvodu obviněný nemá závěry o příčinné souvislosti a porušení důležité povinnosti při jím vykonávané činnosti za prokázané mimo jakékoliv rozumné pochybnosti. Obviněný rovněž namítl zásadní nedostatky ve vztahu k výroku o náhradě škody, a to vzhledem k nezjištěné příčinné souvislosti mezi jeho jednáním a následkem, přičemž se domnívá, že v této věci není možné uplatnit koncept přímé odpovědnosti jeho jednání, neboť nelze konstatovat, že za situace, kdy by byl skutečně původcem nedostatečně provedeného zatížení střechy na domě, avšak nenastaly by zcela extrémní povětrnostní podmínky blíže popsané například ve znaleckém posudku, by tento škodlivý následek skutečně vznikl, tedy namítl, že by i v případech, kdy by předmětné dlaždice skutečně na střeše umisťoval, a to podle platné normy, nebylo by možno bez dalšího škodlivému následku zabránit. K námitce nesprávného právního posouzení vysloveného ve výroku o náhradě škody obviněný uvedl, že existovala zákonná překážka k přiznání nároku k náhradě, a to v podobě spoluzavinění majitele domu, který nebyl na uvedené střeše 10 let a dílo si po opravě ani nepřevzal. Dále uvedl, že ani pojišťovna Kooperativa, a. s., neshledala důvody plnit, když při filozofii, kterou v dané věci zastává, by byl promlčen i trestný čin. Námitka dovolatele ohledně promlčení je dle jeho názoru důvodná a soudy se s ní dostatečně nevypořádaly.

Z uvedených důvodů obviněný závěrem svého mimořádného opravného prostředku navrhl, aby Nejvyšší soud napadené rozhodnutí zrušil, aby zrušil i rozsudek Okresního soudu v Olomouci ze dne 23. října 2013, sp. zn. 6 T 151/2012 a věc přikázal Okresnímu soudu v Olomouci k novému projednání a rozhodnutí.

Státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství využil svého práva a k dovolání obviněného se vyjádřil. Ve svém vyjádření stručně shrnul dosavadní průběh trestního řízení a dále uvedl, že při posuzování oprávněnosti tvrzení dovolatele o tom, zda existuje dovolací důvod uvedený v § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř., je dovolací soud vždy vázán konečným skutkovým zjištěním, které ve věci učinily soudy prvního a druhého stupně. Dále dodal, že zásah do skutkových zjištění je možné připustit v určitém rozsahu i v rámci řízení o dovolání, avšak zejména tehdy, existuje-li extrémní nesoulad mezi učiněnými skutkovými zjištěními na straně jedné a právními závěry soudu na straně druhé. Taková situace však podle jeho názoru v dané věci nenastala, tudíž je zcela namístě vycházet ze skutkových závěrů, popsaných ve výroku o vině rozsudku okresního soudu. Opírají se totiž důvodně především o znalecký posudek z oboru stavebnictví odvětví poruchy a rekonstrukce staveb, o znalecká vyjádření znalců Ing. Vrby a Ing. Šindlera a o výpovědi řady svědků, zejména svědkyně J. S. a Ing. M. J., provozních techniků stavebního bytového družstva, resp. o listinné důkazy. Přitom soudy obou stupňů dostatečně a logickým způsobem vyložily, proč neakceptovaly tvrzení obviněného, že betonové dlaždice na střechu strojovny neumístil. Bylo také zjištěno, že betonové dlaždice byly k zatížení užity při stavbě domu, přičemž při rekonstrukcích shodných, jako prováděl obviněný, se používaly i nadále. Rovněž bylo konstatováno, že nikdo nenosil na střechu předmětného domu větší množství materiálu (dlaždic), když by bylo zcela nelogické, aby tak někdo činil. Žádný rozpor, natož pak extrémní, tudíž dovodit nelze a proto není ani možné zohlednit námitky obviněného, kterými popírá průběh skutkového děje. Pokud jde o relevantní dovolací námitky,

kteře je již možné podřadit pod uplatněný dovolací důvod, obviněný především tvrdí neexistenci příčinné souvislosti. Z provedeného dokazování ovšem zřetelně vyplynulo, že příčinou skutkového děje, tedy pádu betonové dlaždice, byla nedostatečná tíha střešního souvrství přitížených dlaždicemi volně uloženými na povrch střešního podkladu, přičemž svislé zatížení tohoto souvrství bylo výrazně menší než vyžadoval výpočet pro pevnost a zejména stabilitu. K tomuto stavu přitom došlo po provedení opravy střechy, kterou kromě obviněného do 7. dubna 2011 nikdo jiný nerealizoval, nikdo jiný na střeše s betonovými dlaždicemi nemaniuloval a ani neměl důvod tak činit. V důsledku nesprávného zatížení střešního souvrství se potom pod plachtu dostal vítr a vztlak větru překonal váhu střešního pláště, došlo k odtržení oplechování a „plápolání podfouknuté plachty“ a v konečném důsledku k odnesení dlaždice. Přitom oba ve věci vyslechnutí znalci shledali podstatným, že při správně dimenzované tíze (až tři vrstev betonových dlaždic plošně naskládaných na sebe) by k odnesení dlaždice nedošlo. Oba znalci dále shodně uvedli, že pokud by nenastalo odtržení a vzednutí střešního souvrství, pak by samotná dlaždice ani v důsledku silného větru ze střechy neodletěla. Jinak řečeno, byla tak bezpochybně prokázána příčinná souvislost mezi obviněným neodborně provedenou opravou střechy a vznikem následku v podobě odmrštění předemtné betonové dlaždice mimo plochu střechy a zásahem těla poškozené, v jehož důsledku utrpěla značně závažná zranění, ve skutkové větě rozsudku popsaná. K tomu nezbyvá než dodat, že jednání obviněného bylo z hlediska způsobeného následku v podobě uvedených poranění poškozené příčinou velmi významnou, tedy dostatečnou. Jde-li pak o povahu zranění poškozené, není sporu o kvalifikaci jako těžké újmy na zdraví, a to s ohledem na znalecký posudek z oboru zdravotnictví, odvětví soudního lékařství. Námitce obviněného ohledně zákonné překážky k výroku o náhradě škody (týkajícího se léčebných nákladů zdravotní pojišťovny a náhrady zejména bolestného a tížení společenského uplatnění poškozené) tudíž také nelze přisvědčit.

Pokud jde o námitku obviněného ohledně možného promlčení jeho činu, je možné uvést, že promlčecí doba začíná zásadně běžet od okamžiku, kdy pachatel ukončil jednání, které je znakem objektivní stránky příslušné skutkové podstaty trestného činu. Ovšem u trestných činů, u kterých je zákonným znakem účinek, a to popřípadě i v podobě účinku jako znaku kvalifikované skutkové podstaty, tj. těžšího následku, začíná běh promlčecí doby až poté, co již nastal takový účinek. Popsané pravidlo je uvedeno v § 34 odst. 2 tr. zákoníku. Promlčecí doba, jež v daném případě činí 5 let, tedy dosud neuplynula a k promlčení proto nedošlo. Poslední námitku o spoluzavinění vlastníka stavby v tom smyslu, že nedostatečně střechu kontroloval, vznesl obviněný již v rámci hlavního líčení a Okresní soud v Olomouci se s ní detailně vypořádal na s. 16 až 17 svého rozsudku. Je možné doplnit, že obviněný vystupoval jako odborník a provedl odbornou opravu, kterou vlastník domu dále nepřezkoumával. Za její technologické provedení tedy nese odpovědnost obviněný.

Závěrem svého vyjádření proto státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství navrhl, aby Nejvyšší soud dovolání obviněného odmítl podle § 265i odst. 1 písm. e) tr. ř. jako zjevně neopodstatněné a aby tak učinil za podmínek § 265r odst. 1 písm. a) tr. ř. v neveřejném zasedání.

Podstata argumentace Nejvyššího soudu

Nejvyšší soud se věcně nezabýval tou částí dovolání, ve které obviněný nenamítal nesprávnost právního posouzení skutku, ale pouze napadal soudy učiněná skutková zjištění. Konkrétně se jednalo o námitky obviněného, v jejichž rámci namítal nesprávné hodnocení důkazů (obzvláště jeho výpovědi, výpovědi svědkyně V. a svědků J., M. a H.) a vytýkal nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, neboť takovéto námitky nelze podřadit pod dovolací důvod vymezený v § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř., dle kterého je dovolání možno podat, spočívá-li rozhodnutí na nesprávném právním posouzení skutku nebo jiném nesprávném hmotně právním posouzení. V tomto směru je nutno připomenout, že Nejvyšší soud zásadně nezasahuje do skutkových zjištění soudů prvního a druhého stupně. Učinit tak může jen zcela výjimečně, pokud to odůvodňuje extrémní rozpor mezi skutkovými zjištěními soudů a provedenými důkazy. V takovém případě je zásah Nejvyššího soudu namísto proto, aby byl dán průchod ústavně garantovanému právu na spravedlivý proces. Extrémní rozpor mezi skutkovými zjištěními a provedenými důkazy je dán zejména tehdy, když skutková zjištění soudů nemají obsahovou spojitost s důkazy, když skutková zjištění soudů nevyplývají z důkazů při žádném z logicky přijatelných způsobů jejich hodnocení, když skutková zjištění soudů jsou opakem toho, co je obsahem důkazů, na jejichž podkladě byla tato zjištění učiněna, apod. Nejvyšší soud v posuzovaném případě po prostudování spisového materiálu dospěl k závěru, že mezi skutkovými zjištěními Okresního soudu v Olomouci, z nichž v napadeném usnesení vycházel také Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, na straně jedné a provedenými důkazy na straně druhé se rozhodně nejedná o žádný extrémní rozpor. Dospěl naopak k přesvědčení, že skutkové závěry soudů spolehlivě vyplývají z provedených důkazů, především ze znaleckého posudku z oboru stavebnictví, odvětví poruchy a rekonstrukce staveb Ing. Vrby, odborného vyjádření Ing. Petra Šindlera, jakož i ze svědeckých výpovědí svědků I. H., D. H. a svědkyně J. S. a dále z listinných důkazů. Z odůvodnění ve věci učiněných rozhodnutí je zřejmé, že soudy dostatečně a logickým způsobem vyložily, proč neakceptovaly tvrzení obviněného, že betonové dlaždice na střechu strojovny neumístil.

