

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Alena Bányaiová, CSc., advokát, advokátní kancelář Bányaiová Vožehová s.r.o., Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D., MT Legal s.r.o., advokátní kancelář, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., PF UK, Mgr. Pavel Černý, advokát Frank Bold Advokáti, s.r.o., JUDr. Zdeňka Vobrátilová, ČSPSP, Ing. Jitka Víchová, ČSPSP, JUDr. Zdena Krýsová, Ministerstvo zdravotnictví, PhDr. Martin Ebel, Ph.D., ředitel, Muzeum architektury a stavitelství, Národní technické muzeum, JUDr. Miroslav Hegenbart, ČSPSP, Mgr. Ing. Petr Šuránek, Krajský soud v Praze, JUDr. Jan Štändera, Kancelář Senátu PČR, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, doc. JUDr. Ivana Štenglová, PF UK

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Zdena Krýsová

Novela zákona o ochraně veřejného zdraví. 7

Martin Ebel, Miroslav Hegenbart

Stručný přehled vývoje stavebního práva 14

Petr Šuránek

**Konkurence rozhodování o odkladném účinku podle § 73 soudního řádu
správního a § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. 32**

Jan Štandera

Nové podmínky pro výstavbu skladů výbušnin 44

Diskuse – Polemika

Alena Bányaiová

Přechodná ustanovení občanského zákoníku a důsledky vad stavby 48

David Dvořák

Návrh nového zákona o zadávání veřejných zakázek předložen Parlamentu ČR 55

Josef Staša

O neposuzování některých stavebních úprav posouzených staveb 60

Pavel Černý

**K otázce soudního přezkumu Politiky územního rozvoje v kontextu
rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andersson 64**

Zdeňka Vobrátilová

Krátká úvaha nad problémem zmíněným na konferenci v Ostravě 70

Jitka Víchová

Odkazy na normy v právních předpisech 73

Průřezové informace

Emil Flegel

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád 78

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 84

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Zdena Krýsová

An amendment to the Public Health Protection Act 7
The article discusses a new regulation concerning protection against noise in the Public Health Protection Act.

Martin Ebel, Miroslav Hegenbart

A brief description of history of Czech construction law 14
Development since establishing of municipalities until The Thirty Year's War. Period between The Thirty Year's War and mid of 18th century. Development of construction law from Theresian reforms until the end of 19th century. History of legal regulation of construction permit proceedings and project documentation. Parcel Division Ordinances, road design and lane width. Building height limits, floor regulations, firewalls, masonry width regulations, heating, smoke ventilation, arrangements and sizes of doors, windows. Beginning of Czechoslovak independence and respective amendments of law. Capital of Prague specifics. 1939–1945 period and post war years. History of construction law in sixties and seventies in 20th century. Development after 1989.

Petr Šuránek

The competition of decision-making concerning suspensory effect pursuant to Section 73 of the Code of Administrative Justice and Section 9d of the Environmental Impact Assessment Act 32
The article focuses on a certain issue of the amendment to the Environmental Impact Assessment Act (Act No. 39/2015 of Coll.) and points out the problems that it causes to court decision-making practice.

Jan Štandera

New requirements for the construction of warehouses with explosives 44

The author talks about the amendment to the Mining Act that specified the requirements for permitting warehouses with explosives.

Discussion – Controversy

Alena Bányaiová

Construction of buildings is very often a lengthy procedure 48

The relations among the parties involved in the construction established prior to 1 January 2014 are governed by the then applicable laws despite the fact that the buildings will be finished at a later date. Nevertheless, where the breach of obligations assumed under the said contracts can affect the rights, property, life or health of third parties, the currently applicable Civil Code and its rules can be applied.

David Dvořák

The draft new public procurement act submitted to the Parliament 55

The article summarizes the process of the preparation of the draft of the new Czech public procurement act transposing the new EU procurement directives 2014/24/EU, 2014/25/EU and 2014/23/EU. It provides overview of its structure and content of its 15 chapters, explaining its philosophy and highlighting the most important changes.

Josef Staša

On non-assessment of some remodeling of assessed constructions 60

The author points out the problems with applying the amendment to the Environmental Impact Assessment Act (Act No. 39/2015 of Coll.).

Pavel Černý

On the court review of the Regional Development Policy in the context of the judgment of the European court of Human Rights in the case of Andersson 64

The article evaluates the approach to the court review of conceptual documents that are approved by governmental authorities.

Zdeňka Vobrátilová

A short reflection on the issue of mentioned at the conference in Ostrava 70

The article discusses the position and activity of municipal architects in terms of the needs of the local government and public administration.

Jitka Vichová

References to standards in legal regulations 73

The author talks about references to technical standard requirements in legal regulations in terms of current case-law.

Cross-section Information

Emil Flegel
Meeting of the section of the Urban Planning, Urban Permits,
Construction Permits and Building Code 78

Help to legal practice

Based on decisions of the Supreme Court. 84

Novela zákona o ochraně veřejného zdraví

Zdena Krýsová

Novela zákona o ochraně veřejného zdraví, která byla vyhlášena pod č. 267/2015 Sb. a nabývá účinnosti dnem 1. 12. 2015, nepřinášela v podobě vládního návrhu zákona do úpravy na úseku ochrany zdraví před hlukem a vibracemi žádné zásadní změny. Ty však se zrodily a byly posléze přijaty Parlamentem.

Dosavadní úprava povinností osob v oblasti ochrany před hlukem

Úprava obsažená v ustanovení § 30 až 34, včetně navazujících ustanovení § 77, § 88 odst. 1 a 2, § 92 a § 94 odst. 1, vychází z povinnosti stanovených subjektů přijmout taková opatření, aby při provozu či používání zdroje hluku byly hygienické limity hluku a vibrací dodrženy. Přitom subjekty těchto povinností jsou rozděleny do § 30 a § 32. Povinnými subjekty jsou nepodnikající fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby. Pojmy „hluk“ a „vibrace“ jsou definovány jen pozitivně. Hygienické limity hluku se podle zákona stanoví pro chráněné prostory, kterými jsou nezastavěné pozemky užívané ke stanoveným účelům a dále pro chráněné venkovní a vnitřní prostory staveb. Hygienické limity vibrací se podle zákona stanoví k zabránění nadlimitního přenosu vibrací na fyzické osoby. V souvislosti s vibracemi dále zákon upravuje podmínky instalace strojů a zařízení uvnitř či v okolí chráněných staveb.

Za podmínek stanovených zákonem může povinná osoba žádat o časově omezené provozování nadlimitního zdroje hluku, s výjimkou osoby uvedené v § 32 a provozovatele letiště. V případě překračování hygienických limitů hluku z mezinárodních a vojenských letišť zákon upravuje specifické povinnosti jejich provozovatelů, vztahující se k chráněným stavbám. Měření hluku v případech upravených zákonem může provést pouze držitel osvědčení o akreditaci nebo držitel osvědčení o autorizaci. Orgány ochrany veřejného zdraví prvního stupně (krajské hygienické stanice) mají ustanovením § 77 svěřen úkol dotčeného správního orgánu v řízeních podle zvláštních zákonů, které se dotýkají zájmů jimi chráněných, tedy i hluku a vibrací. Úprava § 77 se však omezuje jen na procesní podmínky vydání stanoviska, s čímž souvisí i ustanovení § 94 odst. 1. Ustanovení § 92 obsahuje blanketní skutkovou podstatu správního deliktu. Maximální výše pokuty činí 2 milióny Kč a pro případ zvláště škodlivého následku až 3 milióny Kč. Přestupkovou odpovědnost fyzických osob používajících zdroje hluku a vibrací upravuje přestupkový zákon.

Cíle novely

Cílem vládního návrhu zákona bylo jen upřesnění této zákonné úpravy, její sladění se správním řádem a zvláštními zákony, odstranění Veřejným ochráncem práv namítané nerovnosti některých subjektů a odstranění nadměrné byrokratické zátěže.

Novela – subjekty povinnosti

V souvislosti s námitkou Veřejného ochránce práv bylo novelou zrušeno rozdělení subjektů, které nesou hmotněprávní povinnosti v oblasti ochrany zdraví před hlukem a vibracemi, do ustanovení § 30 a § 32. V ustanovení § 30 byla před novelou upravena povinnost většiny subjektů, které jsou provozovateli, správci nebo vlastníky zdrojů hluku, v § 32 byla upravena stejná povinnost osob provozujících služby nebo pořádajících či se jinak podílejících na pořádání veřejné produkce hudby. Toto rozdělení subjektů vedlo při systematickém výkladu zákona k nemožnosti subjektů uvedených v § 32 žádat o povolení časově omezeného provozu nadlimitního zdroje hluku podle § 31 odst. 1. Novela ustanovení § 32 zrušila a subjekty tam uvedené přeřadila do § 30. V důsledku této změny byl rozšířen obsah legislativní zkratky „zdroj hluku nebo vibrací“. Tato legislativní zkratka a její obsah se promítají do dalších částí zákona a je jí tedy třeba věnovat pozornost. Pokud jde o zmíněnou nerovnost subjektů, týkající se možnosti provozovatelů služeb a provozovatelů veřejných produkcí hudby podat žádost o nadlimitní provoz zdroje hluku nebo vibrací, je namístě připomenout, že o povolení podle § 31 odst. 1 lze žádat jen z vážných důvodů, při prokazatelné nemožnosti hygienické limity dodržet a za dalších podmínek citovaného ustanovení. Je otázkou, zda tyto podmínky mohou v případě provozování služeb či pořádání veřejných produkcí hudby ve stavbě reálně nastat.

Nadále tak v zákoně před novelou i po novele zůstal jediným zdrojem hluku, pro který nelze žádat o povolení podle ustanovení § 31 odst. 1, hluk z leteckého provozu (před novelou z letišť). Tato výjimka má svůj důvod ve specificky upraveném hygienickém limitu hluku, který je vztažen k charakteristickému letovému dni vymezenému prováděcím nařízením vlády (nařízení vlády č. 272/2011 Sb.) jako průměrné provozní podmínky na letišti, odvozené pro posouzení dlouhodobého hluku z celkového počtu vzletů a přistání letadel všech uživatelů letiště vždy od 1. května do 31. října kalendářního roku.

Dále novela v rámci § 30 upřesnila pořadí subjektů, které odpovídají za dodržení hygienických limitů hluku a vibrací, a to tak, že provozovatele stanovených zdrojů hluku a vibrací přeřadila před jejich vlastníky. Povinnými subjekty v oblasti ochrany před hlukem a vibracemi však nadále zůstaly, stejně jako před novelou, nepodnikající fyzické osoby, podnikající fyzické a právnické osoby, které používají nebo provozují stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, správci, popřípadě vlastníci pozemních komunikací, provozovatelé, popřípadě vlastníci drah, provozovatelé letišť, nepodnikající fyzické osoby, podnikající fyzické a právnické osoby jako pořadatelé veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak tyto osoby, pokud k pořádání veřejné produkce hudby poskytly stavbu, jiné zařízení nebo pozemek a dále provozovatelé provozoven a dalších objektů, jejich provozem vznikají hluk nebo vibrace.

Do právní úpravy ochrany před hlukem bylo cestou novely vráceno ustanovení, které obsahovalo již nařízení vlády o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací z roku 2000

(nařízení č. 502/2000 Sb.), podle něhož zjistí-li se měřením hladiny hluku pocházejícího z provozu na pozemních komunikacích nebo drahách, že hygienické limity jsou dodrženy v chráněném venkovním prostoru stavby, má se za to, že jsou hygienické limity dodrženy i v chráněném vnitřním prostoru stavby. Toto pravidlo vychází z toho, že pokud provedení chráněné stavby odpovídá technickým požadavkům stanoveným právními předpisy (zejména stavebními předpisy a zákonem o technických požadavcích na stavební výrobky), pak se toto pravidlo potvrzuje. Pokud je chráněná stavba provedena v rozporu s právními předpisy, pak není namístě, aby za překročení hygienického limitu hluku či vibrací v ní odpovídal správce či vlastník pozemní komunikace nebo dráhy.

Novela – definice hluku a vibrací

Novela nijak věcně nezasáhla do pozitivní definice hluku a vibrací, pouze ji terminologicky upřesnila, jak je uvedeno níže. Pokud však jde o negativní definice hluku a vibrací, byla tato úprava přenesena do zákona z prováděcího nařízení vlády (č. 272/2011 Sb.) a dále byla částečně rozšířena. Hlukem se tak nadále rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí nařízení vlády. Výraz „imisní“ byl do novely doplněn, byť tato povaha limitu již plynula z vymezení chráněných prostor, k nimž se hygienické limity hluku vztahují. Za hluk se však podle novely nepovažuje zvuk, působený vyjmenovanými především netechnickými zdroji, které lze měřením hladin hluku obtížně objektivizovat. Obdobně je tomu v případě vibrací.

Pozornost patrně vzbudí zejména vyloučení veřejných produkcí hudby provozovaných ve venkovním prostoru (tedy nikoli v budovách) z pojmu „hluk“. Tento hluk by měly od účinnosti novely zákona regulovat obce, a to patrně za použití nástrojů, které upravuje zákon o obcích, především obecně závazných vyhlášek. Z hlediska praxe orgánů ochrany veřejného zdraví lze k tomuto vyloučení poznamenat, že nejenže se potvrzovalo, že jde o hluk obtížně objektivizovatelný, ale namnoze se při pořádání těchto akcí střetaly protichůdné postoje orgánů ochrany veřejného zdraví a orgánů samosprávy. Ty naprostou většinu veřejných produkcí hudby provozovaných ve venkovním prostoru povolovaly a v některých, byť ojedinělých případech, se i připojovaly k procesní obraně jejich pořadatelů v řízení o uložení pokuty ze strany krajské hygienické stanice. Uvedené rozdílné postoje dokládá i velmi specifické ustanovení zákona o přestupcích, podle něhož obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou, což koliduje se zákonem o ochraně veřejného zdraví a úkoly KHS. V tomto smyslu uplatněná připomínka k přestupkovému zákonu nebyla při jeho novele akceptována, v praxi však orgány ochrany veřejného zdraví I. stupně tuto situaci dosud neřešily. Svaz měst a obcí ČR dal v souvislosti se svěřením veřejných produkcí hudby ve venkovním prostoru do regulace obcí najevo, že bude nápomocen tomu, aby obce dostály svému úkolu, který by měl být realizován v rámci základního ustanovení zákona o obcích, který vychází z toho, že obce mají dbát o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění úkolů chránit též veřejný zájem. Při regulaci hluku z uvedeného zdroje jsou obcím připraveny pomoci i jednotlivé krajské hygienické stanice. Lze tak už jen na závěr uvést, že v jednom z posledních soudních sporů, týkajících se překročení hygienických limitů hluku

z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru, který řešilo Ministerstvo zdravotnictví, dal i jeden ze senátů Nejvyššího správního soudu najevo, že hygienické limity hluku pro veřejné produkce hudby na veřejném prostranství považuje za tak přísné, že jde fakticky o zákaz jejich konání. Hodlá se tak odchýlit od dosavadních závěrů jiných senátů Nejvyššího správního soudu. Byť o věci dosud nebylo rozhodnuto, bude stanovisko, které zaujme rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, pokud ho přijme s ohledem na zánik trestnosti podle zákona o ochraně veřejného zdraví, jistě vodítkem i pro postoj obcí v těchto věcech.

Pokud jde o nepříznivé účinky vibrací, subjekty uvedené v § 30 jsou povinny zabránit nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v chráněném vnitřním prostoru stavby, což rovněž novela upřesnila.

Novela – chráněné prostory

Pokud jde o vymezení chráněných prostor, v nichž nesmí být hygienické limity hluku překročeny, novela nadále používá pojmy chráněný prostor, chráněný venkovní prostor staveb a chráněný vnitřní prostor staveb. Obsah těchto pojmů je však částečně pozměněn. Za chráněný venkovní prostor se podle novely považují nezastavěné pozemky užívané k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Novelou se tedy rozsah chráněných venkovních prostor zúžil; byla zrušena ochrana nezastavěných pozemků užívaných ke sportu a v souladu s lázeňským zákonem byla specifikována ochrana nezastavěných prostor užívaných k léčení tak, že jde o pozemky užívané k lázeňské léčebně rehabilitační péči. Pokud jde o vymezení lesních a zemědělských pozemků, které jsou z ochrany vyloučeny, zákon poznámkou pod čarou č. 32b nadále odkazuje na zákon o katastru nemovitostí. Ten mezi zemědělské pozemky řadí i zahrady. K citaci již zastaralého zákona o katastru nemovitostí v poznámce pod čarou č. 32b se podotýká, že jde pouze o informativní údaj, tedy zákonná úprava se aplikuje v souvislosti s platným katastrálním zákonem. Nadto se informativní poznámky pod čarou samostatně nenovelizují.

Obsah pojmu „chráněný venkovní prostor stavby“ byl novelou změněn tak, že jde o prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb, tj. do obytných a pobytových místností v uvedených stavbách. Pro objasnění pojmů „obytná místnost“ a „pobytová místnost“ zákon poznámkou pod čarou č. 77 odkazuje na stavební předpisy. Obsah pojmu „prostor významný z hlediska pronikání hluku“ má specifikovat prováděcí nařízení vlády, které dosud nebylo vydáno. Před novelou se za chráněný venkovní prostor stavby považoval prostor 2 m okolo celé stavby, tedy i v místech, kde nejsou umístěny obytné či pobytové místnosti, ale jsou zde umístěny například chodby nebo sociální zařízení. To umožňovalo měření hluku nepřinášející rozhodné informace pro hodnocení ochrany zdraví před hlukem.

Nově novela vymezila i obsah pojmu „chráněný vnitřní prostor stavby“. Rozumí se jím pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách (dále též jen „chráněné stavby“) a obytné místnosti ve všech stavbách. Pro vymezení pojmu pobytová a obytná místnost platí shora uvedené.

Pojem „zařízení pro výchovu a vzdělávání“ je legislativní zkratkou, jejíž obsah je vymezen v § 7 odst. 1. Při určení chráněných staveb a chráněných vnitřních prostor budou orgány ochrany veřejného zdraví vycházet z kolaudovaného stavu.

Novela – časově omezené povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku

Podmínky, za nichž lze získat časově omezené povolení k provozu nadlimitního zdroje hluku, nebo vibrací se novelou nezměnily, jen byly novelou stanoveny náležitosti žádosti. O toto povolení nemůže žádat provozovatel letiště, jestliže jde o hluk z leteckého provozu; nově však může žádat o toto povolení pro ostatní zdroje hluku provozované na letišti.

Novela – překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu

Specifické povinnosti provozovatelů letišť pro případ překročení hygienických limitů hluku z leteckého provozu se před novelou týkaly jen provozovatelů mezinárodních letišť (tedy jen letiště Václava Havla Praha) a vojenských letišť. Novelou byla úprava rozšířena z mezinárodních letišť na všechna civilní letiště, která zajišťují ročně více než 50 000 vzletů nebo přistání.

Provozovatelům uvedených letišť zákon nadále ukládá povinnost navrhnout zřízení ochranného hlukového pásma, přičemž novela upřesňuje příslušnost k jeho zřízení, jde-li o vojenská letiště. Pokud se v ochranném pásmu budou vyskytovat chráněné stavby, musí dále provozovatel letiště na svůj náklad zajistit vypracování odborného posudku a na jeho základě pak provést taková protihluková opatření, která zajistí dodržení hygienických limitů hluku alespoň uvnitř staveb. Pro případ, že by podle odborného posudku protihluková opatření s takovým účinkem nebylo možné provést, stanoví zákon, že lze zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění.

Novela – krajské hygienické stanice jako dotčený správní orgán

S hmotněprávní úpravou podmínek ochrany zdraví populace před hlukem souvisí úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví stanovené zákonem. Krajské hygienické stanice jako prvostupňové správní úřady plní podle § 77 úkoly dotčeného orgánu státní správy, kterému náleží v řízení podle zvláštních zákonů hájit jemu svěřené zájmy. Mezi tyto zájmy náleží i ochrana před hlukem a vibracemi, jak je již uvedeno shora. Na ustanovení § 77 navazuje ustanovení § 94 odst. 1, které bylo upraveno jen formálně, tj. bylo z něj jako nadbytečné vypuštěno pravidlo, že na rozhodování podle zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li zákon jinak.

Ustanovení § 77 vládní návrh zákona ponechával v dosavadním znění. Předkladatel vládního návrhu zákona však zejména v souvislosti s ním a úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví v oblasti ochrany před hlukem čelil řadě zásadních pozměňovacích návrhů pocházejících z podnikatelské sféry a sféry provozovatelů pozemních komunikací a železničních drah. Šlo zejména o návrhy na zavedení časově neomezené výjimky z hygienických limitů hluku a tzv. priority stavby v území, se kterou bylo spojeno zrušení povinnosti provozovatelů jakýchkoli zdrojů hluku dodržovat hygienické limity hluku, pokud byly v území umístěny dříve než

chráněné stavby. Tyto návrhy vycházely z toho, že podle stavebních předpisů chráněná stavba, která je umístována do území zatíženého hlukem, má být navržena tak, aby byla před škodlivinami v prostředí včetně hluku chráněna, a není tedy úkolem provozovatele/správce/vlastníka zdroje hluku, aby poté, kdy stavebník chráněné stavby tento úkol nesplnil, jej splnil na vlastní náklady za něj. Výsledkem složitého projednávání vládního návrhu zákona je úprava, která zčásti náleží do stavebního zákona; návrh na jeho otevření a připojení jako související novely vládního návrhu zákona o ochraně veřejného zdraví však nebyl akceptován. Důsledkem toho je, že novela zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje úkoly stavebních úřadů a povinnosti stavebníků související s problematikou hluku a vibrací při umísťování staveb a ochraně staveb. Především se tak novelou stavebním úřadům ukládá úkol vždy zajistit, aby záměr žadatele ke stavbě chráněné stavby nebo zdroje hluku byl z hlediska ochrany před hlukem posouzen příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví, tedy příslušnou krajskou hygienickou stanicí. Dosud krajské hygienické stanice jako dotčený správní orgán zpravidla bytové stavby a rodinné domy neposuzovaly, neboť nejsou zdrojem hluku.

Dále novela stanovila, že žadatel o vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo společného souhlasu ke stavbě zdroje hluku nebo chráněné stavby do území zatíženého zdrojem hluku předloží příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví pro účely vydání jeho stanoviska jako dotčeného orgánu státní správy měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem. Stejnou povinnost má žadatel, který hodlá předložit stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy a žadatel o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ke stavbě zdroje hluku nebo chráněné stavby. Pokud jde o uvedené měření hluku, odkazuje zákon na ustanovení § 32a, tedy může ho provést jen držitel osvědčení o akreditaci podle zákona o technických požadavcích na výrobky nebo držitel autorizace podle § 83c. Tato povinnost bude nepochybně novinkou zejména pro žadatele o umístění bytového nebo rodinného domu. Dopad uvedené zákonné úpravy bude třeba posuzovat v návaznosti na stavební zákon, a jeho prováděcí předpisy, které obsah shora uvedených pojmů vymezuje.

V souvislosti s umístěním nového zdroje hluku do území již zatíženého jiným zdrojem nebo zdroji hluku je namístě připomenout judikát Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 135/2011-246: „do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území“.

Dále novela § 77 vytyčila pravidlo pro umísťování chráněných staveb do území, do něhož má být podle platné územně plánovací dokumentace umístěn zdroj hluku nebo vibrací, kterým by mohla být chráněná stavba dotčena. Přitom jen příkladmo se uvádí, že tímto zdrojem hluku může být pozemní komunikace nebo železniční dráha, tedy pravidlo se vztahuje i k ostatním zdrojům hluku, pokud se nepředpokládá, že jejich součástí bude veřejná produkce hudby. Realizaci této výjimky bude patrně orgán ochrany veřejného zdraví obtížně posuzovat, pokud ji nevezmou na vědomí pořizovatelé územně plánovací dokumentace. K umístění chráněné stavby do takového území může dát příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako dotčený správní orgán podle novely kladné stanovisko jen v případě, že k ní budou přijata opatření k ochraně před hlukem nebo vibracemi. Z tohoto pravidla je zřejmé, že se bude týkat umístění chráněných staveb do území, kde zdroj hluku dosud postaven není, ale jeho umístění v daném území předpokládá platná územně plánovací dokumentace. Iniciátoři pozměňovacího návrhu

argumentovali tím, že zejména v případech předpokládané výstavby pozemních komunikací a železničních drah dříve, než k této výstavbě dojde, je již její bezprostřední okolí zastavěno chráněnými stavbami, takže pozemní komunikace nebo železniční dráha již musí být realizována s protihlukovými opatřeními, což výstavbu značně prodražuje.

Jako poslední bylo do ustanovení § 77 vloženo pravidlo, podle něhož neprovede-li stavebník sám dostatečná opatření k ochraně před hlukem, nemůže žádat, aby tato opatření provedl provozovatel/vlastník/správce zdroje hluku, což ovšem neplatí v případě, že dojde k prokazatelnému navýšení hluku ze zdroje hluku. Co se považuje za prokazatelné navýšení hluku, má stanovit prováděcí nařízení vlády, které dosud vydáno nebylo.

Novela – výkon státního zdravotního dozoru

Novela přinesla podstatnou změnu ve výkonu státního zdravotního dozoru nad plněním povinností v ochraně před hlukem a vibracemi působeným zdroji používanými nepodnikajícími fyzickými osobami. Podle novelizovaného ustanovení § 88 zaměstnanci orgánů ochrany veřejného zdraví pověřeni výkonem státního zdravotního dozoru (kontrolující) jsou oprávněni vstoupit do obydli fyzické osoby ke zjištění zdroje hluku a vibrací, kterým byl překročen v chráněných prostorech upravených v § 30 odst. 3 hygienický limit hluku nebo vibrací. Fyzické osoby jsou povinny jim tento vstup umožnit. Na tomto místě je třeba připomenout pozitivní definici hluku, za nějž se považuje zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. Bude tedy podstatné, jak prováděcí nařízení vlády stanoví hygienické limity právě pro takové zdroje hluku používané fyzickými osobami.

Novela – správně právní odpovědnost

Pokud jde o správně právní odpovědnost povinných subjektů na úseku hluku a vibrací, vládním návrhem zákona byla dosavadní blanketní skutková podstata nahrazena jednotlivými skutkovými podstatami, k nimž jsou přiřazeny podle závažnosti správního deliktu odstupňované maximální výše pokut. V rámci společných ustanovení ke správním deliktům pak byl i do zákona novelou vložen liberační důvod. Přestupkovou odpovědnost nepodnikajících fyzických osob na úseku hluku a vibrací nadále upravuje přestupkový zákon. Jeho novela byla projednána jako související zákon, skutková podstata přestupku na úseku hluku a vibrací ale změněna nebyla.

Strategické hlukové mapy a akční plány – úkoly stanovených úřadů

Na závěr je třeba k zákonné úpravě problematiky hluku dodat, že je specificky řešena ještě v ustanoveních § 78, § 80 odst. 1 písm. q) a r) až u) a odst. 2 a § 81 až § 81c, s nimiž souvisí vyhláška č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, a vyhláška č. 561/2006 Sb., o stanovení seznamu aglomerací pro účely hodnocení a snižování hluku. Tato úprava je transpozicí směrnice (EU) č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, která ukládá členským státům EU provádět mapování úrovně hluku ze základních zdrojů hluku, kterými jsou hlavní pozemní komunikace, hlavní železniční tratě a hlavní letiště, vymezené v § 81 odst. 1 a zdroje

hluky vymezené zákonem o integrované prevenci, pořizovat o výsledku tohoto mapování strategické hlukové mapy a v návaznosti na ně akční plány, jejichž cílem je odstranění nebo snížení škodlivého zatížení životního prostředí. Pro tyto účely zákon specificky definuje pojem „hluk“ a stanoví specifické hlukové ukazatele a jejich mezní hodnoty. Tato úprava ukládá úkoly správním úřadům uvedeným v § 78 odst. 1 a neměla být zaměňována s hmotně právními povinnostmi fyzických a právnických osob podle § 30 až 34, resp. § 77 zákona.

K ustanovení § 30 odst. 3, pokud jde o vymezení chráněného venkovního prostoru, a k ustanovení § 77 odst. 5 lze na závěr už jen dodat, že jak již bylo shora uvedeno, tato ustanovení ke své aplikaci vyžadují vydání podzákonného prováděcího předpisu. Na něm se však teprve pracuje a tak nenabude účinnosti dnem 1. 12. 2015, jak by bylo potřebné. Stejně tak k nové úpravě obsažené v § 77 chybí v přechodných ustanoveních objasnění postupu v řízeních zahájených přede dnem účinnosti novely. Mám však za to, že princip právní jistoty vyžaduje, aby pro tyto případy platilo stejné pravidlo, jaké je obsaženo v čl. II bodu 1. zákona č. 267/2015 Sb., tj. že řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti zákona a před tímto dnem pravomocně neukončená, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Stručný přehled vývoje stavebního práva

Martin Ebel, Miroslav Hegenbart

Stavební právo od vzniku měst do třicetileté války

Stavební právo v minulosti vytvářelo poměrně homogenní a málo se měnící celek, který ovlivňoval především zástavbu našich historických měst, méně již venkova. V hrubých rysech bylo kodifikováno již v době zakládání měst ve 13. století, kdy koncentrace osídlení ve městech musela nutně vést k formování stavebně právních zvyklostí, které dostávaly během doby podobu pevných a postupně zapisovaných zásad. Prakticky se jedná o ustanovení dotýkající se staveb (a záležitostí) obecních a dále ustanovení regulující soukromou výstavbu. K obecním stavbám náleželo celé městské opevnění, veškeré komunikace, domy v majetku města – radnice, obecní domy i vězení. Dohled nad jejich výstavbou i stavem měli ve svém referátu přísežní měšťané, nad případnými závadami kromě nich i rychtář.