Nejvyšší soud se tak v rámci svého rozhodnutí zabýval námitkami, které byly z hlediska deklarovaneho dovolacího důvodu podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. ř. uplatněny právně relevantně, tedy námitkami ohledně neexistence příčinné souvislosti, promlčení a ohledně zákonné překážky k výroku o náhradě škody.

a) **Obecně k trestnému činu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti**

Podle § 147 odst. 2 tr. zákoníku se přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti způsobí těžkou újmu na zdraví, proto, že porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona.

Nejvyšší soud se tedy ve svém rozhodnutí zabýval tím, zda byly splněny všechny skutkové znaky tohoto trestného činu (přečinu) tak, aby bylo možno jednání obviněného takto kvalifikovat, přičemž dospěl k přesvědčení, že soudy jeho jednání kvalifikovaly správně. Hned na prvním místě Nejvyšší soud zkonstatoval, že **mezi jednáním obviněného** (nedostatečně zatížení střešního souvrství dlaždicemi volně uloženými na povrch střešního podkladu při opravě střešního pláště výtahové šachty, když svislé zatížení tohoto souvrství bylo výrazně

menší, než vyžadoval výpočet pro pevnost a stabilitu) a **škodlivým následkem** (závažná život ohrožující zranění mozku poškozené A. K., v jejichž důsledku byla poškozená výrazně omezena v běžném způsobu života a která budou mít trvalé následky na zdravotním stavu poškozené) **je příčinná souvislost**. K tomuto závěru dospěl proto, že provedeným dokazováním bylo zjištěno, že pokud při opravě střešního pláště na výtahové šachtě předmětného panelového domu, která spočívala v ukotvení atiky z kašmírovaného plechu a položení geotextilie, obviněný R. Č. k zabezpečení mechanické pevnosti a stability souvrství nepoužil ukotvení střechy pomocí ocelových kotev ani zatížení pokladem tzv. kačírku, pak musel (byl povinen) zatížit souvrství betonovými dlaždicemi. Dokazováním byly současně vyloučeny vlivy či zásahy třetích osob do zatížení střešního souvrství dlaždicemi, které by mohly jejich funkčnost snížit či dokonce vyloučit. Bylo tedy prokázáno, že vzhledem k nedostatečnému zatížení střešního souvrství, které nebylo v souladu s platnými a účinnými právními předpisy a technickými normami [§ 47 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 83/1998 Sb. a dále § 16 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu], způsobil porыв silného nárazového větru odtržení střešního souvrství a jeho podfouknutí a následné vymrštění dlaždice. Ve věci byly vypracovány znalecké posudky ke zjištění skutečnosti, zda při správném (odborném a v souladu se zákonem provedeném) zatížení souvrství, by k předmětné události došlo. Ze znaleckého posudku, resp. odborného vyjádření znalců Ing. Vrby a Ing. Petra Šindlera vyplývá jednak závěr, že při správně dimenzované tíze (až tři vrstev betonových dlaždic plošně naskládaných na sebe) by k odnesení dlaždice nedošlo, a dále to, že pokud by nenastalo odtržení a vzednutí střešního souvrství, pak by samotná dlaždice ani v důsledku silného větru ze střechy neodletěla. Zde je třeba upozornit, že není rozhodující, jestli k následku došlo působením více okolností, nejen jednáním obviněného. Určité jednání nebo okolnost má z pohledu trestního práva povahu příčiny i tehdy, pokud kromě ní k následku vedly i další okolnosti apod. Nejvyšší soud tak vyjádřil přesvědčení, že v daném případě je důležité, že jednání obviněného bylo z hlediska způsobení následku příčinou dostatečně významnou.

b) **Promlčení trestného činu**

Základní úprava promlčecí doby je upravena v § 34 tr. zákoníku, podle kterého trestní odpovědnost za trestný čin zaniká uplynutím promlčecí doby, jež činí:

- a) dvacet let, jde-li o trestný čin, za který trestní zákon dovoluje uložení výjimečného trestu, a trestný čin spáchaný při vypracování nebo při schvalování privatizačního projektu podle jiného právního předpisu,
- b) patnáct let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně deset let,
- c) deset let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně pět let,
- d) pět let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně tři léta,
- e) tři léta u ostatních trestných činů.

Trestný čin těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 2 tr. zákoníku je sankcionován trestem odnětí svobody v trestní sazbě na šest měsíců až čtyři léta nebo peněžitým trestem, doba jeho promlčecí doba tedy činí pět let. Nejvyšší soud se poté zabýval počátkem běhu této promlčecí doby. Promlčecí doba začíná běžet zásadně od okamžiku, kdy pachatel ukončil jednání, které je znakem objektivní stránky příslušné skutkové podstaty trestného činu, o promlčení jehož trestní odpovědnosti jde, bez ohledu na to, kdy nastal nebo měl nastat následek; to ovšem platí jen u trestných činů, u kterých není účinek znakem základní nebo

kvalifikované skutkové podstaty. Podle ustanovení § 34 odst. 2 tr. zákoníku promlčecí doba počíná běžet u trestných činů, u nichž je znakem účinek anebo u nichž je účinek znakem kvalifikované skutkové podstaty, od okamžiku, kdy takový účinek nastal; u ostatních trestných činů počíná běžet promlčecí doba od ukončení jednání. Účinkem se rozumí změna na hmotném předmětu útoku, například v podobě konkrétní újmy na zdraví, škody na cizím majetku, poškození věci. Účinek zpravidla bezprostředně časově navazuje na jednání pachatele, někdy však může být mezi jednáním pachatele a účinkem i značný časový odstup. I v těchto případech začíná běžet promlčecí doba od vzniku účinku, nikoli již od okamžiku, kdy pachatel ukončil jednání. (Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 464). Nejvyšší soud tak dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že jedním ze znaků přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1, odst. 2 tr. zákoníku je následek, resp. účinek, tj. v posuzovaném případě **konkrétní vliv opomenutí obviněného na zdravotní stav poškozené**, je tedy nezbytné vycházet z toho, že v daném případě tento následek nastal až dnem 7. dubna 2011, kdy došlo k těžké újmě na zdraví poškozené. Promlčecí doba, která činí pět let, tedy dosud neuplynula a k promlčení proto nedošlo.

c) Namítané spoluzavinění majitele domu

Obviněný též namítl, že existovala zákonná překážka k přiznání nároku k náhradě škody, a to v podobě spoluzavinění majitele domu, neboť tento střechu dostatečně nekontroloval. Nejvyšší soud v této otázce dospěl stejně jako předtím ve věci činné soudy k závěru, že spoluzavinění na straně majitele domu zde dovést nelze. Ze strany bytového družstva bylo objednáno provedení předmětné opravy (ovšem pouze obecným způsobem), avšak zvolení technologie opravy bylo ponecháno na odborné firmě, která opravu provedla (obviněný, který byl podnikatelem v dané oblasti), přičemž to byla právě tato firma (resp. její odborní zaměstnanci), která má být seznámena s příslušnými předpisy a technickými normami v této oblasti. Nejvyšší soud tedy uzavřel, že za technologické provedení předmětné opravy nese odpovědnost obviněný.

Závěr

Na základě argumentů vyjádřených v označeném rozhodnutí Nejvyššího soudu lze dospět k následujícímu obecnému závěru, totiž že **trestní odpovědnost vlastníka nemovité věci (bytového domu) za přečin těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1, odst. 2 TrZ je vyloučena v případě, že jiná osoba vystupující jako podnikatel ve stavebnictví postupovala při opravě předmětné věci neodborně a v rozporu s technologickými požadavky na provádění stavby. Za tohoto stavu nemůže vlastník odpovídat ani za vznik protiprávního následku (resp. účinku) v podobě těžké újmy na zdraví jiné osoby, který je v příčinné souvislosti s takovou opravou.** Tento ostatně navazuje na již dříve uveřejněnou judikaturu Nejvyššího soudu k trestní odpovědnosti za trestné činy proti životu a zdraví. Z nich je možné odkázat zejména na rozhodnutí uveřejněné pod č. 67/1958 Sb. rozh. tr., ze kterého vyplývá závěr, že *„porušení důležitých povinností vyplývajících z povolení nebo uložené podle zákona nelze spatřovat v každém porušení předpisů majících vztah k bezpečnosti práce, nýbrž jen takových, jichž nedbání podle obecné zkušenosti značnou měrou zvyšuje možnost ublížení na zdraví, tedy jejichž porušení má zpravidla za následek nebezpečí pro lidský život nebo zdraví“.*

Lze snad ještě doplnit zajímavou souvislost, která se nabízí s ohledem na výše posuzovanou otázku, totiž, že **ani případné uplynutí záruční doby nebo doby k uplatnění práv z odpovědnosti za vady díla nemá samo o sobě vliv na trestní odpovědnost pachatele za citovaný přečin**. Jak totiž bylo již v předcházejícím textu uvedeno, k zániku trestní odpovědnosti může dojít jednak účinnou lítostí podle § 33 TrZ (resp. též podle zvláštních ustanovení uvedených v § 197 a 242 TrZ), jednak promlčením trestní odpovědnosti uplynutím zákonem stanovené promlčecí doby. Proto není vyloučeno, aby vůči osobě, která provedla stavební dílo v rozporu s právními předpisy, byla za splnění všech zákonných podmínek vyvozena trestní odpovědnost i po delší době, která již uplynula od odevzdání díla a po uplynutí záruční doby nebo doby k uplatnění práv z vadného plnění. K tomu je třeba poznamenat, že pokud jde o práva z vadného plnění, lze odkázat na § 2618 a 2629 NOBčZ. Podle prvního z uvedených ustanovení platí, že soud nepřizná objednateli **právo z vadného plnění**, neoznámil-li objednatel vady díla bez zbytečného odkladu poté, kdy je zjistil nebo **při náležitě pozornosti** zjistit měl, nejpozději však **do dvou let od předání díla**, a namítne-li zhotovitel, že právo bylo uplatněno opožděně. Jak vyplývá z § 2629 NOBčZ, soud nepřizná **právo ze skryté vady**, které objednatel neoznámil bez zbytečného odkladu poté, co ji mohl při dostatečné péči zjistit, nejpozději však **do pěti let od převzetí stavby**, namítne-li druhá strana, že právo nebylo uplatněno včas. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení pak prováděcí právní předpis může v odůvodněných případech stanovit zkrácení doby uvedené v odstavci 1 pro některé části stavby až na dva roky. Pokud jde o záruku za jakost díla, řeší jí ustanovení § 2619 NOBčZ s odkazem na ustanovení o kupní smlouvě (§ 2113–2117). V konkrétní rovině je tak možné uvést, že pokud zhotovitel stavby provedl stavbu v rozporu se smlouvou o dílo, a objednatel již nemohl úspěšně uplatnit svá práva z vadného plnění či ze záruky za jakost, přičemž v příčinné souvislosti s vadou díla došlo k protiprávnímu účinku (v podobě vzniku újmy na životě či zdraví jiné osoby), je možné uvažovat o trestní odpovědnosti zhotovitele stavby, pokud ještě neuplynula promlčecí doba za příslušný přečin. Přitom je třeba mít na zřeteli (jak již bylo uvedeno výše), že tato promlčecí doba počíná běžet nikoli od doby, kdy pachatel (zhotovitel) ukončil své jednání, nýbrž od okamžiku, kdy nastal účinek, který předpokládá příslušná skutková podstata.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Emil Flegel

Dne 22. května 2015 se uskutečnilo třicáté deváté zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo.

Účastníkům byla podána informace o rozsudku NSS sp. zn. 7 As 158/2014 z 13. února 2015 – týkající se problematiky systémové podjatosti v řízení o umístění stavby zařízení pro energetické využití odpadů. Jak vyplývá z ustanovení § 14 odst. 2 a 3 správního řádu, pokud je účastníkem řízení uplatněna námitka podjatosti úřední osoby, pak o této námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Námitka podjatosti byla posouzena a vypořádána až v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Došlo tak podle NSS k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Dále byl diskutován rozsudek NSS sp. zn. 7 As 261/2014 z 26. února 2015 – třífázový algoritmus posuzování námítky podjatosti. NSS stanovil, že při posouzení, zda konkrétní úřední osoba je, či není podjatá, je nutno aplikovat následující třífázový algoritmus. Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – například příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – například přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby. Teprve jsou-li plněny všechny tyto podmínky, je možno vyloučit úřední osobu z úkonů v konkrétním řízení, přičemž tyto podmínky se mohou vázat pouze na faktický a nikoliv hypotetický poměr úřední osoby k projednávané věci či účastníkům řízení. NSS odkázal na předcházející rozsudek ze dne 26. června 2013, čj. 1 Afs 7/2009-753.

V návaznosti na problematiku systémové podjatosti byla podána informace k chystanému semináři na téma „Systémová podjatost pohledem judikatury Nejvyššího správního soudu“

dne 1. června 2015 vedený doc. JUDr. Zdeňkem Kühnem, soudcem Nejvyššího správního soudu.

Členové byli upozorněni na rozsudek NSS čj. 6 As 72/2014 ze 4. března 2015 – k námitkám snížení pohody bydlení a snížení tržní hodnoty nemovitosti. Namítající účastník musí uvést konkrétní přímé dotčení na svých subjektivních právech, resp. do jakých subjektivních hledisek pohody bydlení záměr zasáhne. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.

Rozebírán byl rozsudek NSS čj. 2 As 175/2014 z 9. dubna 2015 ve vazbě na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. srpna 2014, čj. 45 A 23/2012-97 – vnitřní rozpornost ÚP, spor zda pozemek byl v územním plánu obce vymezen jako součást plochy určené pro veřejně prospěšné stavby. Grafická část je zobrazením části textové v mapových podkladech a obě tyto části územně plánovací dokumentace tedy musí být ve vzájemném souladu. Pokud tomu tak není, neposkytuje územně plánovací dokumentace jistotu o způsobu, jak je dotčené území z pohledu územního plánování řešeno, a nemůže tedy z hlediska zákona obstát coby závazný podklad pro další rozvoj území. Územní plán obce byl NSS shledán nejednoznačným do té míry, že z něj není možné usoudit, jaké je funkční využití tohoto pozemku a jaká konkrétní práva z toho mohou dotčeným osobám vyplývat.

Proběhla diskuse nad rozsudkem NSS čj. 5 As 155/2014 z 26. března 2015 – žaloba na nezákonný zásah proti kolaudačnímu souhlasu a k povinnostem stavebního úřadu při závěrečné kontrolní prohlídce stavby před vydáním kolaudačního souhlasu. Právní posouzení tvrzené povinnosti SÚ vydat kolaudační souhlas dle § 122 stavebního zákona. Podle NSS stavební úřad nedodržel zákonem i vyhláškou stanovený postup při vydávání kolaudačního souhlasu. Předmětem zkoumání má být ověření, zda ze strany stěžovatele nedošlo při vydávání kolaudačního souhlasu k pochybení, tedy zda tu neexistuje rozpor mezi deklarovaným a skutečným stavem. Kontrolní prohlídka ve smyslu § 133 stavebního zákona představuje základní prostředek pro výkon státního dozoru nad prováděním a užíváním staveb. V případě vydání kolaudačního souhlasu stavební úřad provádí kontrolní prohlídku obligatorně (§ 133 odst. 1), přičemž zákon příkladmo vymezuje rozsah činností, pro které stavební úřad provádí kontrolní prohlídky stavby (§ 133 odst. 2) Uvedené ustanovení tedy stavebnímu úřadu mj. ukládá, aby při provádění kontrolní prohlídky stavby zkoumal také to, zda je stavba prováděna technicky správně a v náležitě kvalitě, popřípadě zda jsou pro stavbu používány stanovené stavební výrobky, materiály a konstrukce (viz § 156 zákona), a dále zda stavba svým stavem neohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí. Podkladem pro provedení kontrolní prohlídky stavby jsou dva dokumenty: ověřená projektová dokumentace a dokumentace pro provádění stavby. Byť kolaudační souhlas není správním rozhodnutím ve smyslu správního řádu, ale toliko dokladem o povoleném účelu užívání stavby, a požadavky na jeho minimální obsah byly dle vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, v tehdy účinném znění, stěžovatelem formálně splněny, nelze dle Nejvyššího správního soudu připustit, aby stavební úřad zcela rezignoval na výkon

státního dozoru nad prováděním staveb a kolaudační souhlas uděloval paušálně bez zjištění objektivního stavu věci. Jinými slovy, stavební úřad v případě závěrečné kontrolní prohlídky konfrontuje skutečný stav staveb a pozemků s existujícími doklady vyžadovanými stavebním zákonem, požadavky stavebního zákona a dalšími právními předpisy vydanými k jeho provedení. Je-li z protokolu o závěrečné kontrolní prohlídce bez dalšího zjevné, že stavební úřad nezkoumal soulad kontrolované stavby s veškerou projektovou dokumentací, včetně zapracovaných změn, pak ze strany stavebního úřadu nemohl být zjištěn objektivní stav věci.