Podstatně více byly sledovány stavby soukromé a to ze dvou hlavních aspektů – zamezení zasahování do práv souseda a zabránění vzniku požáru. Aspekty dotýkající se požární ochrany náleží ke zcela nejstarším ustanovením vůbec. Již brněnská zakládací práva z roku 1243 nařizovala, aby ve městě nebyly sušárny sladu, podobné soustředování dílen nebezpečných řemesel na určitém místě na předměstí bylo později zcela běžné.

Obecné dosud písemně nekodifikované zvyky byly na našem území poprvé sepsány kolem roku 1353 brněnským městským písařem Janem, přičemž právě jeho právní kniha se v pasážích dotýkajících se stavebního práva stala archetypem pro další vývoj. Ustanovení platná již ve 14. století byla později jen zpřesňována a rozpracována.

V první řadě musela být každá soukromá stavba schválena rychtářem a přísedními měšťany, neschválená naopak zbořena. Položení základu stavby mělo proběhnout za přítomnosti souseda. Na svém pozemku mohl vlastník prakticky stavět do výšky i hloubky dle libosti, nesměl samozřejmě ohrozit základy souseda, zasahovat na jeho parcelu a dále pod veřejný prostor (komunikaci). K proražení oken na stranu souseda bylo vyžadováno jeho povolení, jinak mohla být zacloněna. Stavební parcela měla být oplocena, aby neunikl dobytek. Náklady na společné (tj. parcelní) zdi nesli oba sousedé. Pokud se jeden ze sousedů odmítl finančně podílet, ztrácel na zeď nárok. V případě pochybností přecházela na majitele stavba i péče o zeď po pravé straně od vchodu do domu.

Zásadní pozornost byla věnována topeništím – ohniště a pece musely být povinně umístěny nejméně $3\frac{1}{2}$ stopy (104 cm) od plotu. U řemesel s velkým ohněm (kováři, pekaři apod.) se měl kouř odvádět komínem až nad střechu, kde se měl rozptylovat, aniž škodil sousedům. Minimální vzdálenost žumpy od plotu byla rovněž $3\frac{1}{2}$ stopy. Pro chlívky byla minimální vzdálenost od plotu 3 stopy. Dešťová voda ze střechy nesměla stékat na sousedovu střechu. Výjimky proti uvedeným právním vztahům mezi sousedy existovaly poměrně často jako služebnosti jedné nemovitosti k druhé, nejčastěji se dotýkaly oken či přístupů světla vůbec, odvodů vody či odpadů, eventuálně přístupu k nemovitosti.

Brněnská právní kniha představuje obecně platný základ chápání stavebního práva, který byl později dále zpřesňován. Souběžně však byla vydávána řada dílčích ustanovení dotýkajících se dalších stránek fungování a provozu města. Například v zakládací listině Karla IV. pro Nové Město pražské (1348) se přikazovalo respektování vyměření ulic, lhůta na postavení domu k jeho obyvatelnosti byla stanovena na 18 měsíců.

Stavebně právní povědomí v Čechách po husitských válkách zůstalo nadále statické s minimálními úpravami. Tento stav platí i o pražském městském právu Brikciho z Licska z počátku 16. století, které se prakticky překrývá se jmenovanými staršími stavebními právy. Prakticky jen přidává poučku, že topeniště se muselo omazat hlínou, aby z něj nevylétaly jiskry; u kováren, pekáren a podobných dílen měl vést komín nad střechu. Stavba provedená navzdory zákazu rychtáře se měla zbořit na náklady stavebníka.

Zásadní význam a dopad měla městská práva sepsaná Pavlem Kristiánem Klatovským z Koldína, která od roku 1579 platila pro česká města s výjimkou Litoměřic a Loun a prakticky si podržela platnost až do přelomu 18. a 19. století. Ač stavební právo nebylo Koldínovou prioritou, řada ustanovení dlouhodobě ovlivnila právní nazírání při četných stavebních sporech ve městech běžně i v 18. století. Na stavbu měli být vysláni přísední měšťané, kteří měli podat relaci městské radě jak v případech novostaveb, tak i ve sporných případech. Koldín doporučoval, aby stavebníkovi byly stanoveny případné podmínky stavby. Konečný výrok úřadu byl závazný, stavba mohla být zastavena a v případě zákazu i zbořena. Pokud řemeslník nesplnil smlouvené stavební práce včas, měl být potrestán. V rámci stavebních prací nemělo dojít k poškození ani domu souseda, ani jeho zájmů.

Poměrně velká pozornost byla věnována parcelním zdem. Při sporu o zeď mezi dvěma domy měli vyšetřit přísední měšťané situaci na místě. Pokud nebyla jasná, připadla k domu

(parcelní) zeď po pravé ruce. Na parcelní zdi neměly být nově položeny nové trámy, pokud zde nebyly dříve. Bylo však možné postavit souběžně se sousedovou zdí vlastní zeď nezakrývající sousedovi okna. Do dvora souseda nesměla být prorážena ani zvětšována okna. Výška stavby nebyla přímo regulována, stavebník však neměl sousedovi stínit, pokud nepovolili výjimku zástupci města. Stavby postavené dříve však neměly být již měněny. Společné zdi a studny měli sousedé opravovat na společný náklad; pokud jeden z majitelů nechtěl nést náklady, ztrácel na tuto zeď právo. Záchody se směly zakládat k sousedovi nejbližší na vzdálenost 1 1/2 lokte (89 cm), na straně k sousedovi měla být obezdívka na dvě cihly. Řemesla mající výrazná topeniště (výhně, pece) měla mít cihelné komíny vedoucí nad krov. Hlučné profese jako kotláři, kováři, bečváři, platněři a podobně, měly být soustřeďovány dle místní tradice na jednom místě, obdobně měly být umístěny provozovny řemesel provozujících zapáchající řemesla.

Vývoj do třicetileté války nebyl ve výsledku tak jednotný, některá města disponovala dle potřeby svými zvláštními předpisy, které vznikaly jako důsledek aktuálně řešených problémů. Obdobnou tematiku na venkově řešily tzv. poddanské instrukce, které jsou ve větším počtu k dispozici zvláště od 16. století. Okruh péče se podstatně rozšiřoval – kontrolou procházela topeniště s komíny i jiná nebezpečná místa.

Novým fenoménem se postupně staly městské požární řády. Zprvu byly sice spíše organizačního charakteru, aby nedošlo ke zmatkům při vypuknutí požáru. Postupně se do požárních řádů dostávaly body související zprvu s kontrolou topenišť, později i s jejich podobou. Nejstarší požární řád, o jehož existenci víme, vznikl roku 1562 v Litomyšli, tj. s dvouletým odstupem po tamním katastrofálním požáru. Dosud měl především organizační charakter s finanční motivací pro neaktivnější měšťany. Nedatovaný jihlavský požární řád cca ze třetí čtvrtiny 16. století připomíná čistá a bezpečná topeniště, dostatek dosažitelné vody, z kontextu vyplývá praxe srážení střech při požárech.

Od třicetileté války do poloviny 18. století

Od třicetileté války až do poloviny 18. století vycházelo právní povědomí jak v Čechách, tak i na Moravě z výše popsané tradice shrnuté především v Koldínových městských právech.

Na venkově obsahovaly nejzávažnější zásady městských požárních řádů různé, poněkud širě koncipované vrchnostenské instrukce a poddanské řády. Oba typy předpisů, vznikající velmi často ještě pod vlivem živého zážitku z plošného požáru, samozřejmě přednostně řešily organizaci likvidace požáru, avšak ve větší či menší míře obsahují zásady (různé častých) prohlídek stavu topenišť, komínů a dalších nebezpečných míst. Poměrně výjimečné jsou texty, v kterých jsou již návody na konkrétní bezpečnou výstavbu. Obdobný vývoj v Čechách, na Moravě a Slezsku skončil v polovině 18. století, kdy se poměry na téměř další století mezi oběma historickými zeměmi značně vzdálily.

Systematicky je koncipovaný novoměstský řád z roku 1678, kde kromě intenzivního dozoru města na topeniště jsou nabádáni stavitelé a zedníci, aby při přestavbě domů stavěli objekty s dobrým zdivem, které by vydrželo eventuální oheň, dále zděné (průlezné) komíny a pokryli střechu taškovou krytinou. Na počátku 18. století přibývá doporučení dobrých požárních zdí. Pokud se obývalo podkroví, měla být zajištěna jeho požární bezpečnost, položena cihelná

dlažba, stěny nesměly mít podobu prkenných příček. Do komínů se nesměly zasazovat dřevěné trámy.

Specifická situace existovala vždy v jižních Čechách na schwarzenberských panstvích. Jejich jihočeská doména byla vždy „státem ve státě“, která byla stále o krok napřed než jinde, od konce 17. století vrchnost podporovala stavbu zděných komínů a kuchyní, od 30. let 18. století i celého zděného domu.

Moravské poměry byly do poloviny 18. století poměrně podobné českým – v největších městech jako bylo Brno a Olomouc začaly vycházet první požární řády, venkov zůstával až na výjimky jakýmkoliv omezeními zatím netknut. Nejdále dospěl požární řád pro Olomouc z roku 1709–1711, kde některé paragrafy lze označit svým způsobem za průlomové. V každém domě měl být kvelb na nejlepší věci, což je požadavek sice logický, ale ve srovnání se středoevropskými poměry zcela atypický. Novinkami, které zásadně předběhly dobu, je jednak požadavek na zděné a podklenuté schody na půdu a se železnými dveřmi a dále požadavek na komín z cihel se světlostí minimálně tři čtvrtiny lokte (44 x 44 cm). Výsledkem byl průlezný čistitelný komín a předznamenání dalšího vývoje.

Vývoj od tereziánských reforem do konce 19. století

Od tereziánských a především josefských reforem nastává zásadní a neustále sílící tlak státní reglementace, který zabírá natolik široké spektrum aspektů, že je možné se zastavit pouze u těch nejvýznamnějších. V Čechách, na Moravě a ve Slezsku nacházíme styčné rysy vývoje již z toho pohledu, že dvorské dekrety byly formou zemských guberniálních nařízení a dalších právních norem implementovány postupně v jednotlivých zemích. Přesto je v rámci Království českého zásadní rozdíl v období od poloviny 18. století do druhého desetiletí 19. století v toleranci dřeva na stavbě. Zatímco dřevěné stavby (tj. včetně stěn světnic na venkově) byly zakázány na Moravě již k roku 1751, ve Slezsku k roku 1768, v Čechách až k roku 1816. Později se vývoj opět více sblížil.

Výraznou dobou z hlediska státních zásahů byla nesporně doba Josefa II. Kromě požárního řádu vyšla řada dalších drobnějších právních norem se zásadním dopadem.

Přelomovým momentem jak v Čechách, tak i na Moravě a ve Slezsku bylo vydání nejstarších stavebních řádů se zemskou platností – v Čechách k roku 1833, na Moravě a Slezsku k roku 1835. V zásadě striktnější podmínky platily pro města proti venkovu. Kromě kodifikace prakticky všech stránek dotýkající se stavby přinesly nepřímo jeden pozoruhodný fakt – opětovnou toleranci dřeva u izolovaných staveb na venkově.

Zrušení patrimoniální správy roku 1848 přineslo především pro venkovské stavebnictví značné změny. Zatímco do roku 1848 zastávala základní funkce stavebního úřadu místní vrchnost, na základě legislativních změn tato funkce přešla zprvu na zakládané okresní úřady, od roku 1869 na obec, respektive na její představené.

Samotné zemské stavební řády musely být průběžně inovovány, poprvé poměrně kosmeticky v polovině 40. let 19. století, posléze poněkud nepovedeně v 60. letech 19. století. O to výše posléze vynikly stavební řády publikované od roku 1886 do roku 1894 pro jednotlivé historické země a typy aglomerací, které prakticky nebylo nutno zásadně měnit v následujícím půlstoletí.

Předmět jednotlivých požárních a stavebních řádů je natolik mnohohrstevný, že není možno se zabývat všemi aspekty, nýbrž vybrat vývoj nejzásadnějších témat a okruhů v jednotlivých požárních rádech od doby Marie Terezie a Josefa II. přes nejvýznamnější dvorské dekrety a guberniální nařízení až po stavební řády v 19. století. Vývoj podstatněji ovlivnily následující stavební řády obsahující stavební agendu (kurzivou další právní normy mimo stavební řády):

Požární řády obsahující stavební agendu od poloviny 18. století

Vročení	Platnost pro	poznámka
1751	Morava, venkov, města, městyse a obce	zákaz dřevěných staveb
1755	Čechy, Praha	
1755	Čechy, venkov	
1756	Slezsko, venkov	
(1768)	<i>Slezsko</i>	<i>zákaz dřevěných staveb</i>
1785	Čechy, města a městečka	
1785	Čechy, venkov	
1786	Morava, Slezsko	
(1816)	<i>Čechy</i>	<i>dvorský dekret a guberniální nařízení zakazující dřevěné stavby</i>

Od počátku 19. století (s drobnými odchylkami) se z požárních řádů vyčleňuje část dosavadní agendy mající charakter především preventivních stavebních doporučení a proměňuje se postupně ve speciální stavební řády, nejdříve lokální platnosti, posléze zemské. Z obecného hlediska lze konstatovat, že tyto řády často kopírovaly již existující stav u nejprogresivnější stavební produkce, ke které se snažily přiblížit běžnou výstavbu, a to především u nejcitlivějších částí domovních konstrukcí – u střešní krytiny a u stavebních materiálů svislých konstrukcí. Stavební předpisy reflektují hlediska požární a statická, v menší míře zdravotní a dokonce i estetická. Stavební řády přísněji nazírají na městskou stavební produkci, kde bylo nebezpečí plošných požárů nepoměrně závažnější; venkovská výstavba byla posuzována shovívavěji. Celkově lze sledovat několik základních okruhů zájmu, jejichž význam se měnil, a které spolu s módními vlivy měly posléze dalekosáhlé důsledky na celkovou tvářnost městského prostředí.

Stavební řády 19. století (včetně nejvýznamnějších lokálních, které posunuly svým pojetím vývoj a staly se předlohou pro další právní normy).

Vročení	Platnost pro:
1782	Terezín, Josefov
1815	Praha
1820	Česká Lípa
1828	Brno
1833	Čechy (mimo Prahu)
1835	Morava, Slezsko, města a městečka
1845	Čechy

1864	Čechy
1867	Slezsko
1869	Morava
1883	Slezsko
1886	Praha
1887	Plzeň, České Budějovice
1889	Čechy (vyjma Prahu, Plzeň a České Budějovice)
1894	Morava

Stavební řízení a projekt

Vývoj stavebního řízení do dnešní podoby představuje dlouhý proces. Jeho základ lze spatřovat ve snaze vrchnosti (ať již byla v jakémkoliv postavení vůči stavebníkovi) či nadřízeného orgánu zamezit vzniku stavby jakýmkoliv způsobem nepatřičné a přinutit stavebníka, aby svůj záměr sdělil včas, tj. ještě před zahájením stavby. Na venkově nepředstavovala samozřejmě prioritu škoda způsobená sousedovi, ale kontrola vrchnosti nad vznikajícími stavbami a zvláště novostavbami z fiskálních důvodů – jinými slovy: nešlo zpoplatňovat vyhořelého hospodáře, a proto státním i vrchnostenským zájmem bylo stavět stavby bezpečně.

Po dílčích krůčcích došlo ke zcela zásadním změnám za Josefa II., kdy byl podán základ pro průběh stavebního řízení. Uvádění jednotlivých právních norem do života, zvláště do konce 18. století, však bylo poměrně dlouhým procesem. Tento jev je dobře sledovatelný na nejstarších předkládaných plánech ke stavebnímu řízení. Požární řád pro města z roku 1785 zakazuje jakoukoliv stavbu či přestavbu, pokud nebylo vydáno povolení magistrátu či vrchnosti. Pokud probíhala stavba nepovoleným způsobem, měla být novostavba zbořena.

Dalším krokem byl dvorský dekret z roku 1787 pro celou monarchii s požadavkem předložení plánu novostavby příslušné vrchnosti, která jej měla posoudit s ohledem na místní poměry. Současně měli být vyslechnuti sousedé, aby mohly být potenciální spory hned urovnány. Pokud se nepodařilo dosáhnout konsensu, měl spor řešit soud. Nutno konstatovat, že prosazení předkládání plánu se plošně zcela etablovalo až v polovině 19. století.

Pokud se zastavíme u nejpodstatnějších momentů, nutno připomenout, že pražský stavební řád z roku 1815 zakazuje stavět bez povolení, přičemž pokutován byl stavebník i stavitel. Provádějící stavitel či tesař seznámil magistrát se stavebním návrhem, následně bylo uděleno stavební povolení a „stavěcí cedulka“. Před započítím stavby i v jejím průběhu měla být na uliční straně umístěna výstražná znamení. Dokončení stavby měl stavitel oznámit magistrátu. Za přítomnosti odborníků byla stavba prohlédnuta především se zřetelem k tomu, zda je zdivo náležitě vyschlé a zda je stavba provedena dle plánu. Jakékoliv odchylky (pokud stavba nebyla prováděna řádným stavitelem, tesařským či pokrývačským mistrem, neoznačení stavby, odchylky proti plánům) byly pokutovány, nepovolená část měla být zbořena.

Precizněji se se stavebním povolením vyrovnávají zemské stavební řády z let 1833 a 1835. Ve městech stavebník před započítím stavby (či velké přestavby, ubourání stavby, úpravy fasády) předložil žádost o povolení stavby s přiloženým plánem obsahujícím půdorys všech pater, řezem, fasádou, krovem, situací a měřítkem ve vídeňských sázích. Poté následovala místní prohlídka za účasti stavitele či zednického mistra, tesaře a samozřejmě stavebníka. Stavba byla

povolena, pokud nebyla v rozporu s veřejnými a politickými okolnostmi. V případě potřeby (napřimování ulic) byla provedena úprava čelní stěny do uliční čáry (za patřičnou náhradu za odprodáný či přikoupený pozemek). Z průběhu místní prohlídky byl sepsán protokol. Protokol s (eventuálně) opravenými plány byl předložen krajskému úřadu, kde vše posoudil a případně upravil krajský inženýr. Teprve poté bylo vydáváno stavební povolení. Úpravy na plánech dotýkající se pevnosti stavby a požární bezpečnosti musel stavebník provést povinně, změny a opravy estetické a dispoziční byly jen doporučeny. Projekty pro veřejné stavby zhotovoval krajský inženýr, u nejvýznamnějších staveb vrchní stavební ředitelství. Stavba bez stavebního povolení, které mělo tříletou platnost, byla zakázána. Pokud byla proti povolené stavbě podána stížnost, měla být do rozhodnutí vyšší instance zastavena. Dokončení stavby měl stavebník ohlásit magistrátu či vrchnostenskému úřadu, do 8 dní odklidit stavební materiál a vše upravit včetně dlažby. Na (kolaudační) komisi se sešli stavebník, stavitel, stavební odborníci a v krajských městech i krajský inženýr, kteří prohlédli, zda je stavba provedena dle plánu, povolení a zákonných předpisů. Na základě jejího výsledku stanovil magistrát (či vrchnostenský úřad) po poradě s lékařem lhůtu, po jejímž uplynutí se mohla budova již obývat. Magistráty a vrchnostenské úřady měly usilovat o dokončení dosud nedostavěných domů v přiměřených lhůtách.

Na venkově se měl vrchnostenskému úřadu předkládat plán s půdorysem, řezem, krovem a průčelím, který mohl být pouze naskicován. Zástupce vrchnostenského úřadu spolu se stavebním znalcem, stavebníkem a stavitelem prohlédli stavbu a sepsali protokol, který předali vrchnostenskému úřadu; po posouzení (a opravě) bylo uděleno stavební povolení. Zároveň byla odborníkem pod dozorem úřadu vytyčena čelní strana objektu. Zásady u dokončené stavby byly obdobné.

Ještě podrobněji se stavebním povolením zabývaly zemské řády z let 1864–1869, kde byly rozpracovány pasáže o povolení ke stavbě. V obcích nahrazoval stavební orgán představený obce. Řídil veškerá úřední jednání dotýkající se ustavení stavební čáry i příslušných výšek, veškerá jednání k veřejným stavbám, dohlížel na vyslyšení připomínek a námitek sousedů a dalších zainteresovaných stran, po vyšetření místní stavební komisí vydával povolení k soukromým stavbám. V městech, která měla zvláštní statut, vydával tato povolení příslušný úřad ustanovený obcí. Stavební povolení bylo vyžadováno u novostaveb, přístaveb, přestaveb, z nichž některé jsou taxativně vyjmenovány (statické zajištění, požárně bezpečnostní změny, úpravy při parcelních zdech, fasády, stavba nových komínů). Pro drobné opravy platila jen ohlašovací povinnost. Moravská verze uvádí doslova omítání domů, pokládání nových podlah, opravu oken, dveří, zřízení vikýřů, oken a dveří, pokrývání střech stejnou krytinou, lokální opravy komínů, lokální opravy topenišť bez jejich změn, zboření či vystavění zdi (mimo zdi, na kterých leží trámy či klenby).

Ještě před žádostí o povolení ke stavbě měl předkládat stavebník v případech, kdy se jednalo o staveniště při veřejné komunikaci, ve dvou paré situační plán stavebnímu úřadu. Do jednoho vráceného vyznačoval stavební úřad stavebníkovi stavební čáru. Stavební úřad mohl vyvolat místní šetření řešící jak stavební čáru, tak i výšku. Teprve poté žádal stavebník o stavební povolení, ke kterému předkládal stavební plán ve dvou paré, jehož součástí byla opět situace s vyznačením stávající zástavby, uvedením čísel domů či pozemků. Vlastní stavební plány měly obsahovat půdorysy, řezy i průčelí. V řezu měly být zakresleny veškeré stoky a průtoky vody. Na plánu střechy bylo požadováno zakreslení komínů, schodů a požárních zdí. Dle potřeby

měly být některé detaily (železné konstrukce, dřevěné spoje) rozkresleny v podrobnějším měřítku. Měřítko plánů mělo být u situací 1 palec = 5 sáhů (1:360), půdorysy v měřítku 1 palec = 2 sáhy (1:144), fasády v podrobnějším měřítku 1 palec = 1 sáh (1:72). Nejdůležitější rozměry měly být kótovány. Na plánu měl být podepsán kromě projektanta i stavebník, případně provádějící stavitel.

Po oznámení stavby měla být ustanovena stavební komise. Dohodnuté změny měly být zakresleny do plánů. Text stavebního povolení měli dostávat i sousedé, kteří se mohli do osmi dní odvolat. Bez povolení samozřejmě nebylo možno stavět. V případě, že byla zřejmá neexistence jakýchkoliv překážek, mohla již stavební komise povolit stavebníkovi započít s vymezenými stavebními pracemi (bourání starého objektu, srovnání terénu, kopání základů a vyzdění na úroveň terénu). Stavební povolení mělo ve městech a městečkách dvouletou, na vesnicích tříletou platnost. Jeden exemplář schváleného plánu byl ponechán u stavebního úřadu, druhý se stvrzovací doložkou byl vrácen stavebníkovi.

Na vlastní průběh soukromé stavby dohlížel rovněž stavební úřad – aby stavba nezapočala před vydáním stavebního povolení, na dodržení stavební čáry a výšek, na realizaci stavby dle schváleného plánu, na vykonávání stavby pouze oprávněnými řemeslníky, na stavění z kvalitního stavebního materiálu. V případě nedostatků měl právo stavbu zastavit. Stavět samozřejmě směla dle schváleného plánu jen oprávněná osoba. Po dokončení stavby měl stavebník okolí stavby uklidit. Užívání novostavby bylo povoleno až po prohlédnutí stavebním úřadem.

Stavební řády z let 1886–1894 výše zmíněné požadavky doplňují a systemizují. Podstatné je rozpracování partií o plánech polohy a regulaci, určování stavební čáry a výškových úrovní, postoupení pozemků pro veřejné komunikace bez náhrady a za náhradu. Přesněji jsou formulovány jednotlivé typy stavební činnosti podléhající stavebnímu povolení (novostavba, přístavba, přestavba, podstatné opravy). Zpřesněny byly požadavky na stavební plán, u něhož se především na Moravě změnila měřítko (situace v Čechách 1:720, na Moravě stavební plány v měřítku 1:100 s výjimkou řezů a fasád, které měly být v měřítku 1:50).

Parcelace a šířka ulic

Předobrazem se staly projekty pevnostních měst konce 18. století, které byly na počátku 19. století aplikovány u několika málo zakládaných či zásadně přestavěných měst. Podstatné regulační změny nastaly v tomto směru až ve stavebních rádech vydávaných od šedesátých let 19. století, kdy se spolu se stavebním boomem šířka budov, parcelace a vytyčování stavebních čar staly klíčovou součástí stavebních zákonů. Určité odlišnosti jsou patrné u regulací stávajících měst a u regulací nových městských částí. Dosud proměnné požadavky je nutno shrnout formou tabulky.

Parcelace a šířka ulic (základní zásady)

Rok	Místo	Upřesnění	hlavní	živější	vedlejší
1812	Jablonec nad Nisou	dle dochovaného plánu: 1 ulice 4 sáhů, 7 ulic 5 sáhů	9,48 m		7,58 m
1817	Karlín (předměstí Prahy)	šířka ulic 12 sáhů	22,75 m		
1833, 1835	Čechy, Morava	ve stavebních řádech parametry pro města neuvedeny, pro vesnice 7 sáhů (13,27 m)			
1864	Čechy	Praha – minimálně 6 sáhů			11,38 m
1869	Morava	Morava – minimálně 8 sáhů (výjimečně 6 sáhů)			15,17 m (11,38 m)
1869	Morava	Morava – nová osada: 7–9 sáhů	17,06 m		13,27 m
1883	Slezsko		15 m		12 m
1886	Čechy	velká města	16 m		12 m
1886	Čechy	města a městečka	12 m		8 m
1886	Čechy	nově zakládané části ve velkých městech	20 m	17 m	14 m
1894	Morava	velká města	15 m		12 m
1894	Morava	města a městečka	16 m		12 m
1894	Morava	nově zakládané části ve velkých městech	20 m	16 m	12 m

Výška a proporce domu

Dalším často řešeným problémem bylo na jedné straně zabránění stavbě neekonomických přízemních domů. Na druhé straně statické obavy z příliš vysokých domů brzdily maximální počet povolených pater. Počátek 19. století připouštěl tři nadzemní podlaží, stavba více podlaží byla možná na základě zvláštního povolení. Tento trend prakticky platil pro celou první polovinu 19. století. Od poslední třetiny 19. století začalo být akceptovatelných pět nadzemních podlaží, maximální výška hlavního průčelí se ustálila na cca 23–25 metrech. Zvyšování staveb samozřejmě ovlivňovalo další parametry, především tloušťky zdiva, výšky podlaží, použití nespalných konstrukcí, které byly požadovány především u komunikací (schodišť, pavlačí).

Počet pater (základní zásady)

1815 – Praha	1833 – Čechy; 1835 – Morava	1864 – Čechy; 1869 – Morava	1883 – Slezsko	1886 – Čechy; 1894 – Morava
3 nadzemní podlaží; více jen se zvláštním svolením	3 nadzemní podlaží; více jen se zvláštním svolením; výjimky pro továrny	maximálně čtyřpatrový; Morava – 12 sáhů (22,75 m) při průčelí	maximálně třípatrový	velká města – 4 patra; malá města – 3 patra; max. výška 25 metrů

Vnější podoba domů

Zásahy nadřízených orgánů do vnější podoby domů lze datovat v ojedinělých případech do 18. století (Litvínov 1747). Stavební řády pro nově zakládaný Terezín a Josefov z roku 1815 požadují předložení projektu fasád ke schválení, od roku 1815 vyžadoval pražský magistrát dohled na barvu fasády. Kvalitativním krokem byl kabinetní list císaře Františka II. z roku 1829, kterým přikazoval všem stavebním úřadům odstranit na projektech vše, co sloužilo jen k ozdobě a nebylo nutné, protože se tím pouze zvyšovala pracnost a náklady, ale nikoliv využitelnost; navíc při používání docházelo k potrhání a poničení těchto ozdob. Logickým rozpracováním uvedeného postoju byly český a moravský stavební řád z let 1833 a 1835, dle jejichž znění mělo být průčelí jednoduché, bez ozdob a s decentní barvou přírodního kamene. Doslova uvádí, že „*k ulici neb k náměstí obrácené průčelí (Facade) neb zevnitřní pohled nového stavení má býti prosté, k potření má jemná stejná barva kamenová se zvoliti a nemá být dovoleno rozličnými, jak se říká křiklavými barvami domy se potírati a protichutně ozdobovati*“.

Nad plněním tohoto i dalších nařízení bděli ustanovení krajští inženýři. Druhá polovina 19. století úzce navazovala na starší předpisy. Zemské stavební řády z let 1864 a 1869 hovořily v pasáži o průčelích domů, že „*nemá být na odpor, co krasochuť vyhledává*“, což v tomto případě znamenalo zákaz barev světlých a křiklavých. Konec 19. století byl již liberálnější – moravský stavební zákon pro velká města ponechával na stavebníkovi, jaký stavební sloh pro budovu zvolí, pro venkov bylo nařízeno, že „*olíčení budov nesmí být očím škodlivé*“.

Požární zdi a štítů

Nejúčinnějším prostředkem pro zamezení šíření požárů byla stavba požárních zdí a štítů, na kterých byl požár města dle dobové a výstižné terminologie tak zvaně „přetržen“. U největších měst se objevují výjimečně na konci 17. století, častěji od poloviny 18. století. Obecně platné předpisy o výstavbě požárních štítů nad úroveň střešní krytiny zaostávají i v nejprogresivnějších oblastech za realitou (například u Schwarzenberků) a platily až od počátku 19. století. Otáčení směru hřebenů střech zároveň zjednodušovalo častý problém úžlabí i svodů dešťové vody. Specifický a podrobný zájem byl poprvé zcela oprávněně věnován požárním zdem a štítům ve stavebním řádu města Česká Lípa (po požáru v roce 1820). V klasickém případě, kdy oba stavebníci stavěli zároveň, měla být štítová zeď u přízemních staveb tlustá 2 stopy (63 cm), u patrových staveb 2 1/2 stopy (79 cm), u dvoupatrových 3 stopy (95 cm); její tloušťka měla klesat s každým patrem nahoru o 6 palců (16 cm). Na požární zdi stál požární štít, který měl vést v dolní části do výšky 1 sáhu (190 cm) široký 18 palců (47 cm), výše měla být zeď jen 6 palců tlustá (16 cm) a zesílena třemi pilíři 18 × 18 palců (47 × 47 cm). Podobu požárních štítů podrobně řeší i zemské stavební řády 19. století. Výška požární zdi nad hřeben střechy se spíše postupně snižovala z více jak 30 cm (v přepočtu) na 15 cm na konci století.

Vnitřní parametry domu

Až na zcela nepodstatné výjimky začaly být vnitřní parametry domu sledovány ve stavebních řádech od počátku 19. století. Síla zdíva se poprvé objevuje v již uvedeném pozoruhodném

českolipském stavebním řádu z roku 1820. Následné stavební řády se se silou zdíva, které se směrem k základům rozšiřovalo, vyrovnávaly po svém.

U vodorovných konstrukcí byly preferovány především nespalné, čemuž plně vyhovovalo zaklenutí, případně orákosování a omítnutí. Zaklenutí prostoru bylo vždy vnímáno jako bezpečné řešení zajištění domu a zvláště kuchyně před požárem. V nespočetném množství příkladů jsou klenby samozřejmostí výbavy nejen kuchyní od konce 18. století. Výška místností byla až do konce 18. století ponechána na stavebníkovi. Teprve v souvislosti s prvními náznaky „hygienického“ dozoru začala být od počátku 19. století sledována výška místností. Ke sjednocení požadavků došlo až na konci 19. století.

Síla zdíva

Síle zdíva se začaly věnovat až stavební řády. Jejich znění je sice blízké, nikoliv však totožné. Poprvé jsou formulovány v českolipském stavebním řádu z roku 1820. Průčelní zeď novostavby měla být silná u přízemní stavby 2 stopy (63 cm), u patrové 2 1/2 stopy (79 cm), u dvoupatrové 3 stopy (95 cm), s každým patrem vzhůru se zmenšovala její síla o 1/2 stopy (16 cm). Štitová zeď měla mít tloušťku 18 palců (47 cm), v její horní části o výšce 1 sáhu stačila šestipalcová (16 cm) s osmnáctipalcovými pilířky (47 cm). Dle zemských stavebních řádů z 30. let 19. století měly být zdi v nejvyšším patře široké 1 1/2 stopy (47 cm), níže o 3–6 palců tlustší (o 8–16 cm), zdívo základů mělo být minimálně o 6 palců tlustší než přízemní (o 16 cm).

Zcela jiný systém nastolují stavební řády 60. let 19. století, rozdělující stavby na méně a více hluboké. Méně hluboké trakty s pokoji o hloubce do 20 stop tj. 6,32 m měly mít hlavní zdi z cihel tlusté 1 1/2 stopy (47 cm), z kamene 2 stopy (63 cm). Hlubší trakty měly mít kamenné zdívo tlustší o 3 palce (celkem 71 cm), cihelné 2 stopy (63 cm). Hlavní zdi měly být o každé patro níže o 3 palce (8 cm) silnější. V pozdějších stavebních řádech byly dílčí úpravy (s ohledem na zavedení metrické soustavy).

Ve stavebních řádech konce století je znění odlišné a značně složité. Ve velkých českých městech měla být hlavní zeď o každé patro dolů silnější nejméně o 8 cm, eventuálně o každé druhé patro dolů o 15 cm. Český venkov a celá Morava měly mít u předposledního patra zdívo o 15 cm silnější, o dvě poschodí níže mělo být zdívo o dalších 15 cm tlustší. Morava požadovala pro volné položení povalových stropů o každé patro směrem dolů rozšíření o 15 cm. Obecně hlavní zdi, na které nebyly kladeny stropové konstrukce, které by je oslabovaly, postačovaly 45 cm tlusté. Střední zdi měly být u budov do dvou pater 45 cm silné, třípatrové měly mít tloušťku zdi 60 cm přes všechna patra, čtyřpatrový moravský dům měl mít v přízemí střední zeď silnou 75 cm, výše 60 cm. Na českém venkově střední zdi v třípatrových objektech, nesoucích strop jen z jedné strany, a zdi světlíků měly tloušťku jen 45 cm, střední zdi ve dvoupatrových budovách a hraniční zdi proti sousedním domům měly mít tloušťku 30 cm. Příčky obecně postačovaly 15 cm silné. Hraniční zeď na Moravě a zdi zdejších světlíků měly mít tloušťku 45 cm, v případě přistavění k existující hraniční zdi postačovala v horních třech patrech tloušťka 30 cm. U všech zdí s komíny či potrubím muselo být vždy zdívo na celou šířku cihly. Na Moravě postačovala tloušťka obvodového zdíva schodů do dvou pater 30 cm, vyšší budovy a či budovy s visutými schody měly mít toto obvodové zdívo silné minimálně 45 cm. Dělicí příčky měly mít minimální tloušťku 15 cm, mezi dvěma byty 30 cm.

Zaklenutí částí domu

Klenba v domě byla vždy chápána jako symbol solidnosti a hlavně požární bezpečnosti. Zaklenuté prostory v domech dobře přecházely požáry města. Naopak klenba bránila vzniku požáru. Jako první byla klenba požadována v pražském požárním řádu z roku 1755 k zaklenutí ohniště, tj. černé kuchyně. Stavební řády pro Terezín a Josefov z roku 1782 dokonce vyžadovaly zaklenutí celého přízemí, jedná se však o výjimečný požadavek. Pražský stavební řád z roku 1815 požadoval realisticky pouze klenby v dílnách kovářů, zámečníků, mosazníků, vinopalníků, pekáren a koníren. Podstatně širší je požadavek stavebních řádů z 30. let 19. století – požaduje zaklenutí všech sklepů, podklenutí schodišť, komunikací, všech typů dílen, kde se pracuje s ohněm, dále chlévů a koníren. V kuchyních mohla být variantně klenba nebo dymník s orákosováním. 60. léta 19. století již dokládají zcela protichůdný a obecně nastolený princip – typ stropu určoval stavebník, který však ručil za bezpečnost.

Výška místností

Od počátku 19. století začala být věnována především ve městech z hlediska hygienického pozornost výšce místností. Poprvé byla formulována roku 1804 pro Prahu – pokoje či byty měly být vysoké alespoň 10 stop (3,16 metru). O něco benevolentnější je znění v brněnském stavebním řádu z roku 1828: první a druhé patro mělo mít výšku 10 stop (3,16 metru), v přízemí a ve třetím patře byla stanovena minimální výška 9 stop (2,84 m). Prakticky obdobné se dostává do stavebních řádů z 30. let 19. století: ideální výška obytných prostor byla stanovena na 10 stop (3,16 m), minimálně 9 stop (2,84 m), na venkově alespoň 8 $\frac{1}{2}$ stopy (2,69 m). Stavební řády ze šedesátých let požadují pro klenuté místnosti výšku minimálně 10 stop (3,16 m), s rovným stropem v Čechách minimálně 8 $\frac{1}{2}$ stopy (2,69 m), na Moravě 9 stop (2,84 m), na českém i moravském venkově minimální výška světnic 8 stop (2,53 m). Stavební předpisy z let 1886–1894 definovaly výšku bytů i pracovních prostor 3 metry, na českém venkově 2,9 m.

Vytápění a odkouření

Samostatnou a vlastně nejpodstatnější kapitolu představuje zásadní zlom v systémech vytápění a odkouření, kde byla vzájemně provázána řada zásadních inovací. Likvidace starého stavu, tj. dřevěných (dřevohliněných) komínů byla od josefských reforem až do cca dvacátých až třicátých let 19. století zásadním tématem v severnějších částech jak Čech, tak i ve Slezsku. Na Litoměřicku a částečně na Hradecku byly v celé řadě vesnic komíny domů ještě převážně dřevohliněné. Ve městě Opavě eviduje výkaz k roku 1755 celkem 97 dřevěných komínů.

Kde byly komíny zděné, byly postaveny jako průřezné, tuto vysoce zdravotně rizikovou práci vykonávali kominičtí učňové. Poprvé se s rozměry komínů setkáváme v olomouckém požárním řádu (1709), který minimální vnitřní rozměr stanovil na $\frac{3}{4}$ lokte (18 českých palců), tj. 44 cm. Tento rozměr se velmi osvědčil, připomíná ho pražský požární řád (s požadavkem výšky komínu nad střechu 2 lokte (1,18 m)). Přechod na dolnorakouskou soustavu měř kolem po 1765, používanou i u cihel, pak přináší kosmetickou změnu – komín s osmnáctipalcovou vnitřní světlostí (47 cm).

Dalším krokem byl postupný přechod od průlezných komínů k úzkým uzavřeným (původně zvaným kulaté, později i ruské). První okrajové případy jsou ze čtyřicátých let 19. století, pražské povolení těchto komínů z roku 1839 uvádí možnou vnitřní světlost od 6 do 9 palců (16–24 cm). Postupné vytěsňování průlezných komínů náleží až druhé polovině 19. století, ač vedle sebe nadále koexistovaly oba typy. Dalekosáhlé důsledky mělo v domech s uzavřeným komínem zavedení sporáků v dosud černých kuchyních, které se tak proměnily v čisté. Zvláště v sociálně slabším prostředí se pak sporáky stávaly univerzálním topením i v obytných místnostech.

Rozměry bran, dveří, oken

Definování minimálních rozměrů okenních a dveřních otvorů je pouze v některých stavebních předpisech 19. století. Pro Terezín a Josefov byly stanoveny ve stavebním řádu z roku 1782 rozměry oken – v přepočtu 1,58 až 1,9 m vysoká (!) a 0,95 m široká. Zemské stavební řády z 30. let uvádějí minimální rozměry vjezdových bran – minimálně 3,79 m na výšku a 3,16 m na šířku, dveře minimálně 1,9 m vysoké a 0,95 m široké, okna minimálně 0,95 m vysoká a 0,63 m široká.

Krytiny

V písemných pramenech minulosti byla zcela zásadní pro požární bezpečnost zvláště ve městech, otázka užívání krytin. Cena pálené krytiny však byla do 19. století natolik vysoká, že náhrada šindelových střech byla i ve městech dlouhodobým procesem. Například v Praze byly šindelové střechy tolerovány ještě v požárním řádu Josefa II., ve stavebním řádu z roku 1815 již nikoliv. Běžně však šindelové střechy byly v Praze ještě v polovině 19. století. Stavební řád z roku 1833 zakazuje šindelové střechy ve městech, na venkově je však musel tolerovat. Jistým a dnes pozapomenutým kompromisem byly tzv. kalence – velmi časté jílové úpravy doškových a šindelových střech.

Není možno zde rozebrat veškeré předpisy, které regulovaly jak podobu vlastní stavby, tak i použité stavební konstrukce i materiály. Mezi velkými tématy lze namátkou připomenout v oblasti materiálů trend sjednocování rozměrů cihlářských výrobků v první polovině 19. století, dále využití jílu, u obytných staveb oblast týkající se základů, výšky přízemí nad terénem, v oblasti střechy oddělení krovu od vazných trámů, požární úpravy podlah na půdách, využití půdního prostoru, vývoj otopných zařízení, celou rozsáhlou oblast hospodářských staveb a jejich oddělování od obytných, speciální požadavky na podobu různých kategorií veřejných budov a řadu dalších. Zcela nad rámec je pak nesmírně zajímavý proces geneze těchto právních norem, uvádění do života, jejich dodržování a práce na dalším zdokonalení.

Obecně však lze konstatovat, že do počátku 19. století byly zásadním problémem plošné požáry. Od počátku 19. století však katastrofické požáry likvidujících celá města částečně ubývaly, takže hlavní důraz byl postupně přenesen i na jiné oblasti.

Stavební boom druhé poloviny 19. století pak přináší nový fenomén vhodný pro průmyslové rozvolněné aglomerace, kde případně hořící či bortící se objekty bylo možno spěšně opustit. Zemské stavební řády (Čechy mimo Prahu z roku 1864, Morava z roku 1869) znaly úlevy

v konstrukcích i v použitých materiálech, na Moravě navíc platily i úlevy u stavby „izolovaných“ průmyslových podniků (ve vzdálenosti 30 sáhů = 57 metrů od jiné zástavby). V další redakci zemských stavebních řádů z přelomu druhé poloviny 80. let a první poloviny 90. let 19. století byla zavedena síť úlev z všeobecných předpisů zdůrazněná především pro český i moravský venkov, která se týkala nároků na projekci, parametrů zdiva, výšky podlaží, podkrovních bytů, pavlačí, přístavků apod. Ve velkých moravských městech byl zaveden pojem tzv. otevřené stavební soustavy, počítající s úlevami pro průmyslové stavby stojící v izolované poloze, tj. 25 m od jiné stavby. S těmito základními rysy vstoupilo stavební právo do 20. století.

Počátek samostatnosti Československé republiky

Složité politicko-ekonomické poměry po ukončení 1. světové války a celkový vývoj právního řádu měly pochopitelně vliv i na legislativní vývoj na úseku výstavby a stavebnictví.

Charakteristickým projevem vývoje je první zákon přijatý Národním výborem během jeho čtrnáctidenní činnosti. Jeho autor A. Rašín o smyslu tohoto dokumentu napsal: *„Základním tímto zákonem mělo být zamezeno, aby nastal bezprávní stav, aby se celá naše správa nezastavila, a aby se 29. října pracovalo dále, jako by revoluce vůbec nebylo.“*

Ve výstavbě za celou dobu tak zvané první republiky bylo přijato jen 18 zákonných norem a mezi nimi nebyl nový stavební řád; 11 rakouských norem bylo s některými úpravami převzato. Přesto se až do počátku třicátých let v Československu stavělo poměrně mnoho bytů i veřejných budov. Tato aktivita neměla souvislý průběh a byla přerušována ekonomicky krizovými nárazy. Státní politika se proto obracela k povzbuzování stavebního ruchu, jak tomu bylo již za monarchie a již v roce 1919 byly přijaty dva zákony v tomto směru. První z nich, č. 98/1919 o stavebním ruchu zahájil řadu pozdějších sedmi novel z let 1920, 1922, 1923, 1924, 1927, 1928, 1930, zakončenou v roce 1936. Všechny normativy se zabývaly převážně otázkami majetkoprávními, které měly pro stavební podnikatele opatřit staveniště.

Pražská problematika

Vzhledem k tomu, že začal probíhat pohyb venkovského obyvatelstva do měst, patrný zvláště v Praze, byly pro ni zpracovány a parlamentem přijaty ve stejné době dva důležité zákony s výrazně urbanistickým charakterem. Jejich cílem bylo vymanit Prahu z provinciální polohy a vytvořit podmínky pro rozvoj odpovídající funkci hlavního města mladého státu. 5. 2. 1920 byl přijat zákon č. 88 o „Zřízení Státní regulační komise pro hlavní město s okolím“ a 6. 2. 1920 zákon č. 114 o „Vymezení Velké Prahy“ na základě připojení 39 obcí a osad v okruhu 7 km od středu města.

Úkolem Státní regulační komise bylo připravit a opatřit regulační a zastavovací plán vyznačeného území se základními podmínkami stavebního rozvoje a spolupůsobit při vypracování nového stavebního řádu. V obou případech šlo o zákonné normy vztahující se k hlavnímu městu a jeho okolí, tedy jakési aglomerace, ale je třeba ocenit jejich význam i v obecné rovině. Státní regulační komise měla právo posuzovat nejen všechny nové regulační plány (plány polohy) pořízené podle stavebního řádu z roku 1886, ale i vydaná stavební povolení, která nebyla realizována. Bylo to jakési naznačení pozdějších územních rozhodnutí. Kromě toho probíhala

v rámci této instituce řada koncepčních prací, jako vypisování veřejných soutěží na urbanistické řešení některých městských sektorů a prostorových celků. Souběžně se vytvářel i celkový regulační plán města, který po dokončení v roce 1929 sice nebyl z různých, namnoze politicko-ekonomických důvodů, projednán a schválen, ale přesto se stal významnou oporou při regulaci výstavby v době, přinášející Československu relativní hospodářský růst.

Pod vlivem této atmosféry zahájilo ministerstvo veřejných prací zpracování nového jednotného stavebního řádu pro celý stát a v Brně a v Bratislavě byly vytvořeny regulační komise podobné jako v Praze. Návrh stavebního řádu byl dokončen teprve v roce 1929. Důvodem prodloužení a také toho, že nakonec nebyl přijat a nestal se normou, byl hospodářský pokles. Návrh stavebního řádu přesunoval iniciativu při výstavbě sídel a parcelaci ze sféry soukromého podnikání na obce, což vyvolávalo v silicích pravicových vlivích odpor. Vycházel z úpravy obce jako celku a rozlišoval plán obce a plán upravovací. Předpokládal vypracování základního plánu pro řešení celé oblasti sídla a plánu podrobného pro některé jeho části.

Základní plán se předepisoval pro všechny obce nad 2 000 obyvatel, obsahoval funkční rozdělení ploch s cílem zabezpečení úprav sloužících veřejnému prospěchu. To bylo velmi pokrokové pojetí, vycházející z rozvíjejícího se evropského moderního urbanismu. V tomto duchu zpracovali tehdy mladí architekti ve Státní regulační komisi již shora zmíněný celkový regulační plán Prahy a jejího zázemí, rovněž dokončený v roce 1929.

Tenkrát se v celém státě stavěly velké veřejné budovy, převážně ve větších či rostoucích městech. Příkladem mohou být některé sídelní útvary na Moravě (Brno, Olomouc, Ostrava), v Čechách (Pardubice, Hradec Králové) a zejména Praha (ministerské budovy u Vltavy, vysoké školy v Dejvicích). Vyrůstaly i nové obytné celky (Dejvice, kolonie Zahradní město, Ořechovka, Baba) a četné stavby pro dopravu a vodohospodářství.

Snahy o oživení stavebnictví

V ekonomice se kolem poloviny 30. let 20. století projevovalo mírné oživení v oblasti agrární a také působením zahájeného zbrojení. Počet nezaměstnaných poněkud poklesl, ale bytová nouze s malou výkonností stavebního sektoru trvaly.

V době, která naznačovala špatné časy do budoucna, vláda a parlament se vrátily ke starému rakouskému zákonu o zlepšení bytové situace dělníků z roku 1910 a přistoupily k zásadnějšímu legislativnímu kroku. Po šesti předchozích novelách, mezi nimiž byl i samostatný zákon č. 93/1933 Sb., který prodlužoval platnost původního asanačního zákona pro Prahu, byl přijat 26. 3. 1936 zákon č. 36/1936 Sb., o stavebním ruchu, a 1. 4. 1936 vládní nařízení č. 80/1936 Sb., o podpoře staveb.

Ani v tomto případě nešlo o nový stavební řád, tím méně o územní plánování či urbanismus, ale zejména o podporu stavebního podnikání opatřováním stavenišť cestou prodeje státních pozemků a vyvlastňování, které bylo dosud v zájmu vlastníků omezováno jen kupříkladu na stavby potřebné pro obranu státu.

Při výstavbě bylo třeba dbát na to, aby hustota osídlení nepřekročila 600 osob na 1 ha pozemku. Měl být zajištěn přístup světla, vzduchu a existence zeleně cestou otevřených bloků nebo řadovou zástavbou, s odstupem domů 1,5 jejich výšky. Rovněž se požadovalo, aby „se stavby přizpůsobovaly okolí a rázu místního zastavění“.

Kanalizace a vodovod měly být zřízeny, pokud to bylo možné. Tam, kde nebyla kanalizace, se požadovalo, aby záchod byl oddělen větratelnou předsíňkou. Možnost koupání pro nájemníky byla buď vana v bytě, nebo společné sprchy u prádelny. Tyto byty byly určeny pro nájemnické rodiny s ročním příjmem do 6 000 Kč.

Poněkud vyšší úroveň se předpokládala při stavbě nájemných domů s byty o ploše 40 m². Podporu pro tyto druhy výstavby vyjádřil zákon formou státní záruky za půjčku, zúročení, úmor a vedlejší platby do celkové výše 300 mil. Kč. V určování výměr pozemků stála nejvýše výstavba rodinných domků. Pro případné vyvlastnění potřebných pozemků se počítalo s 400–500 m² na jeden objekt, ale v praxi to zřejmě fungovalo i dříve, protože již koncem 20. a počátkem 30. let 20. století v Praze vznikly celky Zahradní Město, Spořilov, Baba či Ořecho ka. Velké urbanistické akce probíhaly bez celoměstského územního plánu, na základě plánu polohy a dílčích urbanistických studií, na které měla vliv Státní regulační komise. Podobné příklady je možno nalézat i v některých jiných českých a moravských městech, kde se uplatňovali mladí absolventi vysokých škol architektonického směru ve spolupráci s osvětleným vedením samosprávy sídel.

Docházelo k výraznému, i když skrytému rozporu mezi aktivitou urbanistů a jejím politickým odmítáním parlamentními kruhy. Jejich část se obávala jakýchkoliv změn, které by v budoucnosti mohly ohrozit stávající pořádky. Proto se v Praze trvale ozývaly požadavky na zrušení Státní regulační komise.

Zákon č. 36 z roku 1936 přišel pozdě a byl nedostatečný z hlediska sociální politiky i z hlediska vývoje evropského a z hlediska potřeb legislativy. Přitom právě v druhé polovině třicátých let měla řada nových staveb vysokou architektonickou a mnohdy i urbanistickou úroveň a dosáhla významných mezinárodních úspěchů a uznání.

Období 1939–1945 a první poválečná léta

Přišla léta likvidace státu, německá okupace, protektorát a 2. světová válka, kdy se legislativa prováděla vydáváním vládních nařízení. Státní regulační komise byla zrušena v roce 1939. Bezprostředně po osvobození v roce 1945 ještě několik let vznikaly územní plány, opírající se jen o místní přání nebo o představy projektantů. Podstatné zlepšení nezajistila ani první zákonná úprava v rámci zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí.

Tento zákon spolu s 13 prováděcími předpisy u nás poprvé zakotvil v právním řádu územní plánování, ale definoval je jako součást národohospodářského plánování. Prakticky to znamenalo, že to, co bylo založeno v plánu národního hospodářství, se muselo promítnout v území bez ohledu na vlivy životního prostředí. Technická část stavebního řádu byla ve vyhlášce o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby, která však na počátku 60. let byla ministerstvem stavebnictví prohlášena za překonanou, a to soustavou závazných technických norem (ČSN). Byly zavedeny tzv. stavební obvody, v nichž jedině bylo dovoleno provádět pozemní stavby a technická zařízení. Tyto stavby a zařízení musely být zařazeny do jednotného hospodářského plánu, kromě některých staveb soukromníků. U staveb vyprojektovaných v podnicích s vnitropodnikovou kontrolou stavební úřad nepřezkoumával otázky statické a jiné bezpečnosti.

Celkově tato právní úprava postrádala racionální systematiku a byla na ni znát erudice získaná z dřívějších přípravných prací na stavebním řádu na straně jedné a naprostá nezkušenost, jak se orientovat v plánovitém řízení investiční výstavby na straně druhé. Nebylo divu, že praktické uplatňování této právní soustavy bylo chaotické a bylo doprovázeno zejména bolestnými ztrátami hodnot životního prostředí. Záhy se proto přistoupilo k přípravě nových stavebních předpisů.

V roce 1958 a 1959 byly přijaty 4 zákony, a to zákon o územním plánování (zákon č. 84/1958 Sb.), zákon o stavebním řádu (zákon č. 87/1958 Sb.), vládní nařízení o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich částí a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu užívání (vládní nařízení č. 8/1956 Sb.) a zákon o dokumentaci staveb (zákon č. 42/1959 Sb.).

Význam těchto právních úprav je především v tom, že územní plánování se vymaňuje z područí národohospodářského plánování, zdůrazňuje se jeho soustavnost a souladnost s úkoly a záměry národohospodářského plánování, zavádí nově územní plány rajonů a do právního řádu se zakotvuje územní rozhodnutí (zejména rozhodnutí o umístění stavby) jako rozhodnutí vydávané na základě návrhu, ale bez dalších účastníků řízení.

Ve stavebním řízení se rozlišuje, jde-li o stavbu socialistického sektoru, jejíž dokumentace byla schválena podle předpisů o dokumentaci staveb, kde není již nutné, aby dokumentaci schvaloval stavební úřad, který působí v řízení jen jako znalec místních poměrů. Tak dochází k dělbě úloh mezi orgány investora a stavebními úřady, jako orgány místní správy. Nejde-li o stavbu socialistického sektoru, pak stavební úřad přezkoumává projektovou dokumentaci v plném rozsahu. Podobnou dělbu úloh lze zaznamenat u kolaudace dokončené stavby, kde povolení stavebních úřadů se vydávají jen u staveb obytných, krajsky plánovaných staveb, družstev, masových organizací a soukromých stavebníků. U ostatních staveb povolení k uvedení do trvalého užívání vydávala příslušná ministerstva podle odvětví stavby nebo jimi pověřené orgány. Z celého uspořádání popsané právní úpravy, která je charakteristická pro rigidní plánovité řízení národního hospodářství, vyplývá však jedno poučení. Není třeba, aby veškeré otázky stavebního řízení atd. obstarával stavební úřad, jsou-li pro řízení k dispozici jiné lépe odborně vybavené orgány. Na závěr je nutno poznamenat, že nebyly vydány technické předpisy stavebního úřadu (kromě rámcových směrnic pro stavby rodinných domků a chat) a technickou část stavebního řádu nadále tvořily závazné technické normy.

60. a 70. léta 20. století

Počátkem 60. let 20. století došlo k značnému uvolnění mezinárodních odborných styků. Byly získávány poznatky z řady zemí a do republiky směřovali na konzultace přední odborníci ze zahraničí. V té době se také začaly programově připravovat teze nové právní úpravy územního plánování a stavebního řádu, které byly nejprve projednány na celostátní konferenci v Jihlavě a posléze v červnu 1968 na mezinárodním symposiu v Praze. Teze obsahovaly řadu progresivních prvků do té doby v právní úpravě investiční výstavby neřešených. Po vstupu vojsk Varšavské smlouvy byly práce na nové právní úpravě územního plánování a stavebního řádu přerušeny a obnoveny až po změně ústavních ustanovení, kterými přešla právní úprava územního plánování a stavebního řádu z České a Slovenské republiky do kompetence federální. Práce na nové legislativní úpravě převzalo začátkem 70. let Federální ministerstvo pro

technický a investiční rozvoj. Možno konstatovat, že se podařilo koncepci a obsahovost nové právní úpravy, jak se rýsovala během „pražského jara“ udržet a rozvinout a zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) byl přijat Federálním shromážděním dne 27. 4. 1976 s účinností od 1.10. téhož roku. Stavební zákon z roku 1976 podstatně zjednodušil dosavadní strukturu předpisů investiční výstavby z oboru správy a to tím, že do jedné kodexové úpravy sloučil problematiku územního plánování, stavebního řádu, vyvlastnění pro účely výstavby a uvádění staveb do provozu. V zájmu podpory této obsahovosti a zaměření byla do zákona začleněna problematika obsažená dosud v právních normách nižšího řádu jako oprávnění k projektové činnosti nebo problematika neřešená vůbec jako oprávnění k inženýrské činnosti, ověřování způsobilosti osob k některým činnostem ve výstavbě, požadavky na stavební výrobky pro stavební část staveb a systém ověřování jejich vhodnosti pro použití, dále informační systém v okruhu působnosti zákona a sankce dosud řešené v jiném zákoně. Vizionářským byl také progresivní přístup k ochraně životního prostředí, která se poprvé v komplexním pojetí objevuje právě ve stavebním zákoně z roku 1976. Technická část stavebního řádu byla stanovena vydáním obecných technických požadavků na výstavbu a hlavní město Praha bylo zmocněno vydat si tyto technické požadavky odpovídající podmínkám Prahy.

Vývoj po listopadu 1989

Po listopadu 1989 došlo v řízení investiční výstavby k rozpadu tradičních struktur v ústředních orgánech státní správy. Zároveň se postupně uskutečnilo posilování místních orgánů státní správy a samosprávy obcí, vznikla řada občanských iniciativ a zájmových sdružení. V právní oblasti změněné společenské podmínky předpokládají prioritu občanské svobody a nezadatelnost lidských práv a odrážejí se zejména v přijetí Listiny základních práv a svobod.