Pozornost vzbudil rozsudek NSS čj. 9 As 232/2014 z 2. dubna 2015 – územní řízení a námitka nedostatečné kapacity a kvality komunikací. Podle NSS dotčení práv může spočívat například i ve zvýšení dopravy na komunikaci, kterou budou s určitou pravděpodobností používat návštěvníci stavby, jehož umístění je předmětem územního řízení. Shodně pojímá dotčení práv také doktrína, podle níž přímým dotčením práv lze rozumět i „dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu (například velkosklad, který bude zásobován denně přijíždějícími a odjíždějícími kamiony pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti okolních staveb a pozemků apod.)“. K absenci dopravní studie odvolací orgán uvedl, že záměr byl posouzen dotčeným orgánem na úseku dopravy a příslušným dopravním inspektorátem z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Takové odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za nedostatečné, neobsahuje totiž žádné důvody, proč jsou námitky stěžovatelky nedůvodné, resp. proč nedojde v blízkosti bydliště stěžovatelky k navýšení provozu a s tím související prašnosti. Nedostačující je rovněž odkaz na to, že záměr byl posouzen dotčeným orgánem na úseku dopravy a příslušným dopravním inspektorátem z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Odvolací orgán pouze zmínil existenci těchto stanovisek, neuvedl však žádné konkrétní závěry z nich vyplývající. Pokud by uvedená stanoviska obsahovala vypořádání námitek uplatněných účastníkem v územním řízení, nemusel by pouhý odkaz na taková stanoviska, bez jejich dalšího hodnocení stavebním úřadem, představovat takový deficit, pro který by bylo nezbytné zrušit rozhodnutí žalovaného. V posuzované věci se však zmíněná stanoviska námitkami účastníka nijak nezabývaly. Poukaz na to, že je navržena síť komunikací pro dopravní obsluhu navrhované lokality s tím, že toto dopravní řešení bylo odsouhlaseno Policií ČR, dopravním inspektorátem, nic nevyovídá o důvodnosti či nedůvodnosti námítky.

Proběhla diskuse nad výkladem ustanovení § 126 a 127 SZ a problematikou změny užívání staveb pro reklamu v Praze spočívající v prodloužení trvání staveb a nezbytnosti souhlasu vlastníka pozemků ve vazbě na rozsudek NSS čj. 1 As 128/2014 z 8. října 2014 – oznámení změny v užívání dočasné stavby. V tomto případě došel NSS k překvapivému názoru, že v řízení o změně v užívání stavby podle § 127 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. prosince 2012 není oznamovatel změny, kromě výslovně definovaného případu změny v užívání stavby spojené se změnou stavby dle § 126 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, povinen dokládat též souhlas vlastníka pozemku s touto změnou, resp. soukromoprávní titul (v tomto případě platnou nájemní smlouvu) k tomuto pozemku. Institut změny v užívání stavby, bez ohledu na to, o jakou změnu se jedná, má stavebnímu úřadu sloužit k posouzení dalšího užívání stavby ze „stavebních“ hledisek dle § 126 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, nikoliv k posouzení osudu stavby z hledisek soukromoprávních, včetně posouzení, zda se již jedná o stavbu neoprávněnou.

Dále se jednání věnovalo rozsudku Krajského soudu v Praze čj. 50 A 25/2014 z 9. ledna 2014 a dopadu místního referenda na platnost změny ÚP.

Účastníci jednání byli seznámeni s dále uvedenými rozsudky:

- Rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 47 A 12/2013 a posuzování námitek obtěžování kouřem a požárních rizik.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 92/2013 a posuzování pojmu „úplné žádosti“.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 32/ 2013 a posuzování podjatosti s ohledem na styk úředních osob se stavebníky, kolegiálních vztahů a týkání.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 67/2014 a možnost odstranění staveb bez souhlasu nájemce pozemku ve vazbě na novou koncepci staveb dle NOZ jako součástí pozemku.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 65/2013 – možnost použití dokumentace z jiného řízení; je zcela na vůli stavebníka a projevem jeho dispoziční zásady, jakou projektovou dokumentaci předloží stavebnímu úřadu; žalobní body je nutné náležitě konkretizovat – musí se jednat o zcela jasně individualizovaný a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný postup.
- Rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 17/2014 – vazba na § 37 odst. 6 správního řádu na § 117 stavebního zákona – § 117 stavebního zákona je natolik specifický postup, který lze použít pouze za splnění určitých podmínek, a to včetně toho, že podání je třeba činit u věcně a místně příslušného stavebního úřadu, přičemž povinnost plnit tyto podmínky leží pouze na stavebníkovi, je tedy pouze k jeho tíži, pokud podání učiní u nepřislušného správního orgánu.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích čj. 10 A 53/2012 a kuriózní názor na řízení o změně ÚP jako skutkovou okolnost pro řízení o odstranění stavby pro rozpor s ÚP.

Dne 11. června 2015 se uskutečnilo čtyřicáté zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo.

Pozornost vzbudil rozsudek KS Hradec Králové sp. zn. 30 A 75/2014 z 28. dubna 2015 – vymezení zastavěného území obce. Zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se zařazení pozemkové parcely do nezastavěného území obce pro absenci odůvodnění tohoto závěru ve směru k uvedenému pozemku z hlediska ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 odst. 2 stavebního zákona. Pořizovatel územního plánu podle soudu v přezkoumávané věci rezignoval na svoji povinnost odůvodnit vymezení zastavěného území obce a pochybení má vzhledem k významu zastavěného území zásadní vliv na zákonnost obsahu celého územního plánu, včetně následných postupů podle něho v konkrétních správních řízeních (například v územním řízení, řízení o změně v účelu užívání stavby atd.).

Zajímavý názor přinesl rozsudek NSS sp. zn. 1 As 167/2014 z 15. dubna 2015 – týkající se zrušení rozhodnutí o námitkách v procesu vydání OOP rozsudkem Městského soudu v Praze. Dle § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Podle § 172 odst. 5 správního řádu je rozhodnutí o námitkách uvedeno jako součást opatření obecné povahy, které musí obsahovat vlastní odůvodnění. Zahrnutí rozhodnutí do opatření obecné povahy je odrazem specifického postupu předcházejícího vydání tohoto opatření, v jehož rámci jsou

námítky vypořádávány. Rozhodnutí o námítkách však nelze s opatřením obecné povahy ztotožňovat, jedná se o samostatný výstup orgánu veřejné správy, individuální správní akt, který je od opatření obecné povahy věcně oddělitelný. Aby však byl individuální správní akt soudně přezkoumatelný, musí podle ustálené judikatury vykazovat tzv. materiální znaky rozhodnutí. Je vždy nutno posuzovat, zda k tomuto dotčení došlo již samostatným rozhodnutím o námítkách, nebo až územním plánem, tedy následným schválením opatření obecné povahy.

Účastníci diskutovali dále rozsudek NSS sp. zn. 10 As 211/2014 z 14. května 2015 – povaha souhlasu obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 SZ jako závazného stanoviska. Rozhodování o žádosti stavebníka o stavební povolení se u speciálních staveb děje ve vzájemné součinnosti obecného a speciálního stavebního úřadu. Zatímco obecný stavební úřad s konečnou platností ověří splnění podmínek jím vydaného územního rozhodnutí, speciální stavební úřad posoudí žádost z ostatních hledisek vymezených v § 111 stavebního zákona. Výsledné rozhodnutí pak stanovisko obecného stavebního úřadu musí respektovat. Speciální stavební úřad totiž nemůže přehodnocovat názory vyslovené ve stanovisku obecného stavebního úřadu, neboť tím by nepřípustně zasahoval do působnosti tohoto úřadu a vyjadřoval se k otázkám, které nenáleží do jeho působnosti. NSS zde dospěl k závěru, že souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona je závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu, jehož obsahem je speciální stavební úřad vázán.

Proběhla diskuse nad rozsudkem NSS čj. 3 As 142/2014 – k rozsahu odvolacího přezkumu a postupu správního orgánu u podání blanketního odvolání. Žalobkyně – obec úspěšně namítla před soudem, že měla být vyzvána k doplnění odvolání proti ÚR, neboť její podání nemělo obligatorní náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu v návaznosti na § 82 odst. 2 správního řádu, zejména, údaje o tom, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež jeho vydání předcházelo. Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketní“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2008, čj. 2 As 56/2007-71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.

Účastníci byli seznámeni s rozsudkem NSS čj. 9 As 183/2014 z 21. května 2015 – k subjektivní lhůtě podle ustanovení § 96 odst. 1 SŘ u přezkumného řízení a jejímu zahájení. NSS zamítl námítku, že s ohledem na charakter a blíže neupřesněnou právní úpravu nakládání s písemnostmi v úředním styku mohlo ke kvalifikovanému předběžnému posouzení věci dojít nejdříve následující pracovní den po doručení. Organizační záležitosti nemohou mít vliv na počátek běhu lhůty, když by takový závěr vedl k tomu, že by byly zvýhodněny úřady, které mají nejhorší organizaci práce. Úřad má dvouměsíční lhůtu, aby ve smyslu § 95 odst. 1 spr. ř. mohl provést předběžné posouzení věci a dojít k závěru, zda lze či nelze mít předběžně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Rozebírán byl rovněž rozsudek NSS čj. 6 As 37/2015 ze 14. května 2015 – k problematice definice proluky. Pojem proluka může mít dva významy – prostor po dřívější odstraněné zástavbě, nebo záměrně vynechané místo pro budoucí stavbu tam, kde dosud žádná nestála. Na stavby umístované v prolukách se neaplikují povinné odstupy mezi stavbami pro bydlení (§ 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) a jejich vliv na stínění okolních budov se porovnává se stavem při úplné souvislé zástavbě (§ 12 odst. 5 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby). Proluku může představovat i téměř jedna chybějící polovina domovního bloku v souvislé městské zástavbě, jestliže je doloženo, že historicky se jednalo o kompletní domovní blok a volné místo vzniklo stržením několika domů. Není žádný důvod vyžadovat, aby taková proluka byla zastavěna stavbou jedinou.