Velký význam ochrany životního prostředí se uplatňuje vydáním řady zákonů, například zákon Federálního shromáždění č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů činností na životní prostředí a dalších. Zatím co výstavba a stavebnictví ztrácí své ústřední orgány státní správy, problematika životního prostředí je zastřešována samostatným ministerstvem životního prostředí.

Tyto tendence lze pozorovat již v novele stavebního zákona č. 262/1992 Sb., která reaguje na zánik národohospodářského plánování a umožňuje přijmout novou platformu územního plánování vycházející z trendu poznání hranic únosného zatížení území a trvale udržitelného rozvoje společnosti. Ochrana vlastnických a občanských práv se v novele promítá v procesu územního a stavebního řízení, v přísné regulaci vstupu cizích osob na pozemky a do staveb a ve vyvlastnění pozemků a staveb. Do novely stavebního zákona byla jednak včleněna ustanovení zpřísnující ochranu životního prostředí ve výstavbě a dále ustanovení svazující proces na úseku územního plánování s procesem podle zvláštních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí. Jde o posun velmi rasantní povahy, který má historický význam na tvorbu předpisů ve výstavbě. Novela přizpůsobila požadavky na výrobky pro stavby podmínkám zemí Evropského společenství. Zrušeno bylo 19 obecně závazných předpisů, které v podmínkách centrálního řízení investiční výstavby vydávaly ústřední orgány státní správy řídící investiční výstavbu.

Významnější novela stavebního zákona byla provedena zákonem č. 83/1998 Sb., která zjednodušila systematiku druhů územně plánovací dokumentace a nově upravila proces jejího pořizování a schvalování. Rovněž byly provedeny úpravy územního rozhodování a povolování staveb s cílem zjednodušit procesní postupy. Novela směřovala rovněž k stabilizaci stavebních úřadů a k jejímu provedení byly vydány nové tři prováděcí předpisy. Při projednávání této novely stavebního zákona bylo požadováno, aby byl připraven koncepčně zcela nový stavební zákon reagující na všechny impulsy v nových společenských poměrech a předešlo se tak požadavkům na další dílčí novelizace stavebního zákona z roku 1976. Od roku 2000 tedy byly zahájeny přípravné legislativní práce, které vyvrcholily přijetím současného stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a sady jeho prováděcích předpisů. To už však není bezbolestný popis historie, ale současná realita.

Konkurence rozhodování o odkladném účinku podle § 73 soudního řádu správního a § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Petr Šuránek

Dne 1. 4. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 39/2015 Sb.¹⁾, kterým byl významně novelizován zákon o posuzování vlivů na životní prostředí²⁾, stavební zákon,³⁾ zákon o ochraně přírody a krajiny,⁴⁾ vodní zákon,⁵⁾ zákon o integrované prevenci⁶⁾ a zákon o vodovodech a kanalizacích.⁷⁾ Tímto výčtem přímých novelizací se však dosah zákona č. 39/2015 Sb. nevyčerpává.

1) Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

2) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

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

4) Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

5) Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

6) Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

7) Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

Prostřednictvím této novelizace bylo totiž do zákona o posuzování vlivů vložena i některá dílčí ustanovení, která se uplatní jako *lex specialis* také ve vztahu k soudnímu řádu správnímu.⁸⁾

Pro soudní řízení správní je klíčové především nové ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů a čl. II odst. 2 věta poslední zákona č. 39/2015 Sb. Posledně zmíněné přechodné ustanovení vylučuje nepravou retroaktivitu těch novelizačních ustanovení, která se týkají postupu soudů v soudním řízení správním. Ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů kromě vtažení nově definované dotčené veřejnosti mezi osoby aktivně legitimované v důsledku presumovaného dotčení jejich hmotných veřejných subjektivních práv k podání žalob podle soudního řádu správního (odst. 1; tato otázka není předmětem pozornosti tohoto příspěvku) upravuje v první větě druhého odstavce povinnost soudu rozhodovat o žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Toto ustanovení žádné výkladové problémy nevyvolává, neboť ustanovení stanoví soudu povinnost rozhodovat ve stanovených lhůtách jsou již v našem právním řádu běžnou,⁹⁾ byť nikoliv bezproblémovou,¹⁰⁾ praxí. Jinak je tomu však v případě věty druhé a třetí, která vnáší do českého právního řádu *novum* spočívající v oprávnění soudu rozhodovat o přiznání odkladného účinku podané žalobě nebo dokonce o vydání předběžného opatření i bez návrhu. Následující text se proto věnuje otázkám, jež mohou v praxi vyvstat právě v souvislosti s rozhodováním soudu o odkladném účinku v rámci soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních, a zamýšlí se nad jejich možnými řešeními.

Odkladný účinek podle soudního řádu správního

Právní úprava odkladného účinku je obsažena v ustanovení § 73 soudního řádu správního. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují až do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. Jedná se o právní institut předběžné povahy (svým způsobem jej lze označit za zvláštní standardizovaný typ předběžného opatření soudu), který se uplatní v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravené v ustanoveních § 65 a následujících správního řádu.¹¹⁾ Soud musí o přiznání odkladného účinku rozhodnout bez zbytečného odkladu; nejpozději však do 30 dnů od podání příslušného návrhu. Návrh na přiznání

8) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

9) Srov. například § 88 odst. 3, § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3, § 91a odst. 3, § 91b odst. 3 nebo § 101d odst. 2 soudního řádu správního, § 2 odst. 5 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, § 32 odst. 4 a § 46a odst. 6 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, § 172 odst. 5 a 7 zákona č. 326/1999 Sb., zákona o pobytu cizinců, § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím aj.

10) V systému, kde množství příchozích žalob chronicky přesahuje možnosti jejich vyřizování a dochází tak k prodlužování průměrné délky řízení, má zavedení lhůt pro rozhodování „kouzelný“ efekt: Díky rychlému rozhodování ve zaháňovaných věcech v řádu několika (desítek) dnů opticky ukazatel globální průměrné délky řízení klesá, avšak u věcí nepřednostních (například běžná stavebněprávní agenda) délka řízení skrytě, avšak velmi intenzivně narůstá (v řádu měsíců i let), a to tím intenzivněji, čím větší je podíl zaháňovaných a jinak přednostních věcí.

11) Před přijetím soudního řádu správního znala právní úprava správního soudnictví obdobný, ale svými účinky užší institut – odklad vykonatelnosti, který s jistými úpravami lze v současnosti nalézt v ustanovení § 248 spadajícím do části páté občanského soudního řádu.

odkladného účinku podléhá soudnímu poplatku ve výši 1 000 Kč podle položky 20 přílohy zákona o soudních poplatcích.¹²⁾ Povinnost zaplatit soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku přitom vzniká analogicky jako u návrhu na vydání předběžného opatření až na základě uložení této povinnosti samostatným výrokem usnesení, jímž se o návrhu rozhoduje.¹³⁾ Zaplacení soudního poplatku by tedy nemělo být podmínkou pro rozhodování ve věci odkladného účinku, byť soudní praxe v tomto směru stále kolísá.

Základní předpoklady pro vydání usnesení soudu přiznávajícího podané žalobě odkladný účinek stanoví § 73 odst. 2 soudního řádu správního. Procesními předpoklady jsou především návrh žalobce na přiznání odkladného účinku a vyjádření žalovaného (přesněji řečeno výzva žalovanému, aby se ve stanovené lhůtě k návrhu vyjádřil; pasivita žalovaného správního orgánu z povahy věci nebrání vydání rozhodnutí soudu). Judikatura Ústavního soudu navíc dovodila i povinnost soudu vyžádat si stanovisko osoby zúčastněné na řízení, ve stavebních věcech zejména stavebníka.¹⁴⁾ Rozhodovacími kritérii pak jsou:

- hrozba nepoměrně větší újmy na právní sféře žalobce v důsledku výkonu nebo jiných právních následků napadeného rozhodnutí,
- oproti újmě, která přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,
- skutečnost, že přiznání odkladného účinku nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Ustálená judikatura přitom dovodila, že újma, která má v příčinné souvislosti s napadeným rozhodnutím hrozit žadateli o přiznání odkladného účinku, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní.¹⁵⁾

Žalobce tíží při podání návrhu na přiznání odkladného účinku břemeno tvrzení a břemeno osvědčovací¹⁶⁾ ve vztahu k újmě hrozící jemu. Oproti tomu případný konkurující důležitý veřejný zájem by měl tvrdit a případně i osvědčit žalovaný (v ideálním případě tyto okolnosti lze zjistit z obsahu správního spisu, který může správní orgán zaslat již s vyjádřením k návrhu na přiznání odkladného účinku). Na žalovaném také je, aby soud upozornil na konkurující zájmy třetích osob, jichž by se mohlo přiznání odkladného účinku dotknout. Takovou informaci ale mohou soudu poskytnout i osoby zúčastněné na řízení, které by měl soud také včas o podání

12) Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

13) Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012-32.

14) Nález ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12; s nálezem Ústavního soudu však lze polemizovat, zcela totiž pomíjí skutečnost, že usnesení o přiznání odkladného účinku je rozhodnutím *rebus sic stantibus* („pro tentokrát“), které lze kdykoliv i bez návrhu změnit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly (§ 73 odst. 5 s. ř. s.); ochrana opomenutého stavebníka či jiné osoby, která by se na základě uplatnění svých práv (§ 34 odst. 1 s. ř. s. *in fine*) mohla stát osobou zúčastněnou na řízení, je tedy plně zajištěna podáním návrhu na zrušení či změnu usnesení soudu, jímž byl odkladný účinek přiznán.

15) usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014-58, dosud nepublikováno.

16) Není nutné tvrzenou újmu prokázat na úrovni praktické jistoty; s ohledem na předběžnou povahu a rychlost rozhodování soudu a s přihlédnutím k zákonem dané klauzuli *rebus sic stantibus* postačí tvrzení žalobce doložit natolik, že budou značně pravděpodobnými; důkazní standard se neliší od rozhodování o předběžném opatření.

žaloby vyrozumět.¹⁷⁾ Soud je sice oprávněn doklady k osvědčení hrozícího dotčení práv třetích osob, veřejného zájmu, popřípadě i právní sféry žalobce vyhledat též z moci úřední (§ 52 odst. 1 *in fine* soudního řádu správního; typicky například výpis z katastru nemovitostí, účetní závěrku ze sbírky listin veřejného rejstříku), není to však jeho povinností, protože v jádru se i v soudním řízení správním uplatňuje dispoziční zásada.

Při vyvažování těchto tří základních hledisek, tj. újmy žalobce, újmy třetích osob a újmy důležitého veřejného zájmu, je namísto aplikovat test proporcionality.¹⁸⁾ Test proporcionality je tvořen kaskádou tří testů: testu vhodnosti, testu potřebnosti a testu poměrování. Testem vhodnosti dochází k posouzení, zda odložení účinků napadeného rozhodnutí skutečně předejde újmě na právní sféře žalobce. Testem potřebnosti je posuzováno, zda přiznání odkladného účinku představuje ve vztahu k důležitému veřejnému zájmu a právům třetích osob nejšetrnější z dostupných řešení, jimiž lze zásahu do právní sféry žalobce předejít. Konečně v testu poměrování na základě vyhodnocení závažnosti újmy na právní sféře žalobce oproti závažnosti újmy práv jiných osob a újmy na důležitém veřejném zájmu soud vybere řešení, jež zachovává nejvíce z podstaty konfliktních zájmů a podle toho odkladný účinek buď přizná (je-li újma žalobce závažnější) nebo návrh zamítne (pokud je hrozící zásah do práv třetích osob či do veřejného zájmu horším řešením). Lepšímu vyvážení přijatého řešení přitom přispívá možnost přiznání odkladného účinku žalobě i jen ve vztahu k oddělitelné části výroku napadeného rozhodnutí.¹⁹⁾

Odkladný účinek podle § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Specifická právní úprava rozhodování o odkladném účinku žalob směřujících proti rozhodnutím vydaným v tzv. navazujících řízeních má společné kořeny s celou úpravou přijatou zákonem č. 39/2015 Sb. Tento zákon byl přijímán pod tlakem řízení vedeného Evropskou komisí proti ČR pro nesplnění povinnosti řádně implementovat směrnici o posuzování vlivů,²⁰⁾ které bylo završeno i odsuzujícím rozsudkem Soudního dvora EU²¹⁾ a v němž byla ČR upozorňována na hrozící riziko zastavení financování ze strukturálních fondů EU. Vládní návrh²²⁾ v této souvislosti počítal s tím, že každá podaná žaloba bude mít odkladný účinek již ze zákona, přičemž soudům byla navrhována lhůta pro rozhodnutí ve věci v trvání 150 dnů. Důvodová zpráva k návrhu zákona přitom konstatovala, že tím dojde k náležitému přenesení požadavků unijního práva na včasnou a efektivní ochranu do národního právního předpisu a že zavedení lhůt bude mít kompenzační účinek ve vztahu k obligatornímu odkladnému účinku žalob. Vyloučení odkladného účinku ustanovením § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů

17) Viz *instruktivní usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 45 A 4/2013-29, č. 2852/2013 Sb. NSS.*

18) *Usnesení NSS ze dne 6. 8. 2008, č. j. 5 As 17/2008-131, publikováno pod č. 1698/2008 Sb. NSS.*

19) *Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2013, č. j. 45 A 35/2013-58, publ. pod č. 3123/2014 Sb. NSS.*

20) *Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES.*

21) *Rozsudek SD EU ze dne 10. 6. 2010 ve věci C-378/09 Evropská komise v. Česká republika.*

22) *Sněmovní tisk č. 299/0, volební období 2013–2017.*

na životní prostředí před novelizací zákonem č. 39/2015 Sb. bylo Evropskou komisí výslovně kritizováno jako jeden z problematických bodů dosavadní právní úpravy. V průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně však byl obligatorní odkladný účinek velmi kritizován a v textu zákona byl nahrazen úpravou, podle které měl soud i bez návrhu odkladný účinek přiznat, pokud by hrozilo, že „žalobou napadené rozhodnutí bude vykonáno před přijetím rozhodnutí ve věci samé“. Současné znění vzniklo jako pozměňovací návrh Senátu podpořený vládou. Jakákoliv bližší vodítka pro výklad zákona ovšem parlamentní rozprava neposkytuje, naopak v ní bylo poukázáno na nejasný vztah mezi ustanovením § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ustanovením § 73 soudního řádu správního. Jediná dílčí vysvětlující formulace zazněla z úst ministra životního prostředí (tedy nikoliv zákonodárce), a to že: „soud v tom odkladném účinku rozhoduje i bez návrhu odkladem účinku, ale opatří si předtím vyjádření žalobce a žalovaného“.²³⁾

Motivaci a tedy i výkladové principy celé související právní úpravy je třeba hledat v ustanoveních Aarhuské úmluvy,²⁴⁾ v jejímž čl. 9 odst. 4 ve spojení s odst. 2 se Česká republika zavázala, že zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti mohly dosáhnout toho, že soud (nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem) přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6 (tj. týkající se záměrů, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí) v řízení, které zajistí přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, bude čestné, spravedlivé a včasné a nebude vyžadovat vysoké náklady. K závazkům obsaženým v Aarhuské úmluvě se dosud česká judikatura stavěla dosti chladně, neboť přímou vnitrostátní aplikaci ustanovení této úmluvy odmítla se závěrem, že tato ustanovení nejsou samovykonatelná.²⁵⁾ Na druhou stranu však akceptovala povinnost souladného výkladu vnitrostátního práva a v této souvislosti uzavřela, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby).²⁶⁾ Tento závěr by měl být významným výkladovým principem i v současnosti.

Aarhuská úmluva představuje tzv. smíšenou smlouvu, k níž vedle České republiky přistoupila i EU a následně ji provedla do unijního práva. V současnosti je relevantním předpisem směrnice č. 2011/92/EU o posuzování vlivů,²⁷⁾ která v čl. 11 v podstatě shodnými formulacemi přebírá obsah čl. 9 Aarhuské úmluvy. Jedinou odlišností je chybějící požadavek na účinnost

23) <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=10&IS=5414&D=14.01.2015#b15628>.

24) Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaná pod č. 124/2004 Sb.m.s.

25) Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006-111.

26) Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63.

27) Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; vedle ní bylo přijato i nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

řízení, jež má být k dispozici osobám z dotčené veřejnosti. Tato mezera je však pouze zdánlivá, neboť požadavek na účinné provedení unijního práva do práva vnitrostátního (a v důsledku toho na účinný charakter opravných prostředků jím v návaznosti na Aarhuskou úmluvu vyžadovaných) je přirozenou součástí jakékoliv implementace. Slovy Soudního dvora EU: „(...) *pokud při neexistenci pravidel stanovených v této oblasti právem Unie přísluší právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z práva Unie, nesmějí být tyto podmínky méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivit)*“.²⁸⁾ Požadavek na účinnost opravných prostředků a tedy i na vstřícnost soudu při rozhodování o odkladném účinku podané žaloby tudíž plyne i z unijního práva.

V tomto rámci je tedy třeba vnímat ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které zní následovně: „*O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodne soud do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přizná žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizaci záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.*“

Z hlediska systematického je nutno jak z první věty tohoto ustanovení, tak i z umístění právní úpravy právě do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dovodit, že právní úprava odkladného účinku ve druhé a třetí větě dopadá pouze na případy, v nichž žaloba směřuje proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních, nikoliv tedy proti jakýmkoliv správním rozhodnutím, u nichž si lze představit možný dopad na životní prostředí. Navazující řízení je legislativní zkratkou, jíž se podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí rozumí „*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů*“, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona“. Poznámka pod čarou obsahuje demonstrativní výčet odkazující vedle stavebního zákona na vodní zákon, horní zákon,²⁹⁾ zákon o pozemních komunikacích,³⁰⁾ drážní zákon³¹⁾ a zákon o civilním letectví.³²⁾ S ohledem na zásadu efektivit a cíle novelizačního zákona č. 39/2015 Sb. by však neměly být z dosahu termínu „navazující řízení“ vyřazovány ani změny záměrů, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, protože i ty jsou podle § 4 odst. 1 písm. b) a f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podle směrnice o posuzování vlivů a Aarhuské úmluvy předmětem odborného posouzení EIA. Pokud jde o věcný rozsah navazujících řízení, jejich vymezení může být poměrně široké. Z hlediska samotného stavebního

28) Rozsudek SD EU ze dne 12. 5. 2011, C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen [Trianel]*, vykládající ustanovení předchozí směrnice č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

29) Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

30) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

31) Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.

32) Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

zákona si lze představit, že navazujícími řízeními mohou být územní řízení (a to nejen o umístění stavby, ale i o změně využití území nebo o změně vlivu užívání stavby na území), stavební řízení, řízení o dodatečném povolení stavby, řízení o změně stavby před dokončením nebo řízení o odstranění stavby. S jistým otazníkem by ovšem do kategorie navazujících řízení měl spadat i postup směřující k vydání kolaudačního souhlasu (viz dále).

Nutnou podmínkou toho, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek nebo vydal předběžné opatření, je zjištění, že hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

K tomu lze uvést, že hrozba nebezpečí by neměla být čistě jen hypotetická, jinak by totiž snaha zákonodárce vyhnout se globálnímu přiznávání odkladného účinku a tedy i zneužívání soudního řízení k neodůvodněné blokaci realizace různých, mnohdy i z hlediska veřejného zájmu klíčových záměrů, přišla vniveč. Na druhou stranu však nelze omezovat přiznání odkladného účinku jen na případy, kdy má soud k dispozici „tvrdá data“, vyčísлюjící zcela konkrétně environmentální důsledky s realizací stavebního záměru spjaté. Praktické jistoty v této fázi totiž již z principu nelze dosáhnout (snad jen s výjimkou případů dodatečného povolení už realizované stavby, u níž se její účinky na okolí již projevily) a i zde je tedy třeba uplatnit důkazní standard založený na pravděpodobnosti, který by mohl být s přihlédnutím k zásadě předběžné opatrnosti, jež se v otázkách ochrany životního prostředí prosazuje jako klíčový princip,³³⁾ i méně striktní, než při klasickém rozhodování o návrzích na přiznání odkladného účinku podle § 73 soudního řádu správního.

Druhá odrážka poukazuje na skutečnost, že i v tomto případě musí být splněna podmínka příčinné souvislosti hrozících environmentálních škod se záměrem posuzovaným v navazujícím řízení. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí však na rozdíl od ustanovení § 73 odst. 2 soudního řádu správního nespuzuje hrozící následek s účinky rozhodnutí, jež je v řízení napadeno žalobou. To má za následek mj. skutečnost, že nelze odmítat přiznání odkladného účinku ani v případě, kdy je žalobou napadeno územní rozhodnutí o umístění stavby, třebaže na základě takového rozhodnutí zpravidla nelze ještě záměr realizovat.

Nejnáročnější je však posouzení klíčového předpokladu pro přiznání odkladného účinku spočívajícího v posouzení, zda hrozící důsledky realizace záměru lze kvalifikovat jako případ závažné škody na životním prostředí. V tomto případě je soud veden k tomu, aby podřadil konkrétní skutkové okolnosti pod neurčitý právní pojem, který postrádá výslovnou legální definici. Pro posouzení míry hrozících environmentálních škod (a tedy její bagatelnosti nebo naopak závažnosti) se nepochybně nabízí možnost přiměřeně vyjít ze zásad pro hodnocení vlivů ve zjišťovacím řízení, popsanych v příloze č. 2 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Posouzení by tedy mělo vycházet ze srovnání:

1. charakteristik záměru (velikost, kumulace záměrů, riziko havárií, míra znečišťování a rušivých vlivů),
2. umístění záměru (ekologický, kulturní či jiný význam území, jeho zalidnění, míra zatížení území),
3. charakteristik hrozících škod (územní a populační dopad, pravděpodobnost, doba trvání, nevratnost).

33) Srov. § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Kvalita takového posouzení však bude již z principu omezena dvěma skutečnostmi. Předně tím, že samotné posuzování je vysoce odbornou činností neprávnické povahy, pro niž soud již z principu nemá potřebnou kvalifikaci; soud se sice nevyhne zvažování těchto kritérií, půjde však vždy o úvahu laickou. Druhý moment je pak dán časovým hlediskem. Soud z povahy věci musí o přiznání odkladného účinku rozhodovat bez zbytečného odkladu tak, aby byla zachována účinná ochrana práv dotčené veřejnosti. Je tedy evidentní, že pro posouzení otázky reálnosti a závažnosti hrozící škody na životním prostředí zde není prostor pro ustanovování znalce, který by mohl soudu poskytnout potřebný profesionální vhled do environmentální problematiky spjaté se zpochybňovaným záměrem. To však přesto nezbavuje soud povinnosti odpovídající úvahu učinit. Pokud by jeho úvaha nebyla přesná, resp. by soud vycházel z neúplných či jinak vadných podkladů (což s ohledem na popsání limity zřejmě nebude výjimkou), mohou to dotčené osoby s ohledem na povahu rozhodnutí soudu (*rebus sic stantibus*) řešit podle okolností buď novým podnětem či návrhem na přiznání odkladného účinku nebo naopak podáním návrhu na zrušení přiznaného odkladného účinku ve smyslu § 73 odst. 5 soudního řádu správního, které doloží potřebnými podklady, nevylučujíc z toho ani například odborné studie potencionálních vlivů záměru na životní prostředí reagující na důvody předcházejícího usnesení ve věci odkladného účinku. S jistou skepsí je však nutno poznamenat, zda s ohledem na dobu do konečného rozhodnutí soudu ve věci, která se v tu chvíli již bude pohybovat jen v řádu několika desítek dnů, by takový návrh měl praktický význam.

Sporné otázky a jejich dopad na aplikační praxi

Právní úprava odkladného účinku podle § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s sebou kromě již zmíněných otázek ovšem přináší i některé zásadní nejasnosti, jejichž řešení bude v aplikační praxi dosti sporné. Následující text je pokusem o návrh řešení, který však nemusí budoucí judikatura soudů potvrdit. Ilustruje nicméně aplikační souvislosti právní úpravy odkladného účinku, jež by mohly být vzaty v potaz v rámci připravované komplexní novelizace stavebního práva, která nejspíše bude mít ambici opět zasáhnout i do souvisejících otázek upravených v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí.

Hlavní a klíčový otazník vyvolává samotný **vztah kritérií pro přiznání odkladného účinku podle ustanovení § 73 odst. 2 soudního řádu správního a podle § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí**. Je zřejmé, že tato kritéria se liší a nabízí se postup podle zásady *lex specialis derogat legi generali*. Není však vyloučeno ani řešení zakládající se na závěru, že úprava v § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí představuje rozšíření stávající úpravy odkladného účinku v soudním řádu správním. Gramatický výklad v tomto směru jednoznačné řešení nenabízí. Za správné považují druhé řešení. Zatímco § 73 odst. 2 soudního řádu správního řeší případy, kdy se odkladný účinek přizná na návrh, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí přidává odlišnou kategorii případů, kdy se odkladný účinek přizná i bez návrhu. Obě právní úpravy se tedy vzájemně nepopírají³⁴⁾ – nejsou v kolizi, která

34) Na rozdíl od věty druhé § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která zakotvuje zcela odlišný režim rozhodování soudu i bez návrhu – tam se zásada *lex specialis derogat legi generali* nutně uplatnit musí.

by vyžadovala aplikaci pravidla přednosti zvláštní úpravy před obecnou. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí navíc výslovně na soudní řád správní odkazuje. Navíc v situaci, kdy z požadavku účinné soudní ochrany podle Aarhuské úmluvy a práva EU je v judikatuře Nejvyššího správního soudu dovozeno, že odkladný účinek by v těchto případech zásadně měl být přiznáván, chybí zde jakýkoliv zásadní důvod, proč by ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mělo mít za účinek zásadní redukci účinnosti soudní ochrany. Je třeba totiž konstatovat, že záměry podléhající procesu EIA nemusejí být a ve významném počtu ani nejsou záměry, jejichž uskutečnění je v nezpochybnitelném veřejném zájmu.³⁵⁾ Není tedy důvodu, proč by u záměrů s potenciálním dopadem na životní prostředí nemělo být možné přiznat odkladný účinek žalobcům, jichž se záměr citelně dotýká nikoliv v oblasti jejich práva na zdravé životní prostředí, nýbrž například v oblasti práva vlastnického (například by jim znemožňoval přístup a využívání jejich pozemků a staveb na nich). To platí o to více, že soudní přezkum v těchto případech je limitován zákonem stanovenou lhůtou 90 dnů, tj. nehrozí zastavení záměru na dobu několika let. Systematický výklad dbající na soulad s mezinárodní právními závazky České republiky a reflektující ústavní rovinu, z níž lze též dovodit požadavek na účinnou soudní ochranu, tak vede k závěru o doplňující povaze ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

S předchozího závěru tedy plyne to, že soud může v případě žalob proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních obdržet jak návrh na přiznání odkladného účinku odůvodněný vznikem nepoměrné újmy v právní sféře žalobce, tak i návrh založený na tvrzení o nebezpečnosti záměru pro životní prostředí. Návrh na přiznání odkladného účinku může být také argumentován kombinací těchto důvodů. V případě, že žalobce argumentuje pouze hledisky plynoucími z ustanovení § 73 odst. 2 soudního řádu správního, soud může přiznat bez dalšího odkladný účinek i s odkazem na hrozící závažné škody na životním prostředí, má-li v tomto směru potřebné informace. V takovém případě může být vypořádání důvodů podaného návrhu z hlediska § 73 odst. 2 soudního řádu správního již nadbytečným.³⁶⁾ Obráceně to však možné není: netvrdí-li žalobce nepoměrně větší újmu ve své právní sféře, soud se bude zabývat jeho návrhem pouze z hlediska § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Kromě toho soud může obdržet i podání osob, které se dozví o probíhajícím soudním řízení, ale samy jeho účastníky nejsou, dokonce neaspirují ani na přiznání pozice osoby zúčastněné na řízení. Takové podněty přesto mohou být relevantní, protože mohou soudu předkládat informace a argumenty podstatné pro přiznání odkladného účinku (či vydání předběžného opatření) *ex officio* právě s ohledem na tvrzení o hrozící závažné škodě na životním prostředí.

Nikoliv nezajímavou otázkou v této souvislosti je, **v jakých lhůtách a jakou formou soud rozhoduje ve věci odkladného účinku podle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.** Z odkazu na soudní řád správní ve větě druhé tohoto ustanovení lze zcela nepochybně dovodit, že i o návrhu na přiznání odkladného účinku založeném na tvrzení

35) Vedle významných infrastrukturních projektů EIA podléhají i projekty typu obchodních a kancelářských center či různých průmyslových podniků (včetně jejich technologických změn) apod., u nichž převažuje zájem soukromý.