Byla podána informace k průběhu přípravy novely PSP (nařízení, kterým se mění nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), která prošla usnesením Rady HMP č. 1335 ze dne 9. června 2015. K notifikaci bude nařízení zasláno poté, co proběhne připomínkové řízení u městských částí. Veřejné projednání skončí 10. července a schválený harmonogram předpokládá, že novelizované Pražské stavební předpisy začnou opět platit od 1. ledna 2016.

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. dubna 2015 čj. 30A 75/2014-85

Krajský soud v Hradci Králové zrušil opatření obecné povahy – Územní plán Špindlerův Mlýn v jeho části, ve které byla pozemková parcela X zařazená do nezastavěného území obce.

Z rozhodnutí krajského soudu vyplývá, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení OOP (jeho části) je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným OOP. Procesní legitimace je tak založena na tvrzení o dotčení subjektivních práv navrhovatele OOP, takže je v dané věci dána, tvrdí-li navrhovatel konsekventně a myslitelným způsobem možnost dotčení svých práv OOP. V přezkoumávané věci je aktivní procesní legitimace navrhovatele spojena s jeho vlastnictvím pozemkové parcely, přičemž ten spatřuje zkrácení na svých právech tím, že oproti předchozímu územnímu plánu, podle něhož na ní bylo možno umístit stavby občanské vybavenosti a služeb, rodinné domy atd., nově byla zařazena do plochy, v níž to není možné. A to nejen vzhledem k jejímu funkčnímu určení, ale i proto, že byla zahrnuta do nezastavěného území obce. V něm je totiž výstavba omezena výslovně v intencích § 18 odst. 5 stavebního zákona. Proti zařazení pozemku X, ale i pozemků Y a Z, napadeným územním plánem do funkčních ploch FP – louky a pastviny a KO – ostatní krajinná zeleň, a to v kontrastu proti předchozímu územnímu plánu sídelního útvaru, brojila již jeho předchozí vlastnice. Na základě právě jejího návrhu ze dne 20. února 2012 pak Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, zrušil územní plán právě v této části. Navrhovatel, jako právní nástupce uvedené obchodní společnosti, proto měl aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP (jeho části), když ten zcela nepochybně zasahuje do jeho právní sféry.

Navrhovatel se domáhal zrušení platného územního plánu sice ze dvou důvodů, jejich společným základem však bylo tvrzení, že pozemková parcela byla chybně zařazena do nezastavěného namísto správně zastavěného území obce, a to v rozporu s § 58 stavebního zákona, bez řádného odůvodnění, v důsledku čehož byl omezen na svých vlastnických právech. V nezastavěném území je totiž výstavba zásadně regulována ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona, když podle něho „v nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra“. S takovým způsobem využití svého pozemku navrhovatel pochopitelně neuvažoval a s tímto cílem si jej nepořizoval.

Navrhovatel uvedl, že parcela X již byla předmětem rozhodování Krajského soudu v Hradci Králové, když ten rozsudkem ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, zrušil napadený územní plán v té jeho části, podle níž byl pozemek X zahrnut do funkční plochy ostatní

krajinná zeleň. Navrhovatel měl vzhledem k tomu za to, že nastala situace, kdy jeho funkční určení přestalo být územním plánem řešeno, a to včetně otázky, zda je v zastavěném či nezastavěném území obce.

Jiného názoru je však stavební úřad, podle něhož krajský soud zmíněným rozsudkem nezrušil zařazení parcely X do nezastavěného území, což má za základní překážku toho, aby mohlo být žádosti navrhovatele vyhověno. Navrhovatel však tento názor nesdílí a tvrdí, že předmětný pozemek se v souladu s § 58 odst. 2 stavebního zákona nachází v zastavěném území obce, protože jde o pozemek nacházející se v intravilánu obce. Vzdor tomu je mu zřejmé, že právě tento názor stavebního úřadu, podepřený i stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, je základní překážkou bránící v realizaci stavby rodinného domu na pozemku X. Právě proto napadl i část územního plánu vymezující zastavěné území, přičemž mu vytykal i jeho neodůvodněnost a tím zároveň nepřezkoumatelnost.

Odpůrce s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, jímž byl zrušen územní plán v části, ve které byla pozemková parcela X zařazena do funkční plochy KO – ostatní krajinná zeleň a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. května 2013, čj. 30A 5/2013-122, jeho výrok I., jímž bylo rozhodnuto, že „návrh na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Špindlerův Mlýn, schváleného na 11. zasedání zastupitelstva města dne 15. listopadu 2011, usnesením č. 8/11/2011-Z, a to z důvodů zařazení pozemkových parcel č. X, č. Y a č. Z do funkčních ploch FP – louky a pastviny a KO – ostatní krajinná zeleň, se odmítá“, dovozoval, že z týchž důvodů by měl být odmítnut i nyní projednávaný návrh. Krom toho zastával odpůrce v souvislosti s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, názor, že rozhodnutím o pozemkové parcele č. X v něm byla založena, pokud jde o tuto parcelu, překážka věci pravomocně rozhodnuté, která brání projednání návrhu.

Krajský soud však tento názor nesdílí, když z výroku rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, je jednoznačně zřejmé, co bylo předmětem jeho rozhodnutí. Že jím byla otázka funkčního určení parcely č. X, nikoliv její zařazení do nezastavěného území obce. Ostatně i sám odpůrce stojí zjevně na pozici, že jde o dvě zcela samostatné a rozdílné věci, tedy funkční určení pozemku a zastavěné území obce. Jinak by totiž skutečně byla hranice zastavěného území obce ohledně parcely č. X zrušena již rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68. Tak tomu ovšem nebylo, jak je z jeho výroku zřejmé, neboť bylo zrušeno pouze zařazení pozemkové parcely č. X do funkční plochy ostatní krajinná zeleň, nic více.

Krajský soud v rozsudku ze dne 31. května 2012, čj. 30A 10/2012-68, ostatně ani nemohl rozhodovat o vymezení zastavěného území, neboť takový návrh nebyl podán. Z návrhu, jenž uvedenému rozsudku předcházel, neplyne, že by se navrhovatel domáhal zrušení hranice zastavěného (nezastavěného) území vymezené v územním plánu. Výslovně se v něm totiž pouze uvádí, že územní plán „omezuje zastavění pozemkových parcel č. X, Y a Z, když jejich funkční využití oproti...“, z čehož nelze dovozovat, že by navrhovatelka tehdy brojila i proti zakreslení hranice zastavěného území.

Překážka věci rozsouzené zde proto dána není, neboť nyní je rozhodováno sice o stejném předmětu, ale ze zcela jiného právního důvodu.

Stěžejní navrhovatelovou námitkou bylo tvrzení, že parcela č. X byla zahrnuta v územním plánu do nezastavěného území obce v rozporu se stavebním zákonem. Takováto skutečnost by

nepochybně měla pro každého vlastníka pozemku zásadní význam, neboť by jej přinejmenším omezovala v možnostech nakládání s ním. Například na pozemku mimo zastavěné území je vzhledem k regulaci obsažené v § 18 odst. 5 stavebního zákona znemožněna v zásadě výstavba, což se nutně projevuje v reflexi a dotčení práv vlastníků takových pozemků. Navrhovatel si je tak plně vědom toho, že mu stavební úřad nepovolí na předmětném pozemku stavbu rodinného domu již jen z toho důvodu, že pozemek nebyl zařazen do zastavěného území obce. Pro vlastníky pozemků pak byl institut intravilánu vždy významný, když s ním byla spojována například jejich cena podle cenových předpisů či placení odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě, přičemž jeho významu nelze dohlédnout ani do budoucna. O to větší důležitost má odůvodněnost územních plánů v případech, jako tomu je v přezkoumávané věci, kdy napadeným územním plánem došlo nejen ke změně funkčního určení předmětného pozemku oproti předchozímu Územnímu plánu sídelního útvaru Špindlerův Mlýn, podle něhož byl pozemek parcela č. X zařazen do funkční zóny č. II – Komerční zóna nižší intenzity (viz výše), ale kdy byla tato zásadní změna potvrzena právě navrhovatelem namítaným nesprávně vymezeným zastavěným územím obce ohledně něho.

Pro vymezení zastavěného území obce má pojem „intravilán“, jehož se navrhovatel dovolával, zvláštní význam. To proto, že podle § 58 odst. 2 první věty stavebního zákona se pozemky v intravilánu zahrnují do zastavěného území obce vždy! Nezáleží tak ani například na vyhodnocení účelného využití toho kterého pozemku v zastavěném území obce, neboť jeho příslušnost k intravilánu je dána stavem, který tu byl ke dni 1. září 1966. Jeho existence – určení plyne přímo z obecně závazných právních předpisů, s nimiž nemůže být OOP v rozporu. Jinými slovy, část zastavěného území obce v rozsahu intravilánu platného ke dni 1. září 1966, je z hlediska materiálního tou jeho částí, o níž vzhledem k této skutečnosti zastupitelstvo obce ani rozhodovat nemůže. Svým rozhodnutím, schválením územního plánu, totiž nemůže měnit rozsah intravilánu obce (s výjimkami dle § 58 odst. 2 věty první stavebního zákona, což ovšem není daný případ), který plyne přímo ze zákona, takže jej v podstatě bere pouze na vědomí. To si zřejmě málokdo uvědomuje. Pokud by proto bylo zastavěné území obce vymezeno v jejím územním plánu chybně, a to právě ve vazbě na zmíněný intravilán, měla by při posuzování této disproporce a důsledků s tím spojených přednost zákonná úprava vymežující pojem intravilán.