36) Takto bylo postupováno Krajským soudem v Praze v usnesení ze dne 22. 5. 2015, č. j. 47 A 6/2015-56 (nepublikováno), v případě navrhovatelky, která (i přes právní zastoupení) zjevně neměla o existenci § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ani poněti.

hrozící závažné škody na životním prostředí musí soud rozhodovat ve smyslu § 73 odst. 4 soudního řádu správního bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od podání návrhu. Ve smyslu § 73 odst. 2 soudního řádu správního bude rozhodováno usnesením. Není asi důvodu nerespektovat shodné lhůty ani v případě, kdy soud žádný návrh neobdrží, v takovém případě však bude namíste běh lhůty odvozovat od okamžiku, kdy se soud o důvodech pro přiznání odkladného účinku dozví. Takové zjištění soudu přitom může vyplynout již z argumentace obsažené v žalobě, či z obsahu jejích příloh, později pak zejména ve chvíli, kdy soud obdrží od žalovaného vyžádaný správní spis a seznámí se s ním. Soud však není ani tady omezen pouze na podání a důkazní návrhy stran sporu, neboť takové poznatky mohou vyplynout z různých podnětů osob, které se jinak ovšem řízení zúčastnit nemohou,³⁷⁾ ale také z mimo-procesních poznatků soudce – závažné informace se mohou objevit například i ve sdělovacích prostředcích. Z povahy povinnosti soudu rozhodovat o odkladném účinku podle § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí i bez návrhu, z povinnosti takové rozhodnutí kdykoliv změnit či zrušit, objeví-li se nové informace, a faktu, že souhrn informací, jež má soud k dispozici, se může v průběhu řízení neustále rozšiřovat, však plyne poměrně zásadní závěr, že v případě, kdy zde absentuje návrh na přiznání odkladného účinku, je zcela zbytečné vydávat usnesení o nepřiznání odkladného účinku (nebo nevydání předběžného opatření) z moci úřední například ve lhůtě 30 dnů od podání žaloby. Není zde totiž žádného návrhu, o němž by bylo třeba rozhodnout, a okolnosti svědčící pro potřebu přiznání odkladného účinku je soud povinen sledovat kontinuálně. Mám tedy za to, že negativní usnesení v případě neexistence návrhu soud nevydává, protože v opačném případě by bylo možné dovodit absurdní závěr, že takové negativní rozhodnutí by musel soud vydávat přinejmenším každý třicátý den řízení o podané žalobě, ne-li dokonce každý den. Z moci úřední tedy soud vydává pouze pozitivní usnesení, negativní usnesení jen pokud obdrží návrh.

Obdrží-li soud **podnět** *amīcī curiae*, popřípadě osoby zúčastněné na řízení, nejedná se o návrh, neboť návrhové oprávnění má ve smyslu § 73 odst. 1 soudního řádu správního pouze žalobce. Přesto by však bylo vhodné, aby se tyto osoby o výsledku posouzení soudu dozvěděly, byť samozřejmě takovou povinnost soudu z právního předpisu dovodit nelze. V takovém případě se nabízí, aby při negativním závěru byly alespoň stručně vyrozuměny, že soud důvody pro přiznání odkladného účinku neshledal (odůvodnění jednou či dvěma větami by mělo být zcela postačující), při pozitivním závěru by jim mohlo být zasláno odpovídající usnesení soudu, aniž by však doručení mělo význam pro právní moc takového usnesení. V případě pouhých *amīcī curiae* by přitom měl soud s ohledem na ochranu osobních údajů účastníků řízení přistoupit k anonymizaci takového usnesení.³⁸⁾

Podle soudního řádu správního má soud také povinnost zaslat návrh na přiznání odkladného účinku žalovanému, aby se k němu mohl vyjádřit. Tato povinnost v souladu s názorem vyjádřeným ministrem životního prostředí při podpoře navrženého znění zákona v Senátu by nepochybně měla platit i v případech, kdy soud hodlá odkladný účinek žalobě přiznat i bez návrhu nebo na základě podnětu. V tomto směru by přiměřená aplikace povinnosti stanovené

37) Nabízí se zde analogicky k řízení před Ústavním soudem jejich označení za *amīcī curiae*.

38) Alternativou může být v jejich případě zaslání přípisu, informujícího o tom, že soud na základě poskytnutých informací a podkladů přistoupil k vydání odkladného účinku.

ustanovením § 73 odst. 2 soudního řádu správního měla zahrnovat informaci o takovém záměru ze strany soudu zaslanou nejen žalovanému, ale i žalobci a osobám zúčastněným na řízení (přínejmenším stavebníkovi). Přílohou by měl být příslušný podnět, v případě originálního záměru soudu by nejspíše bylo vhodné ve výzvě k vyjádření označit okolnosti, na základě nichž soud přiznání odkladného účinku zvažuje. S ohledem na povahu podnětů však nepochybně není důvodu zasílat **účastníkům k vyjádření** každý podnět, který vybízí soud k přiznání odkladného účinku. S ohledem na hospodárnost soudního řízení správního by tento postup měl být na místě jen tam, kde soud je s ohledem na obsah podnětu skutečně připraven odkladný účinek přiznat.

Z hlediska zákona o soudních poplatcích je nepochybně i návrh na přiznání odkladného účinku podle § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí návrhem, s nímž je spojena **poplatková povinnost** žalobce ve výši 1 000 Kč, která analogicky jako u návrhu na vydání předběžného opatření vzniká tím, že ji soud uloží jedním z výroků rozhodnutí, jímž o návrhu rozhodl. Pokud ovšem takový návrh podán nebyl, popřípadě soud rozhodl o přiznání odkladného účinku na základě podnětu osoby zúčastněné na řízení či *amici curiae*, nejsou splněny zákonné podmínky pro uložení poplatkové povinnosti. Ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tak nechtěně vytváří prostor pro obcházení poplatkové povinnosti, neboť žalobci nic nebrání předestřít soudu rozhodné informace prostřednictvím jiné osoby. Soud tyto informace nebude moci přejít bez dalšího, jediným rozdílem bude skutečnost, že v případě, že soud podmínky § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí neshledá, nebude muset za tímto účelem vytvářet negativní usnesení, nýbrž to dá stručně najevo krátkým přepisem.

Jakkoliv ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nijak výslovně neřeší, jak postupovat v **řízení o kasační stížnosti**, požadavek účinné soudní ochrany (čl. 36 Listiny) a povinnost eurokonformního výkladu (zásada efektivity) vedou k závěru, že v rámci přiměřené aplikace § 73 odst. 2 až 4 soudního řádu správního na základě ustanovení § 107 odst. 1 soudního řádu správního je namíste aplikovat jako doplňující, popřípadě speciální součást těchto norem též zvláštní důvod a postup přiznání odkladného účinku v třetí větě § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Umožňuje-li právní řád přiznat kasační stížnosti odkladný účinek, bylo by obtížně vysvětlitelné, proč by z tohoto hlediska mělo být kritérium ohrožení životního prostředí přehlíženo. Ustanovení § 107 odst. 1 soudního řádu správního je obecnou odkazovací normou, která požaduje, aby v řízení o kasační stížnosti bylo o odkladném účinku rozhodováno v zásadě za stejných podmínek jako před krajským soudem. Jestliže tedy pozdější právní úprava zavedla v oblasti navazujících řízení doplňující, popřípadě nové parametry rozhodování o odkladném účinku žaloby, měla by se promítnout i do rozhodování v řízení o kasační stížnosti. Minimalistická formulace § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by tomu bránit neměla, neboť právě pro její prvoplánovou strohost nelze důvodně argumentovat tím, že chybějící zmínka o kasační stížnosti má normativní význam a vypovídá o záměru zákonodárce na řízení o kasační stížnosti nic neměnit. I Nejvyšší správní soud by proto měl z moci úřední zvažovat v těchto případech, zda realizace záměru závažně neohrozí životní prostředí, a měl by respektovat i zkrácenou lhůtu pro rozhodnutí ve věci samé. Tato úvaha se samozřejmě uplatní pouze tam, kde je kasační stížností napaden rozsudek krajského soudu, který žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení zamítl a v důsledku toho realizaci záměru nebrání. V opačné situaci se kromě

lhůty pro rozhodnutí ve věci právní úprava § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí projeví pouze v tom, že potenciální hrozící škoda na životním prostředí bude muset být v případě návrhu žalovaného nebo stavebníka jako osoby zúčastněné na řízení pečlivě zvažována jako důležitý veřejný zájem bránící přiznání odkladného účinku i tehdy, kdy je ve svém vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku protistrana (zejména žalobce) nezmíní.

Kolaudační souhlas a předběžné opatření

Na závěr je třeba zmínit velmi specifickou a spornou otázku, již je dosah ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na kolaudační souhlasy vydávané podle § 122 stavebního zákona ve vztahu k záměrům, které byly předmětem posuzování EIA. Ověření souladu skutečně realizovaného záměru se záměrem povoleným je konečným správním aktem, který umožňuje trvalé uvedení záměru do provozu. Vadným ověřením splnění podmínek územního rozhodnutí a stavebního povolení, které zapracovávají stanovisko EIA, mohou být nepochybně citelně zasaženy zájmy chráněné zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (potažmo směrnicí o posuzování vlivů a Aarhuskou úmluvou). Samotný kolaudační souhlas přitom má materiálně povahu rozhodnutí a pouze formální požadavky zákonodárce³⁹⁾ jej vyloučily z ochrany podle § 65 soudního řádu správního a soudní ochrana tak připadla řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu dle § 82 soudního řádu správního.⁴⁰⁾ Samotná směrnice o posuzování vlivů ani Aarhuská úmluva ovšem nestanoví formu soudní ochrany, požadavky směřují jen na kvalitu této soudní ochrany, která má být zajištěna bez ohledu na typologii soudních řízení. Z tohoto hlediska se tedy jeví, že i u kolaudačních souhlasů je nutné připustit účinnou ochranu dotčené veřejnosti.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí však vztahuje speciální úpravu rozhodování o odkladném účinku v ustanovení § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pouze na řízení o žalobě proti rozhodnutí, proto se nabízí aplikace analogická, kterou si ovšem vyžaduje eurokonformní aplikace směrnice o posuzování vlivů a respekt k mezinárodním závazkům České republiky. Protože institut odkladného účinku je soudním řádem správním vymezen pro účely řízení o žalobě proti rozhodnutí a nikoliv pro řízení jiná, v tomto případě lze účinky kolaudačního souhlasu do doby rozhodnutí soudu o podané žalobě odložit jen předběžným opatřením soudu.

K samotnému předběžnému opatření je třeba uvést, že zákonodárce nabízí soudu ustanovením § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí možnost vydávat předběžná opatření i bez návrhu, aniž by blíže vymezil, jaký má být jejich obsah. S ohledem na v podstatě absolutní variabilitu tohoto institutu dává soudu mimořádně silnou a širokou pravomoc, která by přirozeně měla být vykonávána pouze v souladu s jejím účelem k zamezení případné hrozby závažného poškození životního prostředí, která je v příčinné souvislosti se

39) Podle § 122 odst. 3 věty třetí stavebního zákona platí, že se na vydávání kolaudačního souhlasu nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Podle § 177 odst. 2 správního řádu proto správní orgán postupuje podle části čtvrté správního řádu.

40) Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS.

záměrem, jehož povolení je podanou žalobou rozporováno. S ohledem na materiální povahu kolaudačního souhlasu lze výrok takového předběžného opatření formulovat obdobně, jaké jsou účinky přiznání odkladného účinku podle soudního řádu správního. Nabízí se například formulace: „*Účinky kolaudačního souhlasu ze dne ..., sp. zn. ..., se odkládají do pravomocného skončení tohoto soudního řízení.*“

Kromě případu žalob na ochranu proti nezákonnému kolaudačnímu souhlasu zde však neexistuje jasná typová kategorie případů, kdy k vydání předběžného opatření přikročit, protože v převážné většině případů je dostačujícím přiznání odkladného účinku žalobě. Potřeba vydání předběžného opatření tak bude závislá na konkrétních okolnostech případu, kdy k odvrácení hrozící vážné environmentální škody nepostačí pouhé pozastavení účinků napadeného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, ale bude nezbytné podniknutí určitých aktivních kroků, zejména pokud stavba reálně stojí a určitým způsobem působí na životní prostředí (nabízí se případy žalob proti dodatečnému povolení stavby, popřípadě žalob proti rozhodnutí o odstranění stavby).

Nové podmínky pro výstavbu skladů výbušnin

Jan Štandera

V návaznosti na mimořádnou událost v muničních skladech umístěných na areálu Vojenského technického ústavu, s. p., ve Vrběticích-Vlachovicích ze dne 16. 10. 2014 přijala vláda dne 3. 11. 2014 usnesení č. 907, kterým uložila ministru vnitra ve spolupráci s generálním ředitelem Hasičského záchranného sboru ČR a předsedou Českého báňského úřadu zpracovat a vládě předložit do 30. 11. 2014 analýzu stávající právní úpravy působnosti jednotlivých složek podílejících se na řešení této mimořádné situace. Z vypracované analýzy vzaté na vědomí usnesením vlády č. 33 ze dne 14. 1. 2015 vyplynul mimo jiné úkol vypracovat a vládě do 30. 6. 2015 předložit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, tak, aby se docílilo vzájemné souladnosti právních předpisů upravujících nakládání s municí civilními subjekty a aby byly vytvořeny podmínky pro efektivní kontrolu skladování těchto výrobků.

Analýza sama odhalila některé nedostatky platného právního stavu, především poukázala na neprovázanost jednotlivých právních předpisů, které se na nakládání s municí, výbušninami, popřípadě s nebezpečnými chemikáliemi vztahují. Jedním ze zmiňovaných problémů jsou i podmínky pro skladování výbušnin a výstavbu skladů výbušnin.

Podle existující předpisové základny stanovující požadavky na skladování výbušnin platí, že maximální povolené množství výbušniny, které lze ve skladech výbušnin skladovat (tzv. obložnost) je dáno kolaudačním rozhodnutím nebo souhlasem, kterým se povoluje užívání takového skladu. Toto kolaudační rozhodnutí vydává standardně příslušný stavební úřad

(podle konkrétní situace jde o stavební úřad obecný, speciální, vojenský nebo jiný). Orgány státní báňské správy vydávají kolaudační rozhodnutí jen v případech, kdy jsou výbušniny skladovány pod povrchem při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem nebo na povrchu v hranicích dobývacího prostoru nebo i mimo něj za podmínky, že území je vystaveno přímým účinkům dobývání.

Subjekty nakládající s výbušninami musí průběžně zaznamenávat okamžitý stav uloženého množství výbušnin, vést evidenci výbušnin tak, aby byl přehled o tom, jak byly výbušniny získány, kde se nacházejí, v jakém množství a komu byly předány nebo jak s nimi bylo naloženo. Pokud jde o skladování munice, je v současné době jediným právním předpisem zmiňujícím pravidla bezpečného skladování munice z pohledu minimalizace pravděpodobnosti vzniku, resp. omezení důsledků možné nehody, vyhláška Českého báňského úřadu č. 99/1995 Sb., o skladování výbušnin v platném znění. Tento právní předpis mimo jiné stanoví omezení ve vztahu k tomu, jaké výbušniny a výbušné předměty včetně munice a jejich komponentů lze skladovat společně, základní obecné požadavky na zajištění bezpečnosti při skladování munice a například též způsob určení bezpečnostní vzdálenosti mezi sklady, v nichž jsou skladovány látky, které by při výbuchu ohrozily okolí mj. rozletem munice.

Je ovšem třeba uvést, že primárním předmětem také tohoto právního předpisu je skladování výbušnin a pravidla pro municí jsou zde řešena teprve ve vazbě na skladování výbušnin (tzn. tuto vyhlášku lze v současnosti aplikovat toliko na případy, kdy je munice skladována společně v souvislosti se skladováním výbušnin organizací, například tedy pokud jde o výrobu munice).

Pokud jde o prevenci závažných havárií při nakládání s municí a výbušninami je z hlediska provozu objektů, kde dochází k nakládání s municí či s výbušninami ve větším rozsahu, v intencích platného právního stavu nutné, aby daný podnikatelský subjekt splnil vedle podmínek podle právních předpisů na úseku zbraní a střeliva, resp. výbušnin rovněž požadavky zákona o prevenci závažných havárií. Podle tohoto zákona posuzuje krajský úřad na základě podání provozovatele objektu, kde dochází k nakládání s municí, zařazení nebo nezařazení daného objektu do skupiny (A nebo B), a to podle množství výbušnin zalaborovaných v municí, které se nacházejí v daném objektu. Provozovatel objektů, kde dochází k nakládání s těmito látkami a předměty v alespoň minimálním předepsaném rozsahu, je mimo jiné povinen zpracovat seznam látek umístěných v daném objektu a přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a omezení jejich následků. U objektů skupiny A se zpracovává bezpečnostní program prevence závažné havárie, do něhož se na základě rozhodnutí krajského úřadu zahrnuje preventivní bezpečnostní opatření vztahující se k možnému vzniku domino efektu („řetězení“ havárie v důsledku vzájemné blízkosti objektů, kde jsou nebezpečné chemické látky uskladněny).

Dále je třeba sjednat pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie, přičemž výše limitu pojistného plnění musí odpovídat rozsahu možných dopadů závažné havárie. Subjekty, které nesplňují stanovené minimální hranice množství nebezpečných chemických látek, zpracovávají podle zákona o prevenci závažných havárií protokol o nezařazení a předkládají jej příslušnému krajskému úřadu. Krajský úřad posoudí protokol o nezařazení, a pokud zjistí skutečnosti odůvodňující zařazení objektu do skupiny A nebo B, zahájí řízení o zařazení objektu. Tímto postupem může krajský úřad řešit i situaci, kdy se v jednom areálu nachází několik samostatných subjektů s nebezpečnými chemickými látkami, přičemž

v těchto jednotlivých objektech se nalézá méně než stanovené minimální množství (zalaborované) výbušniny.

Zákon o prevenci závažných havárií vyžaduje i fyzickou ochranu skladovacích objektů. Provozovatel objektu skupiny A a B je povinen v plánu fyzické ochrany uvést odpovídající bezpečnostní opatření. Těmito bezpečnostními opatřeními jsou analýza možností neoprávněných činností a provedení případného útoku na objekty nebo zařízení, režimová opatření (pravidla pro vstup do objektu, vnášení a pohyb věcí apod.), fyzická ostraha (zajišťovaná smluvně bezpečnostními službami nebo vlastními zaměstnanci) a technické prostředky (mechanické a elektronické zabezpečení). Plán fyzické ochrany, přijetí a zajištění opatření na fyzickou ochranu objektu nebo zařízení před případnými útoky podléhají zvláštním kontrolám organizovaným krajským úřadem ve spolupráci s Policií ČR.

Ze zpracované analýzy výše uvedených právních předpisů vyplynulo, že je nutno zpřesnit a jednoznačně stanovit podmínky pro skladování munice a výbušnin z hlediska prevence a minimalizace důsledků náhodného výbuchu. Jako nezbytné se jeví, aby tyto podmínky byly stanoveny univerzálně pro všechny civilní subjekty nakládající s municí. Přitom je nezbytné vyřešit možné nejasnosti související s případy nakládání s municí, jejímž vlastníkem jsou subjekty, na které se civilní právní předpisy o nakládání se zbraněmi a výbušninami nevztahují, nebo se situacemi, kdy je munice pro tyto subjekty určena, případně pokud je skladována v objektech, které tyto subjekty provozují.

V rámci plnění stanovených úkolů podle usnesení vlády č. 33/15 tak byla vládou předložena do Poslanecké sněmovny novela zákona č. 61/1988 Sb. (sněmovní tisk č. 653), která mimo jiné precizuje podmínky pro výstavbu skladů výbušnin. Navržené změny dosavadních § 30 až 32 citovaného zákona zpřehledňují působnost obecných stavebních úřadů a obvodních báňských úřadů při umísťování a povolování užívání staveb určených k nakládání s výbušninami. V zájmu zvýšení úrovně ochrany před nežádoucími následky výbušnin se navrhuje, aby obvodní báňské úřady v řízeních, kdy nevykonávají funkci stavebního úřadu, vydávaly závazná stanoviska ve stavebních a územních řízeních ke stavbám určeným k nakládání s výbušninami. Z hlediska zvýšení bezpečnosti nakládání s výbušninami a bezpečnosti okolí jsou přímo v návrhu zákona vymezeny základní povinnosti pro provedení skladů výbušnin a staveb určených k výzkumu, vývoji, výrobě, zpracování, zkoušení, ničení nebo zneškodňování výbušnin, stejně jako pro vymezení ploch určených k těmto účelům.

V návrhu se tak konkretizují pro sklady výbušnin obecné požadavky na výstavbu uvedené v § 169 odst. 1 stavebního zákona. Sklad výbušnin bude muset být umístěn a proveden tak, aby neohrožoval bezpečnost a ochranu zdraví při práci a bezpečnost provozu při nakládání s výbušninami a byla zajištěna bezpečnost okolí této stavby, a to zajištěním stavby nebo plochy proti odcizení nebo zneužití výbušnin, použitím vhodného konstrukčního řešení stavby nebo plochy, použitím konstrukčních a stavebních materiálů s povrchovou úpravou splňující technické požadavky podle charakteru stavby, zajištěním bezpečných únikových cest, bezpečného vytápění, větrání a zásobování technologickými surovinami a zabezpečením ochrany před nebezpečnými účinky vnějších vlivů, jakož i ochranou okolí ochrannými valy nebo jinou rovnocennou ochranou, je-li to nezbytné, a dodržáním bezpečnostních vzdáleností mezi jednotlivými stavbami nebo plochami navzájem, včetně odstupových vzdáleností od jiných staveb.

Bližší podrobnosti ohledně technických požadavků na umístění a provedení staveb skladů výbušnin a přilehlých ploch má stanovit Český báňský úřad vyhláškou. Působnost správních

úřadů při povolování staveb výbušnin má být rozdělena mezi obvodní báňské úřady a stavební úřady podle stavebního zákona. Sklad výbušnin bude umisťovat a povolovat na území stanoveného dobývacího prostoru, včetně jeho změny, užívání, změny užívání nebo odstranění, obvodní báňský úřad. V ostatních případech, tedy mimo dobývací prostor, má tuto činnost vykonávat příslušný stavební úřad v souladu se závazným stanoviskem obvodního báňského úřadu.

K rozhodnutí o umístění stavby pro výrobu, zpracování, výzkum, vývoj, zkoušení, ničení nebo zneškodňování výbušnin bude povolán příslušný stavební úřad, taktéž při plném respektování závazného stanoviska obvodního báňského úřadu.

Závěrem je možno poukázat na určitou nedůslednost vládního návrhu novely zákona č. 61/1998 Sb., pokud jde o naplnění záměru na zajištění vzájemné provázanosti relevantních právních předpisů. Tu lze vysledovat z navržené legislativní konstrukce zmocnění pro přijetí bližší úpravy technických požadavků na umístění a provedení skladů výbušnin. Nové ustanovení § 30 odst. 2, které platný zákon vůbec neobsahuje, totiž doplňuje v tomto směru nové zmocnění pro Český báňský úřad k vydání prováděcí vyhlášky. Pomíjeno je tak již obdobné existující zmocňovací ustanovení uvedené v § 194 písm. f) stavebního zákona, které mimo jiné opravňuje Český báňský úřad stanovit právním předpisem požadavky na stavby skladů výbušnin. Dochází tak ke konkurenci obou obdobných zmocňovacích ustanovení uvedených v různých zákonech a dezintegraci zmocňovacích ustanovení týkajících se precizace obecných požadavků na výstavbu. I když je rozsah zmocňovacího ustanovení v novele zákona č. 61/1998 Sb., zjevně širší než ve stavebním zákoně, bylo by vhodné dikce obou ustanovení sladit. Možnou cestou je buď zmocnění ve stavebním zákoně požadovaným způsob rozšířit a obdobné ustanovení z novely zákona o hornické činnosti bez náhrady vypustit (systémovější řešení), nebo duplicitní ustanovení v obou zákonech formálně sjednotit.

Takovou změnu lze jistě realizovat v rámci dalšího legislativního procesu novely zákona č. 61/1998 Sb., případně i v připravované novele stavebního zákona.

Rovněž navržená účinnost novely předmětného zákona respektující transpoziční lhůtu příslušných unijních předpisů (20. 4. 2016) může být vzhledem ke stadiu jejího projednávání (1. čtení) ohrožena a v případě potřeby bude muset být odpovídajícím způsobem upravena. Posunutí data nabytí účinnosti by však nemělo být nijak dramatické a nemělo by vyvolat přijetí sankčního opatření ze strany Evropské unie.

Přechodná ustanovení občanského zákoníku a důsledky vad stavby

Alena Bányaiová

Výstavba nových objektů či rekonstrukce starých je často časově velice náročná a trvá i řadu let. U staveb, které byly zahájeny a smlouvy na ně uzavřeny před 1. 1. 2014, tedy před datem nabytí účinnosti občanského zákoníku, ovšem které byly dokončeny a předány až po tomto datu, mohou vzniknout otázky, které předpisy aplikovat. Takové otázky mohou vzniknout například v situaci, kdy po předání stavby objednateli a po nějaké době provozu se stavba v důsledku vady zhroutí a zničí nebo poškodí další majetek objednatele, popřípadě zničí nebo poškodí životy a majetek třetích osob.

Podle obecného přechodného ustanovení občanského zákoníku v § 3028 odst. 2 se právní poměry ze závazkových vztahů vzniklé před 1. 1. 2014, jakož i práva a povinnosti z nich vzniklé, včetně práv a povinností z porušení smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti občanského zákoníku, řídí dosavadními předpisy. Strany se však mohou dohodnout na tom, že i tato jejich práva a povinnosti se budou řídit občanským zákoníkem ode dne nabytí jeho účinnosti, tj. od 1. 1. 2014.

Právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo před 1. 1. 2014, se posuzuje podle dosavadních právních předpisů (§ 3079 odst. 1). Rozhodující je, kdy došlo k samotnému porušení povinnosti, nikoli ke vzniku škody, což mohou být od sebe dosti vzdálené časové okamžiky.¹⁾ Specificky je dále řešeno právo osoby na náhradu nemajetkové újmy. Podle § 3079 odst. 2 nerozhodl-li soud k 1. 1. 2014 o náhradě škody vzniklé porušením povinnosti stanovené právními předpisy, k němuž došlo před tímto datem, může na návrh poškozeného člověka, jsou-li proto mimořádné důvody hodné zvláštního zřetele, přiznat poškozenému i náhradu nemajetkové újmy podle občanského zákoníku.

Z uvedeného vyplývá, že může dojít k rozdílnému řešení v situaci, kdy se důsledky vadné stavby projeví jen v majetkové sféře objednatele a zhotovitele, a v situaci, kdy stav stavby zasáhl životy či majetek třetích osob.

1) Srov. BEZOUŠKA, P. In HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 2026.

Majetkové důsledky vad stavby ve vztahu objednatele a zhotovitele – úprava platná do 1. 1. 2014

V případě, že stavba zhotovovaná podle smlouvy uzavřené před 1. 1. 2014 ovšem dokončená a předaná po tomto datu vykazuje vady a způsobí ještě další škodu objednateli, bude objednatel své nároky uplatňovat podle úpravy platné do 1. 1. 2014, tedy podle obchodního zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.) nebo občanského zákoníku z roku 1964 (zákon č. 40/1964 Sb.).

Pokud jde o vztahy, pro něž bylo třeba použít obchodní zákoník, to znamená, že objednatel musí vady stavby oznámit zhotoviteli do pěti let od převzetí stavby, popřípadě v záruční době (§ 562 obchodního zákoníku). Bude pak moci požadovat slevu z ceny stavby nebo odstranění vady stavby, popřípadě jiné plnění, o němž se dohodne se zhotovitelem.

Zhotovitel se může odpovědnosti za vady stavby zprostit, pokud prokáže, že vada byla způsobena použitím věcí předaných objednatelem nebo následováním nevhodných pokynů objednatele, například vadnou projektovou dokumentací, kterou zhotoviteli předal objednatel, a to za podmínky, že zhotovitel nemohl vady projektu zjistit ani při vynaložení odborné péče, popřípadě vady zjistil, objednatele na ně upozornil, ovšem objednatel trval na zhotovení stavby podle předaných podkladů – předaného projektu. Konstrukce práv z odpovědnosti za vady a důsledků nevhodných pokynů objednatele byla podle obchodního zákoníku stejná, jako jsou v dnešním občanském zákoníku upravena práva z vad.

Pokud by objednateli vznikla další tzv. následná škoda, například vada stavby by poničila jeho jiný majetek, nebo pokud by musel vynakládat některé další náklady, které by nebyť vady stavby vynakládat nemusel, mohl by požadovat po zhotoviteli náhradu škody v příslušné promlčecí lhůtě stanovené v obchodním zákoníku. Ta činí 4 roky a běží ode dne, kdy se poškozený dozvěděl nebo mohl dozvědět o škodě a o tom, kdo je povinen k její náhradě; končí však nejpozději uplynutím deseti let ode dne, kdy došlo k porušení povinnosti. Pokud tedy škoda vznikne po uplynutí deseti let od předání a převzetí stavby, bude moci zhotovitel uplatnit námitku promlčení, a to i kdyby v té době ještě škoda nevznikla (viz rovněž rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 32 Cdo 24/2008).

Pokud byla stavba prováděna podle projektové dokumentace, kterou si nechal zhotovit objednatel, aby ji předal zhotoviteli, mohl by objednatel uplatňovat případné nároky na náhradu škody i vůči zhotoviteli projektové dokumentace. Uvedená nejzazší objektivní promlčecí lhůta pro uplatnění těchto nároků by se však počítala ode dne, kdy projektant předal příslušnou projektovou dokumentaci objednateli, což samozřejmě předchází datu zahájení stavby (a tím spíše i datu jejího provedení). Práva objednatele na náhradu škody vůči projektantovi by se tak promlčela podstatně dříve než jeho práva na náhradu škody vůči zhotoviteli stavby.

Ve vztazích, které se řídí občanským zákoníkem 1964, by musel objednatel notifikovat vady stavby zhotoviteli ve stanovené zákonné záruční době, která činí 3 roky od převzetí stavby, popřípadě ve sjednané záruční době. Právo na náhradu škody se promlčí za 2 roky ode dne, kdy se poškozený (objednatel) dozví o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Nejpozději se však právo na náhradu škody promlčí za 3 roky, a jde-li o škodu způsobenou úmyslně, za 10 let ode dne, kdy došlo k události, z níž škoda vznikla. Judikatura dovodila, že pojem „událost, z níž škoda vznikla“ zahrnuje nejen porušení povinnosti, ale i vznik škody samotné, jinak by mohlo docházet k situacím, že v okamžiku vzniku škody bude právo na její náhradu již promlčeno

(rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 1 Cz 20/90). To je podstatný rozdíl oproti úpravě obchodního zákoníku.

Majetkové důsledky vad stavby ve vztahu objednatele a zhotovitele – současná úprava

Koncepce současné úpravy je stejná, jaká byla podle obchodního zákoníku. Vůči zhotoviteli může objednatel uplatnit práva z vad (tj. požadovat odstranění vady, slevu z ceny díla či jinou dohodnutou reparaci vzniklého stavu). Vady musí zhotovitel oznámit do 5 let od převzetí stavby, jinak soud nároky nepřizná, pokud zhotovitel namítne, že právo nebylo uplatněno včas (§ 2629 občanského zákoníku). Podobně jako tomu bylo podle obchodního zákoníku, je zhotovitel povinen upozornit objednatele na nevhodnost předané projektové dokumentace (pokynu objednatele); tuto povinnost nemá jen, pokud nemohl nevhodnost zjistit ani při vynaložení potřebné péče. Pokud zhotovitel na vady projektové dokumentace upozorní a přesto objednatel trvá na provádění díla podle této dokumentace, tj. nemůže dojít k nápravě, dovozuje se, obdobně, jako tomu bylo podle obchodního zákoníku, že zhotovitel neodpovídá za vady díla (stavby), které spočívají ve vadném projektu (§ 2594 občanského zákoníku).²⁾

Pokud si objednatel nechával pro sebe zpracovat projektovou dokumentaci, kterou předával zhotoviteli stavby, může vůči projektantovi uplatňovat práva z vad projektu (nárok na odstranění vady projektu, nárok na slevu z ceny projektu nebo jiné dohodnuté způsoby reparace). Pro lhůtu pro oznámení vad projektové dokumentace platí § 2629 občanského zákoníku, což znamená, že tyto vady musí objednatel oznámit do pěti let od převzetí stavby.

Pojetí a rozsah odpovědnosti zhotovitele za vady stavby způsobené vadným projektem předaným objednatelem, jakož i pojetí a rozsah odpovědnosti projektanta za případné škody způsobené vadou projektu je poněkud komplikováno § 2630 občanského zákoníku. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení je z vad stavby zavázán společně se zhotovitelem (a) i ten, kdo dodal stavební dokumentaci, ledaže prokáže, že vadu nezpůsobila chyba ve stavební dokumentaci, (b) poddodavatel zhotovitele, ledaže prokáže, že vadu způsobil jen rozhodnutí zhotovitele nebo toho, kdo nad stavbou vykonával dozor, a (c) ten kdo prováděl dozor nad stavbou, ledaže prokáže, že vadu stavby nezpůsobilo selhání dozoru. Podle jeho druhého odstavce se zhotovitel zproští povinnosti z vady, pokud prokáže, že vadu způsobil jen chyba ve stavební dokumentaci dodané osobou, kterou si investor zvolil, nebo jen selhání dozoru nad stavbou vykonávaného investorem zvolenou osobou.

Ustanovení zakládá solidární závazek z vad uvedených tří skupin osob spolu se zhotovitelem. Do skupiny osob, které patří mezi poddodavatele (častěji se i u nás používá subdodavatel), je třeba řadit všechny osoby, které pro zhotovitele zhotovovaly některé části díla, dodávaly věci, materiály či jiné podklady, zpracovávaly projektovou dokumentaci či poskytovaly jiná plnění. To odpovídá i principu vyjádřenému v § 1935 občanského zákoníku, podle něhož ten, kdo plní pomocí jiné osoby, odpovídá, jako by plnil sám. Tím, kdo dodal stavební dokumentaci, může být jen ten, kdo zhotovoval projektovou dokumentaci stavby pro objednatele, který ji pak předal zhotoviteli. Pokud by to měla být osoba, která pracovala pro zhotovitele, na základě

2) Viz HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014) Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1058.

jeho zadání apod., šlo by, jak bylo řečeno, o jeho subdodavatele. Třetí skupinou jsou osoby, které prováděly dozor nad stavbou. Do této skupiny je třeba řadit osoby, podnikatele, zabývající se stavebním dozorem, které jej na základě smlouvy provádí pro objednatele, například jako stavební dozor investora nebo dozor stavebníka podle stavebního zákona atd.

Ustanovení § 2630 stanoví, že uvedené osoby jsou se zhotovitelem zavázány vůči objednateli společně a nerozdílně vzhledem k tomu, co sama ta která osoba dodala. Stanoví tedy pasivní solidaritu, společný a nerozdílný závazek všech uvedených osob vůči objednateli, přičemž společný dluh se týká dělitelného plnění ve smyslu § 1872 až 1876 občanského zákoníku. To znamená, že objednatel může požadovat uspokojení svých práv z vad v celém rozsahu na kterémkoliv z účastníků výstavby uvedených v § 2630. Vymezení určené tím, že každý z nich je zavázán „vzhledem k tomu, co sám dodal“, vyjadřuje podíl každého z nich pro účely předběžného a následného regresu, tj. každý z nich může požadovat po každém z ostatních, aby v tomto rozsahu plnil nebo aby mu nahradil to, co za něj plnil.

Otázky vznikají především ohledně vztahu mezi povinnostmi zhotovitele posuzovat s odbornou péčí podklady poskytnuté objednatelem, tedy včetně poskytnuté projektové dokumentace, a výše popsanými podmínkami, za nichž nastupuje společná a nerozdílná odpovědnost zpracovatele projektové dokumentace.

Jak bylo řečeno, podobně jako tomu bylo podle obchodního zákoníku, zhotovitel by měl upozornit objednatele na vady projektu a za vady díla (stavby) vyvolané vadným projektem; za takové vady stavby neodpovídá jen, pokud na vady projektu poukázal a objednatel na provádění stavby podle vadného projektu trval (§ 2594). Podle § 2630 odst. 2 ovšem stačí zhotoviteli prokázat, že vada je vyvolána vadným projektem zajištěným objednatelem, aniž by jej musel na vadu projektu před tím upozornit. Bylo by tedy možno dovozovat, že úprava liberálních důvodů, za nichž se zhotovitel může zprostit své odpovědnosti za vady stavby podle § 2630 odst. 2, jaksi překonává či činí bez významu úpravu povinnosti zhotovitele zabývat se a posuzovat vhodnost podkladů poskytnutých objednatelem. Takový výklad by ovšem popíral jeden ze základních principů smlouvy o dílo, podle něhož zhotovitel provádí dílo samostatně, na svůj náklad a nebezpečí. Je to především odbornost zhotovitele, pro níž se na něj objednatel obrací s požadavkem na zhotovení díla. Proto za správnější lze považovat výklad, podle něhož naplnění liberálních důvodů stanovených v § 2630 předpokládá, že zhotovitel prokáže nejen, že vada stavby je způsobena vadou projektu, ale také, že na tyto vady objednatele upozornil a pokračoval v provádění díla proto, že objednatel na postupu podle projektu trval. To ovšem možnost zhotovitele prokázat, že vadu stavby způsobila jen chyba ve stavební dokumentaci dodané osobou, kterou si objednatel zvolil, dosti problematizuje.³⁾

Stejně, jako dřívější úprava (§ 440 obchodního zákoníku), občanský zákoník připouští souběh práv na náhradu škody a práv z vadného plnění. V § 1925 stanoví, že právo z vadného plnění nevylučuje právo na náhradu škody. Rovněž jako dřívější úprava ovšem pokračuje

3) Úprava společné odpovědnosti účastníků výstavby vyvolává řadu dalších otázek, jimž se již začala věnovat odborná literatura. Viz například HORÁK, P. In HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1133. HECZKO, T. *Spoluodpovědnost za vady díla, jehož předmětem je stavba. Právní rozhledy*, 13–14/2015, s. 457. BANYAIOVÁ, A. *Subdodavatelské vztahy – evropské zkušenosti a nový občanský zákoník. Stavební právo*, č. 1/2013.

tím, že to, čeho lze dosáhnout uplatněním práv z vadného plnění, nelze dosáhnout z jiného právního důvodu. Objednatel tedy může uplatňovat vůči zhotoviteli právo na náhradu jen tzv. následné škody, tedy škody způsobené například poškozením jeho jiného majetku vadou stavby, vynaložením dalších nákladů apod. Jeho právo na náhradu škody se promlčuje ve lhůtě tří let, kdy se dozvěděl o škodě a o osobě povinné k její náhradě (§ 629 ve spojení s § 620 odst. 1 občanského zákoníku), nejpozději však uplynutím deseti let od vzniku škody (§ 636 odst. 2). Objednatel, který si pro sebe nechal zpracovat projektovou dokumentaci stavby, bude moci ve stejných promlčecích lhůtách uplatňovat právo na náhradu uvedené škody vůči zhotoviteli projektové dokumentace.

Dopady vadné stavby na práva třetích osob

Pokud je vadami stavby poškozen majetek třetích osob nebo dokonce jejich zdraví či život, lze opět rozlišovat několik situací.

Vznikla-li škoda v důsledku vady stavby, ať již pro špatný projekt nebo pro vadnou práci zhotovitele, došlo ke vzniku škody porušením smluvních povinností příslušného zhotovitele. Podle přechodných ustanovení občanského zákoníku se náhrada takto vzniklé škody řídí předpisy platnými do 1. 1. 2014. Poškozené třetí osoby by tedy svá práva měly uplatňovat podle občanského zákoníku 1964. Poškozený uplatňuje svá práva na náhradu škody vůči škůdci, tj. tomu, kdo škodu způsobil. Jde-li o porušení smluvní povinnosti, tak poškozeným a škůdcem, mezi nimiž vypořádání náhrady škody má probíhat, jsou zásadně strany porušené smlouvy. Nicméně, soudní praxe dospěla k závěru, že za určitých okolností porušení smluvní povinnosti může být protiprávním úkonem i ve vztahu k poškozenému, který není stranou smlouvy a může mu tak založit právo domáhat se na škůdci náhrady škody vzniklé porušením smlouvy. Podle rozsudku Nejvyššího soudu 29 Odo 379/2001 podmínkou pro založení odpovědnosti škůdce vůči třetím osobám bylo, aby porušená povinnost sloužila (být prostřednictvím smluvního ujednání jiných osob) k ochraně subjektivních práv poškozeného. Dnes občanský zákoník tento princip vyjadřuje výslovně v § 2913 odst. 1, podle něhož poruší-li strana povinnost ze smlouvy, nahradí škodu z toho vzniklou druhé straně nebo i osobě, jejímuž zájmu mělo splnění ujednané povinnosti zjevně sloužit.

Třetí osoby, jimž vadná stavba způsobila škodu, se však nebudou se svými nároky obracet na zhotovitele stavby nebo na projektanta, nebudou hledat, kdo stavbu postavil či navrhl. Občanský zákoník s tím počítá a podmínky náhrady takto vzniklé újmy speciálně upravuje. Při zřízení budovy nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy nahradí její vlastník škodu z toho vzniklou (§ 2938 odst. 1). Společně a nerozdílně s ním hradí škodu předešlý vlastník, má-li škoda příčinu v nedostatku vzniklém za trvání jeho vlastnického práva, na nějž nástupce neupozornil, a došlo-li ke škodě do roka od zániku jeho vlastnického práva. To neplatí, pokud jde o takový nedostatek, o kterém nástupce musel vědět (§ 2938 odst. 2).

Citované ustanovení je speciální úpravou deliktní odpovědnosti, odpovědnosti za porušení povinnosti stanovené právním předpisem.⁴⁾ Proto podle § 3079 by se na uplatnění práv třetích osob na náhradu takto vzniklé škody měl uplatnit občanský zákoník, a to právě zmíněný § 2938.

Ustanovení § 2938 občanského zákoníku výslovně uvádí zřízení budovy nebo odloučení její části. Pojem budova zákoník blíže nevymezuje, na jiných místech hovoří jen o stavbách, nadzemních či podzemních. Lze vycházet z definice budovy použité v § 2 písm. l) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, který budovu definuje prakticky ve shodě s obecným chápáním tohoto pojmu, jako nadzemní stavbu spojenou se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek převážně uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí. Ne každá stavba je však budovou a obdobné riziko zřízení stavby nebo odloučení jejích částí je spojeno i s jinými stavbami, než jen s budovami; může hrozit například zřízení mostu či jiných součástí dopravní a jiné infrastruktury, vysokých kamenných zdí, apod. Není rozumný důvod, proč osobám dotčeným zřícením takových staveb by měla být poskytnuta nižší ochrana. Lze proto souhlasit s názorem, že uvedené ustanovení se použije i na posléze uvedené a obdobné stavby.⁵⁾

Povinnost k náhradě škody podle citovaného ustanovení je založena na objektivní odpovědnosti bez ohledu na přímé porušení právní povinnosti a na zavinění, a to také bez možnosti liberace, tedy jako tzv. absolutní odpovědnost.⁶⁾ To znamená, že vlastník budovy je povinen nahradit škodu vždy, kdy ke škodě došlo pro vadu budovy nebo pro její nedostatečnou údržbu, a to i tehdy, pokud budovu (stavbu) užíval v době škodné události někdo jiný. Za podmínek stanovených ve druhém odstavci uvedeného ustanovení může být povinnost hradit škodu uložena i předchozímu vlastníkov, pokud ke škodě došlo do jednoho roku od zániku jeho vlastnického práva a škoda vznikla v důsledku vady či zanedbání údržby v době, kdy byl vlastníkem. Tyto skutečnosti prokazuje poškozený.⁷⁾

Pokud jde o povinnosti vlastníka a důsledky jejich nedodržení, vycházela z podobných principů i dosavadní judikatura. Příkladem může být rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 104/2004, který konstatoval, že povinnosti vlastníka domu jsou nejen povinnosti výslovně v zákoně uvedené – povinnost udržovat stavbu v dobrém technickém stavu (§ 86 odst. 1 stavebního zákona č. 50/1976 Sb.), nýbrž i další povinnosti, jež zákon v § 415 obč. zák.

4) Pro přesnost je však třeba doplnit, že jde o obdobu úpravy obsažené v § 1319 obecného zákoníku občanského z roku 1811, kterou komentářová literatura označovala jako kvasidelikt. Srov. VOJTEK, P. In ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J.; FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1044 a dílo tam citované.

5) BEZOUŠKA, P. In HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1644 a 1645.

6) P. Bezouška naopak uvádí, že vznik povinnosti hradit újmu podle § 2838 je založena na presumovaném zavinění s tím, že vlastník budovy se může vyvinut například tím, že prokáže, že své povinnosti nezanedbal a že budova nemá vadu. Srov. BEZOUŠKA, P. In HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1644. Dikce uvedeného ustanovení i jeho smysl a účel však spíše nasvědčuje názoru, podle něhož jde o objektivní a absolutní odpovědnost.

7) Podrobněji viz VOJTEK, P. In ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J.; FIALA, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 1044 a 1045.

(dnes § 2900 a násl.) ukládá každému, a to ve vztahu ke všem subjektům. Povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám, znamená pro vlastníka nemovitosti (domu) povinnost užívat a spravovat svůj majetek tak, aby jeho stav nezpůsobil škodu jinému, tedy dbát o to, aby na jeho nemovitosti (domě) byla provedena opatření zamezující či snižující možnost vzniku škody na zdraví, na majetku a na jiných hodnotách. Pokud vlastník domu uvedenou povinnost nesplní a jinému v důsledku toho vznikne škoda na zdraví, odpovídá za ni podle § 420 obč. zák. (dnes § 2910 občanského zákoníku).

Z předválečné judikatury je ilustrativní rozsudek č. Rv I 405/28 (Vážný 8584/28), z něhož lze citovat: „*Vypadnutí skleněné tabule s okna na ulici jest oddělením se části budovy a nedostatek patřičného zatmelení okna jest vadností budovy po rozumu § 1319 obč. zák. (dnes § 2938). V tom, že okno dovnitř se otvírající nebylo opatřeno správně účinkující zástrčkou, která má brániti samočinnému zavření otevřeného okenního křídla, nelze spatřovati vadnost budovy. (...) O vině majitele domu ve smyslu § 1319 obč. zák. lze mluvit jen, opomenul-li učiniti vhodná opatření, která lze podle stavu věci předpokládati. Pokud nejde o vinu majitele domu ohledně nenáležitého zatmelení oken.*“

Svá práva na náhradu škody nebo jiné (nehmotné) újmy musí poškozený uplatnit v promlčecí lhůtě 3 let ode dne, kdy se dozvěděl o škodě a o osobě povinné k její náhradě (§ 619, 620 a 629 odst. 1 obč. zák.). Nejpozději se právo na náhradu této škody nebo jiné újmy promlčí za 10 let ode dne, kdy škoda nebo újma vznikla.

Vlastník stavby, který nahradil škodu vzniklou v důsledku jejího zřízení třetím osobám, přičemž ke zřízení došlo v důsledku vady stavby způsobené zhotovitelem popřípadě projektantem, nahradil v rámci své absolutní odpovědnosti škodu způsobenou jinou osobou. Podle § 2917 obč. zák. má proti těmto osobám postih. Má tedy právo na náhradu toho, co plnil poškozeným třetím osobám, jde o tzv. následný regres. Toto právo postihu je samostatným právem, které vlastník stavby může uplatnit vůči uvedeným osobám v obecné tříleté promlčecí lhůtě počínající ode dne, kdy škodu nahradil poškozeným.

Shrnutí, závěr

Výstavba nejrůznějších objektů je často dlouhodobým procesem. Vztahy mezi účastníky výstavby založené smlouvami uzavřenými před 1. 1. 2014 se budou řídit předpisy platnými do tohoto data, i když stavby byly dokončeny později. Nicméně tam, kde se porušení povinností převzatých uvedenými smlouvami může dotknout práv, majetku, života či zdraví jiných osob, se může uplatnit úprava současná, dnešní občanský zákoník. Přechodným ustanovením občanského zákoníku je tedy třeba v těchto vztazích věnovat pozornost.

Návrh nového zákona o zadávání veřejných zakázek předložen Parlamentu ČR

David Dvořák

Čtenáři Bulletinu jistě nemohlo uniknout, že letošní rok je mimo jiné rokem nového zákona o zadávání veřejných zakázek, který reaguje na vydání nových směrnic EU o zadávání veřejných zakázek v roce 2014, konkrétně směrnice 2014/24/EU (veřejní zadavatelé), 2014/25/EU (sektoroví zadavatelé) a 2014/23/EU (koncese). Cílem tohoto článku je podat základní informace o návrhu zákona, jeho základní struktuře a koncepčních východiscích a přinést aktuální informace o procesu jeho projednávání, včetně odhadu jeho dalšího průběhu. S ohledem na skutečnost, že návrh může projednávání v Parlamentu ČR doznat ještě značných změn, přineseme podrobnější informace až po jeho schválení.

Průběh projednávání návrhu

Návrh zákona rozeslalo Ministerstvo pro místní rozvoj do meziresortního připomínkového řízení po téměř roční přípravě dne 22. 4. 2015. Jak se dalo předpokládat, vyvolal návrh velký zájem a ministerstvo k němu obdrželo kolem 3 500 připomínek jak od orgánů státní správy a samosprávy, tak nejrozličnějších profesních a zájmových organizací. Z toho bylo přibližně 1 400 připomínek zásadních, tedy od takových připomínkových míst (zejména ústředních správních orgánů, například ministerstev), s nimiž je předkladatel dle Legislativních pravidel vlády povinen dosáhnout dohody, jinak o rozporu v krajním případě rozhodne vláda (u ostatních připomínek je v zásadě na předkladateli, jak s nimi naloží).

Proces vypořádávání připomínek byl proto poměrně složitý a zdouhavý a teprve v polovině července 2015 mohl být návrh zákona předložen Legislativní radě vlády k projednání. Důsledkem obtížného vypořádávání často protichůdných požadavků jednotlivých připomínkových míst bylo mj. předložení návrhu v 6 případech ve variantním znění (§ 29 Obecné výjimky, § 34 Předběžné oznámení, § 85 Požadavek na prokázání kvalifikace poddodavatele, § 101 Rozdělení veřejné zakázky na části, § 218 Písemná zpráva zadavatele a § 223 Změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku). Přesto v návrhu zůstalo 60 nevyřešených rozporů, s nimiž byl následně předložen na jednání vlády. Z nich se 12 rozporů týkalo připomínek, které byly v rozporu se schváleným věcným záměrem, a 21 rozporů připomínek, které byly v přímém nebo potenciálním rozporu s textem evropských směrnic.

Legislativní rada vlády, resp. její jednotlivé komise návrh úspěšně projednávaly v průběhu léta a nakonec 17. 9. 2015 doporučilo jeho schválení i plénum Legislativní rady vlády, ovšem s podmínkou zapracování řady obecných i zcela konkrétních doporučení a změn v rozsahu čítajícím přibližně 60 stran textu. Lze tak konstatovat, že vláda následně jednala o návrhu, který se v řadě detailů liší od návrhu vzešlého z meziresortního připomínkového řízení.

Vláda začala návrh zákona projednávat již na svém jednání dne 30. 9. 2015, z důvodu řady přetrvávajících rozporů (byť původních 60 rozporů bylo díky průběžným jednáním sníženo na polovinu) však projednávání přerušila. Během dalšího jednání byl odstraněn zbytek

rozporů se členy vlády a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) a vláda dne 7. 10. 2015 po opakovaném projednání návrh schválila s tím, že musela rozhodnout již jen o 4 rozporech:

- z pohledu stavebnictví je jistě nejvýznamnější změnou snížení limitu pro dodatečné změny závazku (vícepráce) z 50 na 30 % ceny původní veřejné zakázky (zároveň došlo k přijetí varianty II § 223, která nad rámec směrnic EU vyžaduje pro zadání dodatečných prací jejich nepředvídanost z pohledu pečlivého zadavatele, tedy v zásadě stejně obtížné podmínky jako v dosavadním § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, zatímco směrnice EU vyžadují jen podmínku nutnosti provedení změny z technického hlediska – tuto změnu, které se již nedostalo takové mediální pozornosti jako snížení procentuálního rozsahu, lze však považovat za mnohem závažnější);
- nebyla schválena výjimka pro správní delikty u veřejných zakázek spolufinancovaných z EU, které měl sice ÚOHS přezkoumávat, ale bez možnosti uložení pokuty (aby nedocházelo k dvojí penalizaci zadavatele);
- bude zachováno povinné zřízení hodnotící komise u veřejných zakázek veřejného zadavatele s předpokládanou hodnotou nad 300 mil. Kč (v ostatních případech budou hodnotící komise dobrovolné);
- veřejní zadavatelé nebudou povinni uveřejňovat předběžné oznámení (bude tedy nepovinné obdobně jako před tzv. transparentní novelou z roku 2012).

Po vyhotovení finálního znění byl návrh předložen ministerstvem Poslanecké sněmovně PČR jako sněmovní tisk č. 637. První čtení proběhlo ve dnech 25. a 26. 11. 2015. Garančním výborem byl určen Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj a k projednání byl návrh přikázán ještě Hospodářskému výboru a Ústavněprávnímu výboru. Zároveň nebyl přijat návrh na zkrácení lhůty k projednání ve výborech, která činí standardně 60 dní. Druhé a třetí čtení lze proto očekávat nejdříve koncem ledna 2016.

Transpoziční lhůta stanovená směrnicemi EU končí dne 17. 4. 2016. S ohledem na nutnost návazného schválení Senátem PČR (s možností vrácení do Sněmovny s pozměňovacími návrhy), navazující podpis prezidenta a nezbytnou technologickou lhůtu pro publikaci zákona ve Sbírce zákonů, lze mít pochybnosti o tom, zda v této lhůtě ke zveřejnění zákona dojde. Další otázkou je pak délka tzv. legisvakanční lhůty, jež je prozatím plánována na tři měsíce. Zde je možno poznamenat, že nedodržení transpoziční lhůty v řádu několika měsíců by nemělo znamenat žádný zásadní problém (například pozastavení čerpání fondů EU), neboť stávající ZVZ není se směrnicemi v přímém rozporu (nové směrnice znamenají spíše rozvolnění režimu a zakotvení novinek, než nějakou zásadní koncepční změnu).

Struktura a základní koncepční východiska návrhu

Zásadní změnou oproti stávajícímu stavu je skutečnost, že zákon bude upravovat nejen zadávání veřejných zakázek, ale rovněž koncesí; samostatný koncesní zákon nebude již nadále existovat (což lze velice přivítat). Návrh se dělí na tyto části:

Obecná ustanovení (§ 1 až 32) – obsahují vymezení základních pojmů (zadání veřejné zakázky, zadávací řízení apod.), definici zadavatele a dodavatele a vymezení základních zásad, dále pak výjimky ze zákona, druhy veřejných zakázek, stanovení předpokládané

hodnoty veřejné zakázky a druhy veřejných zakázek z tohoto hlediska (tzv. režim veřejné zakázky).

Základní ustanovení o zadávacích řízeních (§ 33 až 51) – tato část zákona reguluje základní otázky průběhu zadávacích řízení, která jsou společná všem specifickým postupům upraveným v následujících částech (například předběžné tržní konzultace, zahájení zadávacího řízení, základní ustanovení o zadávacích podmínkách, podmínky účasti v zadávacím řízení, průběh zadávacího řízení, zadávací lhůta a jistota, hodnotící komise, doplňování údajů a dokumentů v nabídkách, vyloučení účastníků řízení, výběr nevhodnější nabídky a ukončení zadávacího řízení); zadavatel bude tedy při jakémkoliv postupu podle zákona povinen dodržet primárně tuto část a vedle ní pak dle druhu zadávané zakázky další povinnosti uvedené v částech 3 až 9 zákona.

Podlimitní režim (§ 52 až 54) – obsahuje specifická ustanovení pro podlimitní veřejné zakázky, zejména pro zjednodušené podlimitní řízení.

Nadlimitní režim (§ 55 až 128) – upravuje postup v jednotlivých zadávacích řízeních (otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem a nový druh – řízení o inovačním partnerství), kvalifikaci, technické podmínky, zadávací podmínky, průběh řízení po podání nabídek v nadlimitním režimu, pravidla pro hodnocení nabídek a výběr dodavatele, resp. zrušení zadávacího řízení; tato ustanovení se použijí výhradně pro nadlimitní veřejné zakázky, pokud na použití některých z nich není výslovně odkázáno v jiné části.

Zjednodušený režim (§ 129) – ve zjednodušeném řízení (které nelze zaměňovat se zjednodušeným podlimitním řízením) se zadávají specifické služby uvedené v příloze č. 4 zákona – jedná se zejména o sociální služby a právní služby; typickým rysem zjednodušeného řízení je, že zadavatel může sám specifikovat jeho průběh tak, aby odpovídal specifikům zadávaných služeb, a to včetně jednání s účastníky.

Zvláštní postupy (§ 130 až 150) – v této části zákona jsou upraveny rámcové dohody, dynamický nákupní systém a soutěž o návrh.

Postupy pro zadávání sektorových veřejných zakázek (§ 151 až 173) – na rozdíl od stávajícího zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, („ZVZ“) jsou specifické odchylky platné pro sektorové zadavatele upraveny v této samostatné části, což přispívá ke zpřehlednění zákona; sektorový zadavatel bude tedy postupovat podle částí zákona platných pro veřejné zadavatele, ale s odchylkami stanovenými v části sedmé.

Postup pro zadávání koncesí (§ 174 až 186) – jak již bylo řečeno v úvodu, je tato část zákona obdobou dnešní samostatné právní úpravy v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), odpovídající však úpravě v nové směrnici EU 2014/23/EU; začlenění koncesí do zákona odstraní zbytečnou duplicitu a výkladové problémy, které plynuly z řady odvolávek na ZVZ; z terminologického a koncepčního hlediska je třeba upozornit na zásadní změnu, neboť i koncese jsou považovány za podskupinu pojmu veřejná zakázka (viz § 2 odst. 2).

Veřejné zakázky v oblasti obrany nebo bezpečnosti (§ 187 až 209) – tato část upravuje odchylky pro zadávání veřejných zakázek v oblasti obrany a bezpečnosti dle směrnice 2009/81/ES, které byly dosud rovněž včleněny do textu ZVZ.

Společná ustanovení k zadávacím řízením (§ 210 až 217) – obsahem této části jsou některá další ustanovení společná pro všechny druhy zadávacích řízení; týkají se například souběhu

činností, uveřejňování informací o veřejných zakázkách (Věstník veřejných zakázek, Úřední věstník EU, profily zadavatelů), některých otázek elektronizace zadávacích řízení, písemné zprávy zadavatele, komunikace v zadávacích řízeních, uchovávání dokumentace, uveřejňování uzavřených smluv a uhrazení ceny (redukovanou obdobu dnešního § 147a ZVZ), vymezení citlivé činnosti, fakturace za plnění veřejné zakázky (jde o transpozici směrnice 2014/55/EU o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek), změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku a ukončení závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku.