Pojem intravilán, jeho aplikace, by neměla činit orgánům státní moci žádné obtíže, neboť z dosavadní dlouhodobě platné právní úpravy je všeobecně známo (odpůrce se o tom zmiňuje na straně sedmé svého vyjádření dole), že se jedná o zastavěné území obce vymezené k datu 1. září 1966, které bylo souvisle zastavěno nebo jinak technicky upraveno pro potřeby obce. Jeho hranice (hranice zastavěného území obce) se zobrazovaly v pozemkových mapách evidence nemovitostí a jsou dostupné u katastrálních úřadů.

Navrhovatel namítal, že do zastavěného území obce měla být zahrnuta i pozemková parcela č. X, neboť patří do intravilánu obce a že vymezení zastavěného území obce není řádně odůvodněno. A krajský soud mu musel přisvědčit. Územní plán se totiž zmiňuje o zastavěném území pouze na straně šesté své textové části, a to přesně způsobem, jak navrhovatel namítá. Z něho se totiž skutečně nelze dozvědět nic jiného, než že správní území města Špindlerův Mlýn zahrnuje čtyři katastrální území a která a že zastavěné území je vymezené k 1. lednu 2009. Výkres základního členění území pak obsahuje vyznačení hranic zastavěného území.

Textová část územního plánu tak fakticky obsahuje pouze název „Vymezení zastavěného území“ bez jakéhokoliv náznaku procedury, jež ke stanovení zastavěného území vedla, bez úvah, na jejichž základě bylo vymezeno. Z územního plánu tak nelze zjistit žádné argumenty, žádné výsledky či jiné okolnosti, jež by hranice vymezeného zastavěného území odůvodňovaly. Nelze tak vůbec zjistit, jaké plochy (pozemky) byly do zastavěného území zahrnuty ve smyslu § 58 odst. 2 stavebního zákona a proč. Přitom podle § 53 odst. 5 stavebního zákona měly být součástmi odůvodnění územního plánu i výsledek přezkoumání územního plánu podle jeho odst. 4 (mimo jiné soulad územního plánu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů) a vyhodnocení účelného využití zastavěného území. Nelze tak vůbec zjistit „skladbu“ zastavěného území města Špindlerův Mlýn a tedy ani vymezení jeho intravilánu. Přitom pojem zastavěné území je jedním ze základních pojmů územně plánovací dokumentace, a právě proto klade stavební zákon na jeho vymezení zvláštní důraz vyjádřený v § 60 odst. 3 stavebního zákona. Podle něho musí být vymezení zastavěného území odůvodněno, přičemž odůvodnění musí obsahovat i vyhodnocení jeho souladu s již zmiňovaným § 58 odst. 1 a 2 citovaného zákona. Tyto, zákonem vyžadované náležitosti, však napadený územní plán neobsahuje.

Krajský soud si dovede představit i výhradu, že navrhovatel (jeho právní předchůdci – vlastníci parcely č. X) v průběhu zpracování a schvalování územního plánu nenamítal vady v zákresu zastavěného území. Pro takovýto případ je však třeba zdůraznit, že námitka ohledně chybného zakreslení zastavěného území v územním plánu se dotýká závažného porušení procesních i hmotně právních norem chránících zásadní veřejné zájmy, včetně zájmů jednotlivých vlastníků pozemků. Jde o jeden ze základních institutů územního plánu, jehož soulad se zákonem nemůže být závislý na iniciativě občanů, nýbrž na odborné erudovanosti subjektů účastných na tvorbě územního plánu až po jeho schválení. Jak má ostatně asi občan dopředu počítat s tím, že orgány veřejné správy budou postupovat v rozporu se zákonem? To se má bránit preventivně?

K otázce odůvodnění OOP se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. ledna 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, pod bodem 106, následovně: „K náležitostem odůvodnění opatření obecné povahy se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 16. prosince 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, publikovaném pod č. 1795/2009 Sb. NSS: „Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak například z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.“

V přezkoumávané věci není vymezení zastavěného území obce odůvodněno v rozporu se správním řádem i stavebním zákonem vůbec, ačkoliv jde o fundamentální otázku územního plánování, která má zásadní význam pro vytváření územně plánovací dokumentace a realizaci

výstavby v daném území. Povinnost odůvodnit územní plán z těchto hledisek proto není pouhou formální záležitostí, ale naopak nutnou podmínkou pro to, aby veřejnost, dotčené orgány státní správy, okolní obce i soudy měly v otázce vymezení zastavěného území obce jasno, aby byly schopny posoudit, zda územním plánem nedochází k ohrožení zájmů chráněných právním řádem. Odpůrce, resp. pořizovatel územního plánu, však v přezkoumávané věci rezignoval na svoji povinnost odůvodnit vymezení zastavěného území obce, když k východiskům jeho vymezení neuvedl, a to doslova, ani jednu větu. Takovéto pochybení má však vzhledem k významu zastavěného území zásadní vliv na zákonnost obsahu celého územního plánu, včetně následných postupů podle něho v konkrétních správních řízeních (například v územním řízení, řízení o změně v účelu užívání stavby atd.).

S ohledem na výše vyřčené má krajský soud za prokazané, že je dán závažný důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy v části týkající se zařazení pozemkové parcely č. X do nezastavěného území obce. A to pro naprostou absenci odůvodnění tohoto závěru odpůrcem ve směru k uvedenému pozemku z hlediska ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 odst. 2 stavebního zákona. V důsledku toho nezbylo, než konstatovat, že je napadené OOP v navrhovatelem uvedené části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Krajský soud proto „Územní plán ŠM“ v části, ve které byla pozemková parcela č. X zařazena do nezastavěného území obce, ve výroku I. podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

Tento rozsudek nezpochybňuje právo odpůrce na samosprávu, nýbrž je o tom, že i samosprávu je nutno vykonávat způsoby odpovídajícími principům dobré veřejné správy. Ostatně v nálezů Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, se uvádí, že podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať již plynoucími z normativního právního aktu (například z obecně závazné vyhlášky, jako v daném případě) nebo z aktu aplikace práva.

Obiter dictum krajský soud k věci uvádí, že si po projednání návrhu opatřil u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje mapy evidence nemovitostí se zakreslením intravilánu města ŠM a že se podle nich předmětná parcela č. X v jeho intravilánu nachází. Důkaz těmito podklady prováděn nebyl, nicméně vše nasvědčuje tomu, že nejen předmětná parcela byla z hlediska jejího situování mimo zastavěné území obce zařazena chybně. Bude však již na odpůrci, aby tuto otázku dodatečně prověřil a uvedl do souladu se stavem upraveným zákonem, který má zákonitě přednost před řešením obsaženým v územním plánu.

Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 19. června 2014 do valné hromady konané dne 23. června 2015**1. Stav členské základny**

Společnost má k dnešnímu dni 159 členů, z toho je 132 členů – fyzické osoby, 17 členů – právnické osoby a 10 čestných členů. Od minulé valné hromady představenstvo odsouhlasilo přijetí 11 nových členů, 4 členové ukončili členství.

2. Činnost představenstva

Představenstvo Společnosti zajišťovalo v souladu se Stanovami Společnosti úkoly na základě schváleného plánu činnosti na roky 2014–2015. Představenstvo se sešlo na 8 řádných schůzích. V návaznosti na nový občanský zákoník představenstvo změnilo Stanovy Společnosti a zajistilo jejich zapsání do veřejného rejstříku v souladu se zákonem o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

3. Odborná činnost**3.3 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 a MPO.

Pro MMR byly v uplynulém období zpracovány podklady (pracovní návrh bodového znění a úplného znění a vyznačením změn) pro plánovanou novelu zákona o vyvlastnění v souvislosti s platným občanským zákoníkem a jím zavedenými novými instituty jako například právo stavby. Společnost poskytuje MMR podporu při zpracování a projednávání novely stavebního zákona, která by měla nabýt účinnosti v červenci roku 2016 a připravuje pro něj i pracovní návrh změn zákonů souvisejících s touto novelou. Společnost poskytovala podporu MMR při projednávání novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyvolané infringementem EK na neplnění Směrnice EIA a související novely stavebního zákona. JUDr. Mareček se zúčastnil projednávání se zástupci EK. Na základě zadání MMR bylo pro toto ministerstvo zpracováno právní posouzení vybraných otázek nařízení Rady hl. města Prahy č. 11/2014 Sb. – Pražské stavební předpisy. Dále Společnost pro MMR zpracovala srovnávací podklady o jednotlivém povolování staveb ve vybraných státech EU a připravila stanovisko k autorizacím pro dílčí specializace v rámci oboru podle zákona č. 360/1992 Sb.

Společnost uplatnila připomínky k návrhu nového zákona o zadávání veřejných zakázek.

Pro Ministerstvo průmyslu a obchodu bylo zpracováno „Vyhodnocení pokynů Evropské komise pro projekty společného zájmu v energetice vydaných na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 a dále pro ministerstvo Společnost vypracovala „Koncepti legislativního řešení problematiky stavebních výrobků. Pro MPO byl dále zpracován návrh novely zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní vodní a energetické infrastruktury, který reaguje na připravovanou novelu stavebního zákona a kromě toho v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, také výkon státní správy a některé postupy při povolování projektů společného zájmu.

Pro Úřad městské části Praha 4 zpracovala Společnost podklad pro připomínky k tzv. technické novele Pražských stavebních předpisů a jejího vztahu k obecně právním předpisům.