Ustanovení § 222 obsahuje obdobu stávajícího § 82 odst. 7 ZVZ, resp. rozsudku Soudního dvora EU v případě C-454/06 *pressetext*, tedy možnosti následné změny uzavřených smluv na plnění veřejných zakázek, které byly novými směrnici zásadně rozšířeny; zákon tak připouští mj. změnu „de minimis“ bez nutnosti zdůvodňování (do 10, resp. 15 % ceny), rozšíření o dodatečná plnění a změnu z nepředvídaných důvodů (v obou případech do 30 % ceny – oproti směrnici, která připouští 50 %).

Pro úplnost dodáváme, že do této části byly po meziresortním připomínkovém řízení zařazeny původně samostatné části jedenáct až třináct původního znění návrhu.

Informační systém o veřejných zakázkách (§ 224 až 232) – tato část upravuje jednak samotný Informační systém o veřejných zakázkách a Věstník veřejných zakázek, ale zejména Seznam kvalifikovaných dodavatelů v podobě víceméně odpovídající ZVZ.

Systém certifikovaných dodavatelů (§ 233 až 240) – na základě četných připomínek byl do návrhu doplněn v samostatné části Systém certifikovaných dodavatelů v úpravě odpovídající ZVZ; s ohledem na skutečnost, že se jedná v podobě Systému certifikovaných stavebních dodavatelů o fungující systém, je tuto změnu třeba velmi kladně hodnotit.

Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele (§ 241 až 271) – v této části jsou upraveny námitky a řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže v zásadě podobným způsobem jako dosud, jen s určitými dílčími odchylkami a zpřesněními; návrh však již neobsahuje problematickou možnost uložení zákazu účasti na plnění veřejných zakázek (tzv. blacklist).

Přechodná a závěrečná ustanovení (§ 272 až 277) – s ohledem na zajištění kontinuity obsahuje tato část řadu přechodných ustanovení, mj. se z důvodu právní jistoty stanoví, že změny dříve uzavřených smluv budou možné podle tohoto zákona, tedy v podstatně benevolentnějším režimu.

Účinnost (§ 278) – účinnosti by měl zákon nabýt třetí kalendářní měsíc po jeho zveřejnění ve Sbírce zákonů ČR; na duben 2017, resp. říjen 2018, je však odložena povinná výlučná elektronická komunikace mezi zadavatelem a dodavatelem v zadávacích řízeních.

Jak vyplývá z uvedeného přehledu, je nový zákon koncipován odlišně od stávajícího ZVZ. ZVZ byl pojat primárně jako zákon pro nadlimitní veřejné zakázky veřejných zadavatelů, přičemž podlimitní veřejné zakázky, postupy sektorových zadavatelů atd. byly stanoveny vždy jako odchylky od základních pravidel přímo v textu zákona. To bylo sice zřejmě legislativně právně správnější, ale uživatelsky málo příjemné a zatěžovalo text zákona; uživatelé byli nuceni si v podstatě nastudovat celý text zákona. Nový zákon zvolil odlišnou koncepci formou obecného základu a řady zvláštních částí, resp. postupu od jednoduššího ke složitějšímu. Veřejný zadavatel zadávající podlimitní veřejnou zakázku si tak (s určitým zjednodušením) v zásadě vystačí s úvodními přibližně 50 paragrafy a společnými ustanoveními v části desáté; ostatní

ustanovení bude používat jen na základě zcela konkrétního odkazu a ostatními nebude nucen se vůbec zabývat (tedy zejména celou částí pro nadlimitní režim v § 55 až 128).

Vytknout návrhu lze až příliš velkou diskontinuitu se stávající, již zažitou terminologií, jakkoliv může být tato změna teoreticky podloženou, pro praxi však může v některých případech být dosti matoucí; jindy se zdá zcela zbytečnou. Příkladem první skupiny je opuštění zažitých pojmů dotovaný a sektorový zadavatel a jejich nahrazení složitějšími opisy, do druhé skupiny patří například nahrazení pojmu „rámcová smlouva“ pojmem „rámcová dohoda“. Překvapením může být, že se zákon vyhýbá definici pojmu „veřejná zakázka“.

Co se týká finančních limitů, návrh zachovává limity pro veřejné zakázky malého rozsahu ve výši 2 mil. Kč bez DPH pro dodávky a služby a 6 mil. Kč bez DPH pro stavební práce (§ 27); veřejné zakázky malého rozsahu není zadavatel nadále povinen zadávat v zadávacím řízení dle zákona (§ 31). Finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky budou stanovovány jako dosud nařízením vlády; jejich výše zůstane v zásadě obdobná jako nyní, s ohledem na devalvaci koruny i oslabování eura lze očekávat mírné zvýšení (změna nastane již od 1. 1. 2016).

Za velice pozitivní lze považovat oproštění návrhu od řady povinností, které byly do stávajícího ZVZ vloženy tzv. transparenční novelou č. 55/2012 Sb. a které se v praxi neosvědčily (povinná předběžná oznámení, odůvodnění veřejné zakázky, významné veřejné zakázky, povinnost rušení při jedné nabídce apod.). Návrh dále pro všechny veřejné zakázky redukuje řadu povinností, které se týkají procesního charakteru (například neupravuje téměř vůbec povinnost ustanovit hodnotící komisi a z toho plynoucí povinnosti, resp. omezuje ji na zakázky s předpokládanou hodnotou přesahující 300 mil. Kč).

Pro zadávání podlimitních veřejných zakázek předpokládá návrh zejména využití upravené verze zjednodušeného podlimitního řízení, které bude možné pro dodávky a služby využít jako dosud v celém podlimitním režimu, zatímco pro stavební práce se navrhuje navýšení limitu z dnešních 10 mil. Kč na 50 mil. Kč bez DPH. Postup ve zjednodušeném podlimitním řízení je přitom oproti dnešku ještě podstatněji zjednodušen a rozvolněn.

O neposuzování některých stavebních úprav posouzených staveb

Josef Staša

Dne 1. 4. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „předmětná novela“). Spolu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „ZPV“) byl, kromě jiného, novelizován i stavební zákon (dále jen „SZ“). Tato úprava byla připravena pod tlakem¹⁾ řízení pro porušení čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie a nese jistý náznak křečovitosti.²⁾ Má být dočasným „překlenovacím“ řešením, nicméně její životnost lze odhadnout na několik let.³⁾

Pro expozici problému, který je předmětem tohoto příspěvku, jsou významná dvě hmotněprávní a dvě procesní zpřísnění.

Za prvé: Ve vztahu k postupům stavebních úřadů předcházejícím provádění stavby podléhající posuzování vlivů na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví se výhradně předepisuje nejprísnější stavebně právní režim (stavební řízení a stavební povolení; je výslovně vyloučen ohlašovací režim,⁴⁾ smluvní režim⁵⁾ a režim posuzování autorizovaným inspektorem);⁶⁾ to se týká i změn dokončené stavby⁷⁾ a zřejmě i změn stavby před jejím dokončením.⁸⁾ Zpřísnění z titulu novely SZ nebyl podroben pouze volný režim provádění některých stavebních úprav.⁹⁾

1) Výzva Evropské komise v podobě formálního upozornění č. j. C(2013) 2228 final. Šlo o transpoziční deficit vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „SPV“), spočívající (v traktované souvislosti) v nedostatečné závaznosti výstupů z procesu posuzování a možných změn záměru během navazujících povolovacích řízení a v nezajištění požadavku aplikovat ustanovení uvedené směrnice na navazující povolovací řízení.

2) I díky zpoždění, neboť náprava měla být s účinností od 1. 1. 2015. Srov. též na s. 29–30 důvodové zprávy k návrhu předmětné novely (tisk č. 299 Poslanecké sněmovny PČR, VII. volební období).

3) Vyhodnocení efektivnosti novelizace se předpokládá za tři roky (viz na s. 48 citované důvodové zprávy).

4) § 104 odst. 4 novelizovaného znění SZ.

5) § 116 odst. 1 novelizovaného znění SZ.

6) § 117 odst. 1 novelizovaného znění SZ.

7) Podle § 2 odst. 5 SZ jde o nástavbu, přístavbu a stavební úpravy.

8) Což lze dovodit ze souvislosti a napovídá tomu i „parciální“ ustanovení § 118 odst. 5 novelizovaného znění SZ. Předmětná novela sice „nezasáhla“ § 118 odst. 6 o změnách, jimiž může být dotčen pouze stavebník (nikoli ostatní účastníci stavebního řízení), ale dlužno ve vztahu k posuzování připustit, že režim musí být stejný jako u změn dokončené stavby, neboť obojí změny mohou mít stejný vliv na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví.

9) § 103 odst. 1 písm. d) SZ; ustanovení § 103 nebylo předmětnou novelou dotčeno. K závěru, zda stavební úprava, která splňuje ostatní uvedené předpoklady, podléhá, či nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví, se musí dospět samostatně („primárně“; jakoby nešlo o změnu stavby).

Za druhé: U změn posouzených staveb, včetně staveb posouzených podle dřívějších právních úprav,¹⁰⁾ které znamenají změnu posouzeného záměru,¹¹⁾ musí stavebnímu povolení vždy předcházet tzv. verifikační závazné stanovisko,¹²⁾ což se týká i změn stavby před jejím dokončením. Z titulu novely ZPV se přitom může zdát být pochybné, zda tím nedošlo k implicitnímu zahrnutí všech¹³⁾ stavebních úprav posuzovaných staveb, tedy i těch, které lze nadále podle SZ provádět ve volném režimu (šlo by ovšem o implicitní novelu SZ, takže namísto je tuto pochybnost potlačit).

Za třetí: Pro navazující¹⁴⁾ stavební řízení a navazující řízení o změně stavby před jejím dokončením se obligatorně zavádí¹⁵⁾ režim správního řízení s velkým počtem účastníků.¹⁶⁾

Za čtvrté: Věcná příslušnost k vedení stavebního řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením, které je navazujícím řízením podle ZPV, byla koncentrována. Řízení v prvním stupni přísluší obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.¹⁷⁾ Změna se týká i staveb ke dni účinnosti již posouzených nebo aktuálně posuzovaných.¹⁸⁾

Je však nabíledni, že „není změna jako změna“. Doslovný výklad by vedl k závěru, že jakákoli stavební úprava posuzované stavby, kromě těch, které lze uskutečňovat ve volném režimu, vyžaduje „regulérní“ postup předepsaný ZPV.

„Pozoruhodná“ na tomto postupu je diskrepance spočívající v tom, že:

- stavebník [dle SZ (= oznamovatel dle ZPV)] je povinen předložit příslušnému úřadu¹⁹⁾ nejméně 30 dnů před podáním žádosti stavebnímu úřadu podklady pro vydání závazného stanoviska ohledně změny záměru (jde o dokumentaci, která bude předložena stavebnímu úřadu, ZPV zdůrazňuje požadavek „úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko“),²⁰⁾

Ze SZ neplyne, že by u těchto stavebních úprav záleželo na tom, zda představují změnu „obecné“ stavby, nebo změnu posuzované stavby.

10) Vyplývá to z čl. II předmětné novely. Novelizovaná úprava ZPV však dopadá i na změny staveb posouzených podle právní úpravy z roku 1992; bylo zrušeno přechodné ustanovení § 24 odst. 2, ZPV, podle něhož „posouzení zahájena před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů“, i když byla tato změna provedena nepříteli čitelným způsobem, je uvedený závěr jednoznačný (viz též na s. 76 citované důvodové zprávy).

11) § 3 odst. 1 písm. a) ZPV.

12) § 9a odst. 5 novelizovaného znění ZPV. Znamená to, že v případech, nedošlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, se nelze obejít bez souhlasného závazného stanoviska příslušného úřadu podle ZPV (což neplatí, nejde-li o stavební řízení nebo o řízení o změně stavby před jejím dokončením).

13) Nikoli jen stavebních úprav, které jsou změnami posuzovaných stavebních úprav.

14) Pojem „navazující řízení“ vymezuje § 3 písm. g) novelizovaného znění ZPV.

15) § 9b odst. 3 novelizovaného znění ZPV.

16) § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“).

17) § 13 odst. 8 novelizovaného znění SZ. Přestože to text novelizovaného SZ neuvádí, neměla by být dotčena působnost stavebních úřadů podle § 15 a 16.

18) K naposled uvedení viz čl. VI. bod 4. předmětné novely.

19) § 3 písm. f) ZPV.

20) § 9a odst. 4 novelizovaného znění ZPV. „Záměrem“ se v tomto případě rozumí provedení změny stavby [srov. též § 3 písm. a) ZPV].

- ale činnost příslušného úřadu, pokud jde o „výstup“ spočívající ve vydání závazného stanoviska ke změně záměru,²¹⁾ které je podkladem rozhodnutí o žádosti o vydání stavebního povolení nebo povolení změny stavby před jejím dokončením je „aktivována“ až²²⁾ „oznámením o zahájení řízení“, které příslušnému úřadu zašle stavební úřad.²³⁾

Zmíněnou diskrepanci lze překlenout nejspíše výkladem odpoutaným od doslovného textu zákona: S ověřováním změny záměru má příslušný úřad začít bezodkladně, nikoli až po oznámení stavebního úřadu, že příslušná žádost byla podána. A bezodkladně po tomto oznámení má vydat závazné stanovisko. Pro přípravu závazného stanoviska je tak stanovena pořádková lhůta 30 dnů počítaná ode dne předložení podkladů příslušnému úřadu.

Nehledě na toto případné „zjednodušení“ přináší popsaná konstrukce komplikace, umocněné navíc nároky na správní řízení s velkým počtem účastníků a (u staveb posouzených před nabytím účinnosti předmětné novely) změnou věcné příslušnosti. Ve vztahu k některým stavebním úpravám je lze jednoznačně označit za disproporční.

Uplatňovat popsaný „regulérní“ postup by bylo absurdní u změn záměru (zde stavebních úprav), které zjevně vliv na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví mít nemohou. Šlo by o „učebnicový“ příklad zbytečné zátěže stavebníka i vykonavatelů státní správy.²⁴⁾

Dobrym příkladem takových změn jsou v zásadě²⁵⁾ všechny vnitřní (= zvenčí nepozorovatelné) stavební úpravy „zabydlovaného“ obchodního komplexu²⁶⁾ (= obchodního centra) související s konkretizací dispozičního řešení pronajímaných prostor určených k maloobchodnímu prodeji, jejichž provádění nelze „vtěsnat“ do volného režimu.

Předmětná novela je ke změnám záměru nepopíratelně necitlivá. Tomu nasvědčuje i srovnání „architektury“ a dikce evropské směrnice a novelizovaného českého zákona. Evropská směrnice se otázce změn záměru věnuje pouze v přílohách a u záměrů, jejichž režim mají určit členské státy (takovým záměrem je i v uvedeném příkladu zmíněná výstavba obchodního centra), používá formulaci „*jakákoliv změna nebo rozšíření záměrů ..., které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohly mít závažný negativní vliv na životní prostředí*“,²⁷⁾ čímž vyjadřuje materiální znak změny podléhající posuzování. Český zákon se této problematice věnuje podrobněji v textu několika ustanovení, činí tak ale od počátku nepřiliš čitelným způsobem; zmíněné materiální hledisko sice respektuje, ale zároveň je do jisté míry potlačuje snahou o jakousi „algoritmizaci“. Předmětná novela rozpaky posiluje. Uvádí, že „*změny záměru, které by podle závazného stanoviska příslušného úřadu ... mohly mít významný*

21) Podle § 9a odst. 5 novelizovaného znění ZPV.

22) Doslova „ověří na základě oznámení o zahájení řízení zasláního tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení“. Může ovšem také jít o formulační neobratnost.

23) Za předpokladu, že se věta druhá § 9a odst. 4 novelizovaného znění ZPV týká (má týkat) i případů uvedených v § 9a odst. 5 téhož.

24) Jen pro úplnost lze připomenout požadavek uvedený v § 6 odst. 2 SŘ.

25) Výjimka může přicházet do úvahy v případech určitých změn technologické části stavby.

26) Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou výměrou nad 6 000 m² zastavěné plochy je jedním ze záměrů uvedených v kategorii II, bodu 10.6 přílohy č. 1 novelizovaného znění ZPV (před účinností předmětné novely činila rozhodná výměra 3 000 m²; další kuriozitou je, že „díky“ absenci přechodného ustanovení se vůči změnám dříve posouzených staveb uplatňuje přísnější režim).

27) Příloha II, bod 13. písm. a) SPV.

negativní vliv na životní prostředí; tyto změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení²⁸⁾ a zároveň, že „příslušný úřad vydá závazné stanovisko k ověření změn záměru vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení, a dále také v případě, že navazujícím řízením je řízení o změně stavby před jejím dokončením“.²⁹⁾ Bezvýjimečně vydávané předřazené závazné stanovisko již s materiálním znakem změny (zde stavební úpravy) vůbec nepočítá. Nejde tak předmětná novela vlastně³⁰⁾ nad rámec požadavků evropské směrnice?

Východisko lze, do doby další novely,³¹⁾ hledat/nalézt v rozlišení:

- a) stavebních úprav posouzených/posuzovaných záměrů, jimiž se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, stavebních úprav, jimiž nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby a stavebních úprav, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby,³²⁾ nejde-li o stavební úpravy, které by „samy o sobě“ (nikoli jako změna záměru) vyžadovaly posouzení vlivů na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví; u těchto změn nelze vliv na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví předpokládat, je možné je provádět ve volném stavebně-právním režimu³³⁾ a již z tohoto důvodu nepodléhají postupu předepsanému novelizovaným ZPV,
- b) stavebních úprav posouzených/posuzovaných záměrů, které sice nesplňují požadavky na zařazení do předchozí skupiny, ale které vliv na životní prostředí a/nebo veřejné zdraví zjevně mít nemohou; existence takových stavebních úprav je přitom zřejmá nejen z výše uvedeného příkladu; a co je zjevné obecně, mělo by být zjevné i „úředně“; ani tyto stavební úpravy nelze podrobovat postupu předepsanému novelizovaným ZPV a stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením o nich nelze pojímat jako navazující správní řízení s velkým počtem účastníků (zásadně³⁴⁾ dokonce půjde o řízení s jediným účastníkem, jímž bude stavebník); restriktivní výklad ustanovení ZPV je zde nejen přípustný, ale s ohledem na právní principy vyjádřené například v základních zásadách činnosti správních orgánů³⁵⁾ dokonce nezbytný; pokud by stavební úřad přece jen chtěl hledat „odbornou oporu“ pro závěr, že určitá stavební úprava spadá do této skupiny, lze uvažovat o „extralegálním“ dobrozdání od osoby, která je držitelem autorizace podle ZPV³⁶⁾, přiloženému k žádosti o stavební povolení nebo k žádosti o povolení stavby před jejím dokončením,
- c) ostatní stavební úpravy posouzených/posuzovaných záměrů, u nichž se uplatní postup předepsaný novelizovaným ZPV; jeho výsledkem bude buď (v případě, že nedošlo ke změně záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a/nebo

28) § 4 odst. 1 písm. f) novelizovaného znění ZPV.

29) Již zmíněný § 9a odst. 5 novelizovaného znění ZPV.

30) Navzdory zápornému tvrzení obsaženému v tabulce na s. 21 citované důvodové zprávy.

31) K novele ZPV dojde v souvislosti s transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU, kterou se mění SPV (předepsaný horizont 16. 5. 2017). Šlo by využít i chystané tzv. velké novely SZ (horizont nejistý).

32) Volný režim nezahrnuje stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou.

33) Již zmíněné ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) SZ.

34) Zřejmě s výjimkou některých stavebních úprav, jimiž se mění vzhled stavby.

35) § 2 a násl. SŘ.

36) § 19 novelizovaného znění ZPV.

veřejné zdraví) souhlasné závazné stanovisko příslušného úřadu, po němž nebude následovat posuzování podle ZPV a stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením nebude pojmáno jako navazující správní řízení s velkým počtem účastníků, anebo (v případě, že došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí) bude vydáno nesouhlasné závazné stanovisko příslušného úřadu a bude následovat zjišťovací řízení a dále se bude postupovat v závislosti na jeho výsledku; do této skupiny zřejmě patří i stavební úpravy, které podléhají posuzování „samy o sobě“.³⁷⁾

K otázce soudního přezkumu Politiky územního rozvoje v kontextu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andersson

Pavel Černý

K problematickým otázkám výkladu stavebního zákona č. 183/2006 Sb. patřila, a do jisté míry stále patří, možnost soudního přezkumu Politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) ve správním soudnictví. Judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), potvrzená i usneseními Ústavního soudu, opakovaně konstatovala, že PÚR nemůže být přezkoumána jako opatření obecné povahy postupem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Přesto, nebo možná právě proto, zůstávají dle názoru autora nevyjasněné otázky přesného významu či charakteru závaznosti PÚR pro obsah územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona) a mezi diskreční pravomoci vlády ve vztahu k obsahu PÚR. Pro budoucí řešení těchto otázek může mít význam rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andersson a další proti Švédsku, jež se týkalo přístupu k soudnímu přezkumu rozhodnutí švédské vlády o vymezení koridoru železniční trati.

Tento článek proto nejprve shrnuje vývoj judikatury k otázce přezkumu PÚR jako opatření obecné povahy a následně v tomto kontextu obsah citovaného rozhodnutí ESLP. Na základě tohoto shrnutí se pak autor pokouší formulovat, jakým způsobem by měla být vykládána závaznost PÚR pro navazující nástroje územního plánování, především zásady územního rozvoje, a v jakém rozsahu by obsah PÚR měl podléhat, alespoň nepřímo, soudní kontrole.

37) Viz výše.

Vývoj judikatury k soudnímu přezkumu PÚR

První návrhy na přezkum částí PÚR opatření obecné povahy vycházely z materiálního chápání tohoto institutu, k němuž se přihlásil nejprve Nejvyšší správní soud v rozsudku týkajícím se vymezení letové dráhy Ruzyně v územním plánu Prahy¹⁾ a poté Ústavní soud v nálezu k vymezení silnice R52 v územním plánu VÚC Břeclavska.²⁾ Navrhovatelé, domáhající se přezkumu PÚR argumentovali, že stejně jako územně plánovací dokumentace, vydaná podle „starého“ stavebního zákona z roku 1976, i PÚR naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, tedy konkrétnost předmětu regulace a obecnost adresátů.³⁾

Pokud jde o první z těchto znaků, odkazovali zejména na § 32 odst. 1 písm. b), d) a e) stavebního zákona, z nichž vyplývá, že i PÚR, byť na nejvyšší úrovni obecnosti, vymezuje a reguluje konkrétní území (oblasti a koridory) tím upravuje podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území. Tato regulace je podle § 31 odst. 4 závazná a má význam pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Okruh adresátů je pak u PÚR ČR 2008, stejně jako u navazujících nástrojů územního plánování, neurčitý, resp. obecný.

NSS tuto argumentaci odmítl ve svém usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59. Předmětem regulace PÚR podle NSS není konkrétně vymezené území a účelem této regulace není stanovit pravidla pro využití území, ale pouze obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost. Druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tedy obecnost svých adresátů, pak podle citovaného usnesení NSS PÚR nenaplňuje proto, že je primárně určena orgánům veřejné správy. PÚR je „interním subordinačním nástrojem“, který pouze „nese určitý přesah“ nad rámec vnitřní činnosti veřejné správy, neboť se jeho vzniku formálně upraveným postupem účastní veřejnost.

K otázce závaznosti PÚR pro navazující územně plánovací dokumentaci, především zásady územního rozvoje, pak NSS v citovaném usnesení upřesnil, že nemá absolutní povahu. Pokud podrobnějším vyhodnocením záměru, obecně vymezeného v PÚR, zjistí pořizovatel zásad územního rozvoje, že takový záměr nevyhovuje požadavkům právních předpisů, pak jej v zásadách vymezit nejenže nemusí, ale ani nesmí.⁴⁾

Jako významné *obiter dictum* pak NSS uvedl, že pokud by některá část PÚR obsahovala natolik konkrétní vymezení cílů územního plánování „že by již nebylo možné hovořit o pouhém obecném záměru, ale naopak o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území“, pak by takováto část byla nezákonná a „bylo by zajisté možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu

1) Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

2) Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

3) Srov. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

4) NSS doslova uvedl: „Závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování, a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy, jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva.“

na zrušení *Zásad územního rozvoje kraje či jejich částí*“. Překročení limitů přípustné konkrétnosti PÚR by tak nesmělo být na újmu adresátům regulace, obsažené v navazující územně plánovací dokumentaci.

Tyto závěry NSS následně potvrdil Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 2. 11. 2010, č. j. Pl. ÚS 5/10 a poté znova NSS v usnesení ze dne 16. 3. 2011, čj. 4 Ao 6/2010-37, jímž odmítl návrh na přezkum vymezení koridoru rychlostní komunikace R52 v PÚR.

Za určitý posun v názoru NSS ve vztahu k otázkám konkrétnosti vymezení záměrů v PÚR a jejich závaznosti, lze považovat rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „ZÚR JMK“), vydané v roce 2011. V tomto rozsudku NSS konstatoval, že liniové dopravní stavby mezinárodního či republikového významu jsou svým charakterem natolik specifické, že koncové body a základní směr jejich koridorů musí být zcela konkrétně a závazně vymezen již na úrovni PÚR a na nižších stupních územního plánování je lze už pouze zpřesňovat.⁵⁾

NSS s odkazem na tento svůj názor odmítl požadavek, aby byly v případě „dopravních koridorů mezinárodního či republikového významu, u nichž PÚR 2008 ukládá bez dalšího jejich převzetí a upřesnění v zásadách územního rozvoje“ vyhodnocována jakákoli alternativní řešení, neodpovídající znění PÚR (včetně nulové varianty).⁶⁾ To se podle NSS týká jak jednotlivých záměrů (plánovaných dopravních staveb), tak celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury, kterou tyto stavby ve svém souhrnu tvoří. Pokud je v odůvodnění zásad územního rozvoje ve vztahu k dopravním koridorům, tvořícím páteřní systém budoucí dopravní infrastruktury uvedeno, že jejich převzetí a upřesnění je v souladu s PÚR, pak podle NSS „žádné další odůvodnění opírající se o porovnání vlivů variant dopravních koncepcí na životní prostředí a udržitelný rozvoj území nebylo třeba uvádět“.⁷⁾

Tyto právní názory, uvedené v rozsudku ve věci ZÚR JMK, při jejich doslovném výkladu, dle názoru autora, odporují výše uvedenému závěru citovaného usnesení NSS ve věci „nová letová dráha Ruzyně“, podle něž vymezení určitého záměru v PÚR neznamená, že by jej kraje a obce musely automaticky přijmout do své územně plánovací dokumentace bez možnosti zvažování možných variant. Jednoznačně pak z rozsudku NSS ve věci ZÚR JMK vyplývá, že s případnou výjimkou jednoznačného rozporu záměru uvedeného v PÚR s kogentním ustanovením právního předpisu jsou kraje při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje vázány rozhodnutím vlády o celkové koncepci („páteřní síti“) koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního a republikového významu a nemohou se od něj jakkoli odchýlit.

Platí-li tento závěr, znamená to mimo jiné, že se návrhem na zrušení zásad územního rozvoje, případně územního plánu, nelze domáhat posouzení proporcionality omezení základních práv napadeným opatřením obecné povahy, pokud k němu dochází v důsledku převzetí řešení, obsaženého v PÚR ČR 2008. Přezkum proporcionality opatření obecné povahy spočívá

5) V bodě [45] rozsudku ve věci ZÚR JMK NSS konstatoval, že „dopravní a technická infrastruktura podléhá oproti ostatním regulovaným prvkům specifické regulaci, kdy její část může být již na úrovni PÚR vymezena pomocí koridorů. Vzhledem k závaznosti vyšších nástrojů územního plánování pro nižší stupně (viz § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 stavebního zákona) tak dochází k pronikání takto vymezených koridorů do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které jej mohou pouze zpřesňovat“.

6) Srov. bod [171] rozsudku NSS ve věci ZÚR JMK.

7) Srov. bod [245] rozsudku NSS ve věci ZÚR JMK.

podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, na posouzení, zda k zásahu do základního práva dochází 1. na základě zákona, 2. z ústavně legitimních důvodů, 3. s vyloučením libovůle, 4. jen v nezbytně nutné míře, 5. nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a 6. nediskriminačním způsobem.⁸⁾ Pokud je však orgán vydávající napadené opatření obecné povahy, ve výše uvedeném smyslu vázán obsahem PÚR, nemá žádný faktický prostor pro zohlednění, zda zvolené celkové řešení, vycházející právě z PÚR, těmto požadavkům vyhovuje.

Někteří navrhovatelé ve věci ZÚR JMK proto podali nový návrh na zrušení PÚR v částech vymezujících koridory rychlostních silnic R43 a R52. V návrhu uvedli, že vzhledem k výše shrnutým právním názorům NSS na konkrétnost regulace a závaznost PÚR, pokud jde o vymezení liniových staveb dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, by mělo dojít k přehodnocení dřívější judikatury, která PÚR jako celku odepírá povahu opatření obecné povahy (viz výše).