Společnost se v roce 2014 zúčastnila tendru pro Evropskou komisi DG Markt v oblasti stavebního práva v rámci konsorcia, ve kterém byl také zapojen Institut pro stavební právo v Haagu. Bohužel, protože jeden z partnerů konsorcia v průběhu přípravy odstoupil, byla celá akce zrušena. Společnost dále v únoru 2015 podala jako subdodavatel britské společnosti Sparks Legal nabídku v dalším zadávacím řízení organizovaném Evropskou komisí DG Enterprise týkajícím se studie o dopadech stavebního práva v jednotlivých členských státech; řízení dosud nebylo dokončeno.

Kulatého stolu Veřejného ochránce práv k vybraným problémům aplikace stavebního zákona, který se konal dne 28. dubna 2015 v Brně za účasti zástupců MMR a krajských úřadů, se za Společnost zúčastnily Ing. Helebrantová a JUDr. Vobrátilová.

3.4 Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

V období od minulé valné hromady se konalo celkem 7 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 40 zasedání Sekce, z toho 8 výjezdních.

Činnost Sekce je stabilní a v roce 2014 a 2015 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, Právnická fakulta UK a další), 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 již stabilně a dlouhodobě slouží k nábory 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, což souvisí se záměrem zachovat Sekci jako výlučně nekomerční, odbornou a diskusní platformu.

Výjezdní zasedání: V uplynulém období proběhly jarní a podzimní výjezdní zasedání Sekce, které se konaly dne 5. prosince 2014 v Monínci ve Středních Čechách a 22. května 2015

v Plzni. 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 roku 2014 opět přesahovala průměrná účast na řádných jednáních Sekce 30 osob, což bylo na hranici kapacity zajištěných konferenčních prostor. Navzdory pokračujícímu zájmu a příchodu nových členů nebylo přistoupeno k účasti na bázi předchozí přihlášky (což by nahradilo dosavadní volný systém docházky), protože by taková praxe vyvolala nezbytnost administrativního aparátu a omezila otevřenost Sekce. 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 drtivě převažují.

Hlavním smyslem činnosti Sekce zůstává předávání praktických zkušeností, vzájemné informování o problémech aplikační praxe a zejména 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. 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 zařazována 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. Zápis z jednotlivých zasedání jsou na vyžádání k dispozici na Sekretariátu Společnosti, nebo u JUDr. Flegela. Veškeré dotazy k Sekci zodpoví zájemcům z řad členů Společnosti Sekretariát nebo JUDr. Flegel na e-mailu flegel@spolstavprav.cz.

Pro roky 2015 a 2016 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. V roce 2015 by mělo dojít k vytvoření týmu, který Sekci povede a bude připravovat odborné materiály pro její jednání. Dalším záměrem je rozšíření členů o pracovníky justice, zejména členy Společnosti, jejichž názory a zkušenosti mohou být pro Sekci mimořádně cenné.

Trvá možnost širšího zapojení pracovníků MMR do činnosti Sekce jako stabilní vzdělávací a osvětové platformy, spojené s konkrétní podporou činnosti. Řada pracovníků MMR se již na činnosti Sekce pravidelně aktivně podílí.

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.

3.5 Sekce pro technické předpisy ve výstavbě

Činnost sekce se v uplynulém období soustředila na řešení konkrétních úkolů. Zejména se jednalo o zpracování rozsáhlého úkolu „Koncepce legislativního řešení problematiky

stavebních výrobků“, který Společnosti zadalo Ministerstvo průmyslu a obchodu v souvislosti s přípravou nového zákona o posuzování shody stanovených výrobků při uvádění na trh. V koncepci tohoto návrhu zákona bylo navrženo, aby problematika uvádění harmonizovaných stavebních výrobků na trh byla zahrnuta do působnosti této nové právní úpravy. Přitom problematika ověřování vlastností stavebních výrobků je komplexně upravena přímo použitelným evropským předpisem, který je založen na odlišném principu, než jsou postupy pro posuzování shody. Zahrnutí uvedené problematiky do navrhovaného zákona o posuzování shody se ukázalo jako nesystémové, nepřehledné vedoucí k roztržitému řešení problematiky do dalšího právního předpisu. Současná nekonzistence předpisů stavebních výrobků, složitost stávajícího systému působí praxi nemalé problémy a obtížnou aplikovatelnost pro uživatele, tj. zejména výrobce, distributory a rovněž tak projektanty, stavbyvedoucí, prováděcí firmy, pracovníky stavebních úřadů, a další.

Důvodem zadání úkolu, resp. analýzy problematiky stavebních výrobků, byla naléhavost zpracování kvalifikovaného odborného podkladu pro konkrétní návrhy a změny legislativy v této oblasti. Zpracování analýzy vyžadovalo posouzení rozsáhlých legislativních dokumentů, vzájemných vazeb, domácích i zahraničních informací a podrobné rešerše legislativy vybraných členských států (SRN, Rakouska, Slovenska, Maďarska a Bulharska), vztahujících se k problematice vlastností stavebních výrobků a jejich použití ve stavbě.

Ze zpracované analýzy legislativního řešení koncepce problematiky stavebních výrobků vyplynuly (tři) varianty možných řešení současné problematiky. Varianta, která doporučila přijetí samostatného zákona o stavebních výrobcích včetně prováděcích předpisů je v současné době podporována odborem stavebnictví MPO s tím, že by bezodkladně měly být zahájeny práce na návrhu věcného záměru tohoto zákona.

Dalším úkolem, na kterém se podíleli někteří členové sekce, byla analýza vybraných částí směrnice EP a Rady (EU) 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů ve znění novely 98/48/ES (dále jen Směrnice) pro účely jejího správného uplatňování. Mimo jiné se jednalo o analýzu některých pojmů Směrnice, které jsou zásadní při rozhodování o jejím uplatňování (tj. uplatnění notifikačního procesu) při tvorbě technických předpisů. Přednostně se jednalo o analýzu definice „technického předpisu“, jejíž obsah a význam se v praxi aplikuje/vykládá rozdílně a ve výsledku tak ovlivňuje konečné rozhodnutí tvůrce předpisu, zda uplatní či neuplatní režim notifikace. V této souvislosti byl rovněž analyzován zdánlivě nejednoznačný pojem „územní působnost“ pro účel územní aplikace Směrnice. Pominutí procesu notifikace má pro tvůrce/gestora předpisu závažné důsledky, neboť je to klasifikováno jako porušení povinnosti stanovené Směrnicí. Takový předpis je pak neaplikovatelný a nevynutitelný vůči jednotlivcům. Pokud se jednotlivec v konkrétním případě dovolá porušení této povinnosti před národním soudem, soud je povinen odmítnout takový předpis aplikovat.

Zpracování analýzy si vyžádalo zpracování řady informací domácích i zahraničních čerpáných mj. i z relevantních judikátů Evropského soudního dvora a knihovny notifikací.

V souvislosti s návrhem „technické novely“ nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy), a která reaguje na pozastavení jeho účinnosti, se další aktivita sekce týkala spolupráce na právním posouzení vybraných dílčích otázek tohoto návrhu pro MČ Praha 4. Spolupráce se týkala posouzení koncepce a obsahu technických požadavků, odkazů na normy a absence notifikace.

3.6 Sekce obchodního práva a veřejného investování

Společnost pokračovala rovněž v rozvíjení činnosti sekce obchodního práva a veřejného investování. Další jednání sekce se uskutečnilo dne 15. dubna 2015 v Praze a bylo věnováno převážně otázkám souvisejícím s nově připravovaným zákonem o zadávání veřejných zakázek. Společnost požádala MMR o zařazení do seznamu připomínkových míst k návrhu tohoto zákona, k němuž následně v květnu 2015 uplatnila připomínky vztahující se k oblasti stavebnictví.

V dalším období bude činnost sekce zaměřena zejména na další sledování průběhu legislativního procesu a následné implementace nového zákona o zadávání veřejných zakázek, ale rovněž také na otázky vyplývající z rekodifikace soukromého práva ve vztahu ke stavebnictví. Dle zájmu členů a vhodných témat budou organizována další jednání sekce.

4. Vzdělávací činnost

Společnost se také v roce 2014 lektorsky, jako odborný garant a mnohdy i organizačně, podílela zejména na vzdělávacích akcích pořádaných nevládními organizacemi činnými ve výstavbě.

Členové Společnosti přednášeli, stejně jako v minulém období, 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.

Členové Společnosti vykonávali také v hodnoceném období 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 dne 5. března 2015 tradiční konference ke správnímu řádu v Jihlavě.

Společnost pokračovala v pořádání 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 opět zvolena tak, aby souvisela zejména s aplikací stavebního zákona.

Semináře se konaly:

- dne 18. září 2014 na téma „Vybrané otázky vlastnického práva jeho omezení v novém občanském zákoníku“, přednášející Mgr. Michal Králík, Ph.D., soudce Nejvyššího soudu ČR,
- dne 20. listopadu 2014 na téma „Nový katastrální zákon a nový občanský zákoník“, přednášející Ing. Květa Olivová, Český úřad zeměměřický a katastrální,
- dne 26. února 2015, téma „Veřejné seznamy a problematiky nabývání věcí od neoprávněného“, přednášející Mgr. Michal Králík, Ph.D., soudce Nejvyššího soudu ČR.

Přednášející zaměřili svá vystoupení také na praktické zkušenosti z aplikace předpisů soukromého práva a katastrálního zákona, proto byly jejich informace pro účastníky seminářů zajímavé a pro praxi přínosné. Semináře mají dobrý ohlas, a proto bude Společnost v jejich pořádání 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 2014 byla vydána čtyři čísla.

V současné době má bulletin 383 předplatitelů, kteří odebírají celkem 425 výtisků Bulletinu Stavební právo. Členům Společnosti je rozesíláno bezplatně celkem 159 výtisků a 22 výtisků je bezplatně zasíláno příslušným institucím pro odborné účely (knihovny a vysoké školy).

Společnost se zavázala zpracovávat odpovědi na právní dotazy týkající se výstavby ve městech a obcích pro časopis „Pro města a obce“, které zajišťuje JUDr. V. Koukalová.

6. Mezinárodní spolupráce

V rámci Evropské společnosti pro stavební právo se uskutečnilo pravidelné setkání prezidentů členských společností v říjnu v Miláně. Setkání prezidentů předcházelo odborný seminář zabývající se různými tématy soukromoprávní povahy, včetně rozhodování sporů a exkurze do právní úpravy stavebnictví v oblasti Perského zálivu.

Při jednání prezidentů národních společností byl nezávažnější probíranou otázkou záměr prezentovaný hostitelskou italskou společností inkorporovat Evropskou společnost jako právnickou osobu. Bohužel, zůstala otevřená otázka financování tohoto záměru. Problematika financování je podle stanoviska prezentovaného zástupcem naší Společnosti velmi aktuální, zvláště za situace, kdy některé národní společnosti omezují své aktivity s odůvodněním, že je krize, což způsobilo například problém s úhradou soutěže o nejlepší studentskou práci v oboru stavebního práva (ESCL Prize).

Naše Česká společnost pro stavební právo svým závazkům vždy dostala, resp. v minulosti, když to hospodářská situace dovolila, poskytla pro potřeby ESCL i mimořádnou dotaci 2x 1 000 Eur. V budoucnosti ovšem nelze další závazky v tomto ohledu předem přijímat. Je třeba ovšem dostát povinnostem již dříve převzatých, například roční příspěvek na ESCL Prize ve výši 200 Eur. Dosavadní koordinační model spolupráce jednotlivých národních společností v rámci ESCL se osvědčil a naše Společnost se bude na těchto aktivitách i nadále podílet.

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, Asociace pro urbanismus a územní plánování a naše Společnost.

Zástupci Společnosti se pravidelně zúčastňují akcí jiných nevládních organizací, zejména shromáždění delegátů ČKAIT dne 21. března 2015, akcí Svazu podnikatelů ve stavebnictví – Fórum českého stavebnictví dne 10. března 2015 a slavnostního setkání při příležitosti Dnů stavitelství a architektury dne 9. října 2014.

Společnost uzavřela rámcovou smlouvu o spolupráci s Českou komorou architektů. Společnost úzce spolupracuje se ČKAIT. Členové Společnosti jsou zapojeni do odborných struktur ČKAITu, 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. Vichová, JUDr. J. Krecht, JUDr. A. Bányaiová, JUDr. Z. Vobrátilová), zkušební komise (Ing. J. Vichová, JUDr. M. Hegenbart, JUDr. B. Eibl, JUDr. J. Krecht, JUDr. J. Spěvákova a JUDr. B. Sakař) a legislativní komise autorizační rady (JUDr. V. Koukalová, Mgr. D. Dvořák, Ing. J. Vichová) a pracovní skupina pro veřejné zakázky (Mgr. D. Dvořák). 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. Vichová). Mgr. D. Dvořák je rovněž jedním ze zástupců ČKAIT v Expertní skupině MMR pro veřejné zakázky. Jeden člen Společnosti působí v předsednictvu Asociace pro urbanismus a územní plánování (Ing. T. Sklenář).

V rámci spolupráce se Svazem podnikatelů ve stavebnictví působí 2 členové Společnosti v Radě pro kvalifikaci systému certifikovaných stavebních dodavatelů (Mgr. D. Dvořák, Ing. P. Serafín) a Ing. P. Serafín a JUDr. M. Hegenbart působí v legislativní komisi Svazu podnikatelů ve stavebnictví.

JUDr. M. Hegenbart jako zástupce Společnosti se podílí na přípravě oslav 150. výročí založení původní SIA – Spolku inženýrů a architektů v českém království – prvního inženýrského spolku v českých zemích a na přípravě „Almanachu“ vydávaného při této příležitosti (včetně kapitoly o stručné historii stavebního práva).

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. Bányaiová a doc. JUDr. I. Štenglová) působí v komisích Legislativní rady vlády ČR a doc. JUDr. I. Štenglová a JUDr. J. Staša jsou rovněž jejími členy.

9. 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 prostřednictvím 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.

10. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2014–2015

V oblasti vzdělávací činnosti se Společnosti podařilo uspořádat tři semináře k novému občanskému zákoníku.

Společnost vydává Bulletin Stavební právo a v roce 2014 zajistila vydání 4 čísel.

Společnost udržuje webové stránky.

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

Společnost se úspěšně zúčastnila konference ESCL v Miláně 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.

Zápis z valné hromady České společnosti pro stavební právo, která se konala dne 23. června 2015 v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Václavské nám. 31, Praha 1

Jednání valné hromady České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) řídil JUDr. Vlastislav Zunt. Úvodem seznámil přítomné s navrženým programem, který byl jednomyslně schválen a rovněž tak byla zvolena i návrhová komise ve složení: Ing. Vladimíra Helebrantová, JUDr. Boris Eibl, Ing. Jana Hejnalová.

Předseda Společnosti JUDr. Jan Mareček následně doplnil komentářem **Zprávu o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od valné hromady konané dne 19. června 2014 do valné hromady konané dne 23. června 2015** a podal komentář i k navrhovaným Hlavním programovým úkolům Společnosti pro období 2014–2015.

Zprávu o hospodaření za rok 2014 a **Návrh rozpočtu na rok 2015** přednesla tajemnice Společnosti Ing. arch. Hana Bártová. **Kontrolní zprávu** kontrolní komise Společnosti přednesla v zastoupení Mgr. Ing. Jiřího Šimečka Mgr. Jana Machačková.

Mgr. Vladimír Ježek spolu s JUDr. Janem Marečkem zdůvodnili navrhovanou **změnu stanov Společnosti** týkající se změny sídla a s tím související povinnosti představenstva registraci změn zajistit.

JUDr. Mareček přednesl návrh na **udělení čestného členství** JUDr. Borisu Eiblovi, návrh byl přijat přítomnými členy Společnosti jednomyslně.

V diskusi vystoupila Ing. arch. Kateřina Szentesiová a pochválila JUDr. Emila Flegela a vydvihla skvělou organizaci činnosti a odbornou úroveň Sekce pro územní rozhodování a stavební řád.

Na závěr jednání valné hromady přednesla Ing. Vladimíra Helebrantová za návrhovou komisí návrh doplněný návrh **Usnesení valné hromady**, který byl přijat všemi 31 přítomnými členy Společnosti jednomyslně.

Usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 23. června 2015

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 19. června 2014,
- b) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2014,
- c) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2014,
- d) hlavní programové úkoly pro období 2015–2016,
- e) rozpočet Společnosti na rok 2015,
- f) změnu čl. 1 stanov Společnosti podle předloženého návrhu (příloha usnesení),
- g) schvaluje pověření představenstva k podání návrhu na zápis adresy sídla Společnosti do veřejného rejstříku,
- h) schvaluje čestné členství pana JUDr. Borise Eibla.

II. Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti

- a) podat návrh na zápis adresy sídla Společnosti do veřejného rejstříku a předložit úplné 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 31 (pro) – 0 (proti) – 0 (zdržel/a se).

Ústav územního rozvoje Brno opět na scéně

Vážení čtenáři,

v této krátké informaci si vám dovoluujeme sdělit aktuální personální změny ve vedení Ústavu územního rozvoje Brno. Tentokrát nebyly iniciovány zřizovatelem, tedy MMR, ale jsou důsledkem rozhodnutí dosavadní ředitelky, resp. pověřené řízením Ing. Aleny Navrátilové, ukončit k 30. červnu 2015 svůj pracovní poměr v ústavu a odejít do starobního důchodu. Ing. Alena Navrátilová vedla ústav od jeho založení 1. září 1994 (s přestávkou v letech 2008–2012). Díky jejím vynikajícím osobním i odborným kvalitám se jí i celému pracovnímu kolektivu ústavu dařilo udržovat vysoké pracovní nasazení a profesionalitu, se kterou všichni po celou dobu trvání ústavu plnili ne vždy jednoduchá a bezproblémová zadání, úkoly a organizační překážky, které byly ústavu zřizovatelem zadávány a kladeny.

Její nástupkyní v řízení Ústavu územního rozvoje byla pro své odborné dovednosti, jazykové znalosti, přirozenou autoritu a schopnost vést ostatní vybrána a k 1. červenci 2015 jmenována, resp. opět pouze pověřena řízením Ing. Zdeňka Kučerová, dosavadní pracovníce ústavu. Od roku 2012, kdy do Ústavu územního rozvoje nastoupila, je zapojena do řešení stěžejních odborných úkolů ústavu, jakými jsou například Zpráva o uplatňování Politiky územního rozvoje ČR 2008, příprava Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR, příprava Společné strategie územního rozvoje států V4+2, kde uplatnila své profesní znalosti v oblasti technické infrastruktury.

redakce

STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin

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

Redakční rada:

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

Ročník XIX

Výrobu a distribuci zajišťuje:

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

Předplatné, objednávky:

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