Navrhovatelé dále argumentovali, že pokud základní strategické rozhodnutí o vymezení jednotlivých koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního a republikového významu vyplývá z rozhodnutí vlády při schválení a PÚR ČR 2008, a toto rozhodnutí je ve výše uvedeném smyslu závazné pro veškeré další úrovně územního plánování a rozhodování v území, pak musí být toto rozhodnutí přezkoumatelné soudem, a to přinejmenším v rozsahu dodržení základních ústavních mezí každého rozhodnutí, založeného na diskreční pravomoci orgánu veřejné správy. V této souvislosti poukázali mimo jiné na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS, podle kterého „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu“.⁹⁾

Právě přezkumu dodržení mezí diskreční pravomoci vlády při vymezení uvedených staveb dopravní infrastruktury v PÚR, v kontextu požadavku proporcionality a ochrany dotčených ústavně zaručených práv (především vlastnického práva a práva obcí na samosprávu), se navrhovatelé především domáhali. Tvrdili, že z obsahu PÚR nevyplývá, že dopravní řešení, které je v ní obsaženo, představuje racionální řešení v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území (§ 31 odst. 1 stavebního zákona), a pro toto tvrzení uváděli konkrétní ekonomické, environmentální i dopravně-technické argumenty.¹⁰⁾ Současně tvrdili, že za těchto okolností napadené části PÚR v souladu s principem proporcionality, konkrétně s požadavky minimalizace zásahu, subsidiarity, legitimního

8) Viz výrok III. a bod [47] usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009.

9) Srov. dále k tomu například nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07 nebo ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

10) Navrhovatelé mimo jiné tvrdili, že k tomuto vymezení došlo bez jakéhokoli pokusu o vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů záměrů těchto dopravních staveb a dalších záměrů, obsažených v PÚR, na životní prostředí, veřejné zdraví a trvale udržitelný rozvoj území, a dále že k tomuto vymezení došlo, aniž by mu předcházelo vyhodnocení a schválení strategie či koncepce rozvoje dopravní infrastruktury v České republice, které by samo o sobě vyhovovalo ústavním zásadám zákazu libovůle, objektivitě a nestrannosti.

zdůvodnění a vyloučení libovůle, což vzhledem k závaznosti PÚR, smyslu rozsudku NSS ve věci ZÚR JMK (viz výše) nemůže být úspěšně namítáno v žádném navazujícím řízení.

Městský soud v Praze,¹¹⁾ NSS¹²⁾ a Ústavní soud v usnesení ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14 se znovu ztotožnily se závěry dřívější judikatury, podle nějž PÚR není opatřením obecné povahy. Ústavní soud v citovaném usnesení dále výslovně potvrdil závěr precedenčního usnesení NSS ve věci ve věci „nová letová dráha Ruzyně“, podle nějž, pokud by PÚR ČR 2008 „*příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené limity*“, tj. *přiměřenou míru obecnosti, pak by v tomto rozsahu nebyla „ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná*“.¹³⁾

Ani po těchto soudních rozhodnutích však není vyřešena otázka, která nový návrh na zrušení výše uvedených částí PÚR ČR 2008 vyvolala – tedy na které úrovni může dojít k přezkumu strategického rozhodnutí vlády o celkové koncepci rozvoje dopravní infrastruktury, pokud se osoby dotčené jejími jednotlivými součástmi domnívají, že při něm nebyly respektovány jeho ústavní meze, což způsobuje neproporcionálnost výsledného řešení. Toto řešení, pokud platí závěry rozsudku NSS ve věci ZÚR JMK, se přitom bez možnosti dalších zásahů ze strany orgánů krajů a obcí „přelévá“ do navazujících úrovní územně plánovací dokumentace.

K této otázce se Ústavní soud v citovaném usnesení vyjádřil pouze velmi lakonicky tak, že „*za situace, kdy PÚR ČR 2008 ani její jednotlivé části nemají povahu opatření obecné povahy a jsou přijímány vládou ve formě jejího usnesení, nelze hovořit o správním uvážení při jejich přijímání a tudíž ani o možnosti soudního přezkumu*“.¹⁴⁾

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Andersson a další proti Švédsku.

V tomto kontextu může být pro budoucí vývoj nastíněné problematiky, k němuž s největší pravděpodobností dojde při dalších pokusech o přezkum vymezení koridorů pro záměry dopravní infrastruktury, obsažené v PÚR ČR 2008, na úrovni zásad územního rozvoje, významný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. 9. 2014 ve věci č. 29878/09 (Andersson a další proti Švédsku).¹⁵⁾

Podstatou případu byla situace, kdy se stěžovatelé u švédských soudů nejprve snažili domoci soudní ochrany proti rozhodnutí švédské vlády z roku 2003, kterým vláda vymezila koridor pro výstavbu železniční trati. Tuto žalobu správní soud odmítl s odůvodněním, že vymezení koridoru v uvedeném rozhodnutí vlády bylo natolik obecné, že nebylo možné posoudit otázku aktivní žalobní legitimace.¹⁶⁾

Následně byla vydána rozhodnutí o povolení stavby železnice, která byla napadena žalobami. Tyto žaloby soudy zamítly s odůvodněním, že vydaná rozhodnutí jsou v souladu s výše uvedeným rozhodnutím vlády z roku 2003. Ze stejného důvodu byly zamítnuty i žaloby proti

11) Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2012, č. j. 10 A 121/2012-114.

12) Viz rozsudek NSS ze dne 18. 4 2013, č. j. 4 Aos 2/2012-80.

13) Viz bod 20 usnesení Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 22/14.

14) Viz tamtéž, bod 21.

15) Dostupný v internetové databázi rozhodnutí ESLP <http://hudoc.echr.coe.int>.

16) Viz body 8–10 rozsudku ESLP.

„železničnímu plánu“ dané oblasti. Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že otázka, zda bude železnice vystavěna, záleží na rozhodnutí vlády, která byla povinna zohlednit všechny související veřejné zájmy. V navazujících řízeních bylo možné posuzovat podmínky a jiné detaily povolení záměru, nikoli však jeho „obecnou přípustnost“, která byla předmětem rozhodnutí vlády.¹⁷⁾

ESLP shledal, že tímto postupem švédských soudů došlo k porušení práv stěžovatelů, zaručených čl. 6 odst. 1 Úmluvy o lidských právech, tedy práva na spravedlivé projednání věci, týkající se občanských práv stěžovatelů, nezávislým a nestranným soudem. Základním prvkem tohoto porušení byla skutečnost, že stěžovatelé neměli v žádné fázi rozhodování o předmětném projektu, jímž byli dotčeni ve svých právech, možnost uplatnit námitky, týkající se nezákonnosti rozhodnutí vlády z roku 2003. Na toto rozhodnutí vlády veškerá navazující povolení železniční trati odkazovala a vycházela z něj jako ze svého závazného podkladu.

Stěžovatelé tedy nemohli v žádné fázi povolovacího řízení dosáhnout plného soudního přezkumu samotné přípustnosti vymezení koridoru železniční trati v předmětné oblasti, včetně otázky, zda bylo tímto vymezením nezákonně zasazeno do jejich práv.¹⁸⁾ Tuto situaci ESLP vyhodnotil jako porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, protože stěžovatelům byl fakticky odepřen přístup k soudní ochraně jejich občanských práv, konkrétně zejména práva vlastnického.

Závěr

Závěry citovaného rozsudku ESLP by dle mého názoru obdobně dopadaly i na situaci, která by nastala, pokud by byl na jedné straně akceptován výklad NSS ve věci ZÚR JMK o závaznosti vymezení liniových dopravních staveb mezinárodního a republikového významu v PÚR a na druhé straně by soudy trvaly na nemožnosti soudního přezkumu mezi diskreční pravomocí vlády při tomto vymezení, a to zejména z hlediska proporcionality zásahu do práv dotčených osob.

Možnost zásahu správních soudů, ve vztahu k úvaze orgánů výkonné moci o vhodné budoucí podobě rozvoje dopravní infrastruktury, a hlediscích, jež mají při této úvaze brány v úvahu, včetně alternativních řešení, je nepochybně omezená principem zdrženlivosti.¹⁹⁾ Musí však zahrnovat přezkum dodržení ústavních principů zákazu libovůle a diskriminace, jakož i nevybočení z mantinelů, vyplývajících ze zákonných pravidel, včetně cílů a úkolů územního plánování.²⁰⁾ Uvedené aspekty je dále nutné, k námitce či připomínce dotčené osoby, vzít v úvahu při posouzení proporcionality zvoleného řešení. Na těchto základních požadavcích je nutno trvat i ve vztahu k záměrům, jejichž základní vyplývají z rozhodnutí vlády na úrovni PÚR.

Nemá-li proto výše citovaná judikatura, potvrzující závěr o nemožnosti soudního přezkumu PÚR jako opatření obecné povahy, vést k protiústavním důsledkům, je nutné trvat na výkladu, podle něž závaznost PÚR pro navazující územně plánovací dokumentaci

17) Viz body 12–25 rozsudku ESLP.

18) Viz body 69–70 rozsudku ESLP.

19) Viz například rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011–150.

20) Srov. například rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Ao 5/2011–204.

neznamená prověření nejen jejich přípustnosti z hlediska konkrétních požadavků právních předpisů, ale i jejich věcné racionality (odůvodnitelnosti) a proporcionality. Zároveň je nutné trvat na možnosti soudního přezkumu těchto aspektů záměrů, vymezených v PÚR, na úrovni zásad územního rozvoje.

Krátká úvaha nad problémem zmíněným na konferenci v Ostravě

Zdeňka Vobrátilová

Ve dnech 5. a 6. 11. 2015 proběhla v Ostravě 20. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu. Odborná i společenská část byla na úrovni odpovídající významu této akce a jejím organizátorům lze za ni jen poděkovat. Konference nebyla věnována konkrétnímu určenému tématu, příspěvky se věnovaly tomu co v oblasti územního plánování a stavebního řádu bylo, je a tomu, co nás ještě čeká. Zaujaly také informace o vývoji právní úpravy na Slovensku.

Zajímavý byl příspěvek doc. ing. arch. Petra Durdíka téma „městský architekt – veřejný prostor“. Připomněl v něm dřívější útvary hlavního architekta, potřebu obnovení jejich pozic a vyřešení jejich právního postavení. Přestože dnes asi 15 % měst útvar městského architekta má, jeho právní ukotvení je nulové. Zřejmě i vláda si uvědomila nezbytnost zabývat se uvedeným problémem, když svým usnesením ze dne 14. 1. 2015 č. 22 schválila Politiku architektury a stavební kultury České republiky. Deklarovaným účelem je přinést zlepšení kvality života lidí zvyšováním kvality prostředí, ve kterém žijí, přičemž, jak se v dokumentu uvádí: „Stavby a jejich okolí, veřejná prostranství i krajina tvoří základní součást tohoto prostředí“. Členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů je uloženo zohledňovat Politiku při zpracovávání koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů a plnit úkoly obsažené v Politice. V části IX. Implementace téma 3.3 se stanoví následující cíl: „Vyhodnotit a posílit úlohu hlavních (městských/oblastních) architektů“. K dosažení cíle se opatřením 3.3.1. ukládá: „Prověřit postavení a pravomoci hlavních (městských/oblastních) architektů, jejich kompetence a zodpovědnost. Prověřit nutnost eventuální legislativní úpravy“. K tomu by mělo dojít v průběhu roku 2016. Za splnění je odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, Českou komorou architektů, Českou komorou autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Svazem měst a obcí České republiky a dalšími subjekty.

V souvislosti s uvedenou problematikou se někdy mluví o „veřejném prostoru“, jindy o „veřejném prostranství“. Měl by se tedy městský architekt (hlavní architekt, oblastní architekt) starat o kvalitu veřejného prostoru, nebo o kvalitu veřejného prostranství? Co máme rozumět

veřejným prostorem, je nějaký rozdíl mezi veřejným prostorem a veřejným prostranstvím a existuje právní úprava, o kterou se lze opřít?

Odpověď nalezneme ve stavebním zákoně a v zákoně o obcích. V § 2 odst. 1 písm. k) bod 4 stavebního zákona se dozvíme, že veřejnou infrastrukturou se rozumí veřejné prostranství zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu; poznámka pod čarou nás s definicí odkáže na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podle citovaného ustanovení obecního zřízení veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Zřízení funkce městského architekta zatím záleží na určité osvědčenosti vedení obce a zřejmě také na finančních prostředcích, které si to vyžaduje. Určitý problém může představovat závislost jeho existence, na vůli a zájmech politické reprezentace obce, které se mohou měnit v souvislosti s výsledky voleb do zastupitelstev obcí. Pokud má být městský architekt mimo jiné nositelem urbanistické koncepce a jejího kontinuálního naplňování, potřebuje stabilní prostředí a jistotu existence s horizontem přesahujícím 4 roky volebního období zastupitelstva.

Splnění úkolu daného usnesením vlády si vyžádá odpověď na řadu otázek. Zda městský architekt má povinně působit v určených obcích (městech), nebo zda bude zřízení této funkce dobrovolné a v souvislosti s tím, jak bude z hlediska organizačního její výkon zajišťován? Postačí, jako dosud, smlouva s odborníkem, kterého si obec vybere, nebo bude povinně zřizován v rámci obecního úřadu samostatný odbor či oddělení? Budou pro výkon funkce městského architekta stanovena nějaká kvalifikační kritéria? Bude městský architekt vykonávat svoji činnost jako samostatnou působnost obce, nebo ji bude vykonávat jako státní správu, resp. přenesenou působnost? Řešení není jednoduché, protože nelze pouze „oprášit“ starou úpravu.

Před rokem 1990 například nebylo třeba řešit, v jaké působnosti by měl městský architekt svoji funkci vykonávat. Národní výbory byly podle čl. 86 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, orgány státní moci a státní správy v krajích, okresech a obcích. Územní (místní) samospráva byla obnovena až ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., jenž změnil znění čl. 86 platné ústavy tak, že základem místní samosprávy je obec. Ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 24. 11. 1990. Toho dne, kdy se konaly volby do zastupitelstev v obcích, nabyl účinnosti také zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Po rozdělení Československa, od 1. 1. 1993, je územní samospráva upravena v hlavě sedmé Ústavy České republiky, v roce 2000 byl vydán zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Jak vyplývá z Ústavy ČR, obec jako základní územní samosprávný celek je územním společenstvím občanů, jež má právo na samosprávu – správu vlastních záležitostí, kterou mu ústava v čl. 8 zaručuje. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Výkon státní správy lze orgánům samosprávy svěřit jen tehdy, stanoví-li to zákon; pak mluvíme o přenesené působnosti.

V rámci samosprávy by se městský architekt uplatnil zejména při územně plánovací činnosti. Mezi cíle územního plánování podle § 18 odst. 4 stavebního zákona patří ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Jedním z úkolů územního plánování je podle § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stanovování urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a prostorové uspořádání území a jeho změny, zejména

na umístění a uspořádání staveb. Odborná podpora zastupitelstva, popřípadě rady obce při plnění těchto cílů a úkolů by jistě tvořila důležitou část činnosti městského architekta, uplatnil by se například také v územních řízeních, popřípadě i stavebních řízeních, v nichž je obec v postavení účastníka, mohl by působit při vlastní investiční činnosti obce, při zadávání veřejných zakázek a plnil by i další úkoly. Samosprávu mohou orgány obce vykonávat pouze na území obce, nikoli ve správním obvodu obce, který může obsahovat území více samosprávných obcí.

Současná právní úprava neumožňuje, aby městský architekt zasahoval do výkonu přenesené působnosti (státní správy) stavebním úřadem, například předběžným projednáváním žádostí jednotlivých stavebníků, vydáváním určitých víceméně závazných doporučení či stanovisek stavebnímu úřadu k vyřízení žádosti apod. Pokud stavebníci konzultují s městským architektem své stavební záměry, dělají to pouze dobrovolně; žádný zákon jim takovou povinnost neukládá, ani neumožňuje, aby jim na jeho základě byla uložena.

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR je zastupitelstvo obce oprávněno v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Obec však nemůže tohoto nástroje využít k tomu, aby stanovila stavebníkům povinnost projednávat například žádosti o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení s městským architektem, pokud v obci působí. Obec smí obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti pouze v rozsahu stanoveném v § 10 písm. a) až d) obecního zřízení. Podle ustanovení písmen a) až c) nelze povinnost projednání záměru s městským architektem stavebníkům nařídít, podle písmene d) by to bylo možné, kdyby to stanovil zvláštní zákon (obdobnou úpravu obsahuje § 44 odst. 3 písm. a) až d) zákona o hlavním městě Praze). Zatím takový zákon neexistuje, proto stavebníky nelze nutit, aby se procedure podrobovali.

Stavební úřady při postupu podle stavebního zákona vykonávají státní správu, a to buď přímo, jde-li o ministerstva, újezdní úřady nebo báňské úřady, anebo jako přenesenou působnost. Přenesenou působnost vykonávají obecní úřady, úřady městysů, městské úřady, popřípadě úřady městských obvodů nebo městských částí územně členěných statutárních měst, Magistrát hlavního města Prahy nebo úřady městských částí hlavního města Prahy (dále jen „obecní úřad“) anebo krajské úřady.

Cíle a úkoly územního plánování a jejich naplňování musí sledovat i stavební úřady při výkonu přenesené působnosti. Stavebnímu úřadu se v § 90 písm. b) stavebního zákona dokonce výslovně ukládá, aby v územním řízení posoudil, zda záměr žadatele je v souladu s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavkem na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území. Zatím záleží na tom, jak rada obce zajistí výkon pravomocí příslušejících stavebnímu úřadu, zda je případně rozdělí mezi odbory nebo oddělení obecního úřadu, které k tomu zřídí. Organizační uspořádání obecního úřadu patří do působnosti rady obce, která je může měnit.

Pole působnosti pro městského architekta, by se jistě našlo i v rámci výkonu přenesené působnosti. Pokud by měla být tato funkce v rámci obecního úřadu povinně zajišťována, muselo by to být řešeno zákonem, který by také stanovil věcnou působnost městského architekta; zákon by mohl uložit stavebníkům, popřípadě projektantům povinnost, aby s městským architektem stavební záměry konzultovali. Jako přenesenou působnost by městský architekt vykonával svoji činnost ve správním obvodu obecního úřadu, tedy i pro území jiných samosprávných obcí. Takové obce by mohly mít obavy z omezení samostatné působnosti. Péče o vzhled veřejných prostranství, uchování architektonických hodnot a urbanistické řešení vytvářející

harmonické, pestré a přitažlivé životní prostředí náleží jistě také mezi vlastní záležitosti onoho územního společenství občanů, jímž obec je. Nejde pouze o úkol státní správy. Obě složky veřejné správy by se měly v zájmu věci spíše doplňovat, než spolu soupeřit. Odborný potenciál městského architekta, by měl být využitelný jak při výkonu samostatné, tak přenesené působnosti.

Jakým směrem se bude řešení právního postavení městského architekta ubírat, bychom se měli dozvědět v roce 2016, pokud budou splněny úkoly uložené usnesením vlády, kterým byla schválena Politika architektury a stavební kultury České republiky.

Odkazy na normy v právních předpisech

Jitka Víchová

V praxi investiční výstavby při uplatňování právních předpisů, zejména při navrhování a realizaci staveb, se běžně setkáváme s odkazy na technické normy. Smyslem využití odkazu na technickou normu je zejména zjednodušení, zrychlení, ale také zlevnění přípravy právních předpisů. Jsou tak stručnější, získávají na srozumitelnosti a přehlednosti, nejsou zatěžovány množstvím detailních požadavků a mají delší dobu platnosti, neboť nejsou závislé na technickém rozvoji normalizace. Při tvorbě předpisů obecně platí zásada rozdělení náplně, resp. obsahu technických požadavků mezi právní předpisy a technické normy. Právní předpisy, tj. zákony, nařízení vlády, vyhlášky a další zpravidla stanoví závazné rámcové požadavky obecného charakteru. Ty se týkají především bezpečnosti staveb, ochrany zdraví a života osob, úspor energie a ochrany životního prostředí, tj. prvků ochrany veřejných zájmů a jde o požadavky, které musí být v praxi respektovány. Nezávazné technické normy pak podrobným technickým řešením specifikují podstatné požadavky obecně závazných právních předpisů a jsou považovány za kvalifikovaná doporučení, resp. informují uživatele, kde je uvedeno odpovídající podrobné řešení dané problematiky. Ve výsledku tak technická norma doplňuje nekompletní právní požadavek a stává se do určité míry součástí právního předpisu.

Technické normy, resp. české technické normy (ČSN) jsou zvláštním druhem dokumentů, jež obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních, obsahují základní požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické nebo ochrany zdraví a životního prostředí, a další. Jsou založeny na společných výsledcích vědy, techniky a praxe a jsou zaměřeny na dosažení optimální úrovně navrhovaného řešení. Tvorba, schvalování a vydávání ČSN se řídí zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Jedním z důležitých faktů pro uživatelskou praxi je skutečnost, že citovaný zákon ukládá státu garanci za tvorbu a vydávání ČSN. Je zřejmé, že se jedná o významné ustanovení pro uživatele norem, zejména pro autorizované osoby, které při výkonu vybraných a dalších odborných činností odpovídají za ochranu veřejných zájmů ve výstavbě.

V praxi existuje řada případů, kdy dodržení požadavků konkrétních ČSN je vyžadováno zákonem nebo podzákoným právním předpisem. Povinnost postupovat při určité činnosti v souladu s ČSN může vzniknout především na základě ustanovení právního předpisu, který vymezí vztah k dodržování souvisejících ČSN. V takových případech již lze o určité „závaznosti“ hovořit. Technické normy podle výše uvedeného zákona č. 22/1997 Sb. nejsou obecně závazné, avšak v určitých případech se mohou stát „závaznými“, pokud na ně konkrétní právní předpis výslovně odkáže. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že se nejedná o obecnou závaznost dané ČSN, ve smyslu dřívějších předpisů upravujících technickou normalizaci, ale o povinnost řídit se příslušnou normou pouze ve vztahu k předpisu, který se na ni odkazuje. Při uplatnění tohoto postupu vzniká povinnost řídit se ustanoveními příslušné normy pro ty subjekty, kterým daný právní předpis stanoví konkrétní povinnosti. S nerespektováním norem v případech nekvalitní úrovně stavebních děl tak mohou být spojeny právní důsledky.

Problematickou využívání technických norem při tvorbě právních předpisů se zabývá *Usnesení vlády ČR č. 895/2002 o zajištění přípravy, přijímání a uplatňování technických předpisů a technických norem ve vztahu k zamezení neopodstatněným technickým překážkám mezinárodního obchodu* (dále jen „Usnesení“). V případech, kde je tomu namísto z důvodu ochrany veřejných/oprávněných zájmů Usnesení doporučuje, aby příslušný orgán státní správy při přípravě, přijímání a uplatňování právních předpisů s technickým obsahem v neregulované sféře stanovil nebo konkretizoval povinnosti s využitím technických norem. Přitom použitím technické normy v rámci přípravy daného předpisu se rozumí zejména odkaz na jednu nebo několik norem, nelze však vyloučit převzetí textu technické normy nebo její části přímo do znění navrhovaného předpisu.

Obecně lze konstatovat, že použití odkazů na normy v naší legislativní praxi není jednotné a odvíjí se od názoru a přístupu jednotlivých resortů, resp. příslušných orgánů státní správy odpovědných za přípravu a uplatňování právních předpisů ve své gesci. Pro potřeby legislativní praxe Usnesení ve své příloze mj. uvádí základní typy odkazů na technické normy, se kterými se v současné praxi setkáváme.

Z hlediska *přesnosti* odkazu Usnesení vysvětluje formu *výlučného a indikativního odkazu*.

Indikativním odkazem se rozumí shoda s technickou normou, kde tento odkaz je jen jedním z možných způsobů, jak stanovené právní požadavky splnit. Technická norma v uvedeném případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek, který však může být splněn i jinými prostředky. Forma indikativního odkazu je vázána na splnění podmínky, která je v daném předpisu konkrétně specifikována. Naproti tomu *výlučný odkaz* určuje shodu se související technickou normou jako jediný způsob, jak vyhovět regulatorním požadavkům příslušného právního předpisu. V těchto případech předpisy neobsahují ustanovení, které by upravily možnost odchylného řešení od příslušné ČSN.

Indikativní odkaz využívá například *vyhláška MMR č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby*. Tato vyhláška definuje vztah mezi právním předpisem a normou pojmem „*normová hodnota*“. Uvedeným pojmem se rozumí konkrétní technický požadavek (například limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry apod.) obsažený v související ČSN, jehož splnění se považuje za dodržení závazného požadavku stanoveného vyhláškou. Pojem normová hodnota zavádí právní domněnku v tom smyslu, že pokud je splněn příslušný požadavek odpovídající normy tam, kde se vyhláška na ni odkazuje, je splněn i příslušný požadavek stanovený vyhláškou. Citovaná vyhláška však umožňuje zvolit řešení odchylné

od příslušné ČSN za podmínek, které formuluje tak, že navržené odchylné řešení bude odpovídat nejméně „základním požadavkům na vlastnosti stavby“, které specifikuje ve svém textu. Jedná se o konkrétní požadavky bezpečnosti, ochrany života, zdraví, životního prostředí a další důležitá hlediska ochrany veřejných zájmů ve výstavbě. Vzhledem k tomu, že odkaz má obecnou formu je ke každému ustanovení, které se odkazuje na normovou hodnotu konkretizována příslušná česká technická norma (ČSN, ČSN EN atd.). Seznam ČSN vyjadřujících konkrétní normové hodnoty, je dostupný jako pracovní pomůcka na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj – www.mmr.cz/územní plán a stavební řád/stanoviska, metodiky.

Obdobný princip *indikativního odkazu* používá vyhláška MMR č. 398/2009 Sb., o *obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb*. Odkazy na ČSN jsou v této vyhlášce řešeny obdobně, jako ve výše citovaném předpisu. Rozdílná je pouze vazba na stanovenou podmínku odchylného řešení a to, že navržené řešení bude odpovídat nejméně úrovni požadavků souvisejících norem. Seznam ČSN konkretizujících normové hodnoty, je dostupný jako pracovní pomůcka na stejných stránkách MMR, jak je uvedeno výše.

Odlišnou formu *indikativního odkazu* od shora uvedené koncepce zvolil zákon č. 22/1997 Sb., o *technických požadavcích na výrobky*. Odkazy na normy řeší prostřednictvím institutu „určených norem“, které ve svém textu definuje. Jedná se o původní normy ČSN, které jsou dodatečně oznamovány ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „ÚNMZ“) jako normy určené pro posuzování shody vlastností stanovených výrobků s požadavky věcně příslušného právního/technického předpisu. Věstník ÚNMZ je jediným dokumentem, který uvádí seznamy všech určených norem jednotlivě k souvisejícím předpisům. Proceduru „určení“ norem upravuje citovaný zákon s tím, že ÚNMZ může po dohodě s příslušnými ministerstvy a jinými ústředními správními úřady pro účely specifikace technických požadavků na výrobky „určit“ ČSN, popřípadě další technické normy nebo jiné technické dokumenty, jež obsahují podrobnější technické požadavky na výrobky. Uvedený zákon zavádí právní domněnku v tom smyslu, že splnění určené normy se považuje za splnění požadavků stanovených technickým předpisem, k němuž se tato norma nebo její část vztahuje. Obdobný princip zákon stanoví pro uplatňování harmonizovaných českých technických norem (dále jen „hČSN“). Výjimkou je však oblast „harmonizovaných stavebních výrobků“, které spadají do režimu nařízení EP a Rady (EU) č. 305/2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh (o stavebních výrobcích). Pro tuto oblast jsou harmonizované normy závazné. Citované nařízení je součástí našeho právního řádu a je „přímo použitelným předpisem pro stavební výrobky“ v regulované sféře. Aktualizovaný seznam určených norem a hČSN lze nalézt na adrese www.unmz.cz/informační portál, včetně technického předpisu, ke kterému se vztahují (například určené normy k nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky).

Pokud jde o *vylučné odkazy* lze uvést následující předpisy. Například vyhláška č. 501/2006 Sb., o *obecných požadavcích na využívání území* stanoví, že při navrhování dopravy v klidu musí být vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání v rozsahu požadavků české technické normy. Jmenovitě se jedná o ČSN 73 6110 Projektování místních komunikací, kterou je možné bezplatně stáhnout ze stránek Ministerstva pro místní rozvoj na adrese www.mmr.cz/územní plánování a stavební řád/právo a legislativa.

Dalším příkladem je například vyhláška MV č. 23/2008 Sb., o *technických podmínkách požární ochrany staveb*. V jednotlivých ustanoveních vyhláška rozvádí specifické podmínky

požární ochrany včetně odkazů na podrobné řešení podle příslušné ČSN, jejichž výčet je uveden v příloze č. 1 vyhlášky. Obdobnou koncepci odkazů užívá například *vyhláška MD č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích*. Řešení odchylné od normy uvedené vyhlášky neumožňují.

Vyhláška MZE č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích na vodní díla zavedla ve vybraných ustanoveních odkaz na normovou hodnotu. Příslušné ČSN konkretizující normové hodnoty jsou uvedeny přímo v textu tohoto předpisu, resp. v poznámce pod čarou. Řešení odchylné od normy vyhláška rovněž neumožňuje.

Usnesení vlády vysvětluje princip *všeobecného odkazu* na technické normy. Rozumí se jím odkaz, který zahrnuje normy jako celek, aniž by je určoval individuálně. Interpretace takového odkazu znamená, že jeho autor má na mysli všechny technické normy, které se k danému předmětu vztahují.

Jako příklad *všeobecného odkazu* lze uvést *zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*, který ukládá povinnost provádět stavbu za stanovených podmínek, mimo jiné i dodržení obecných požadavků na výstavbu, *technických norem*, zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a další. Dalším příkladem je *zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích*, který ukládá držiteli licence zajistit, aby k výkonu licencované činnosti byla používána technická zařízení, která splňují požadavky bezpečnosti a spolehlivosti stanovené právními předpisy a *technickými normami*, v plynárenství i technickými pravidly, která jsou registrována u Hospodářské komory České republiky. Obdobně *vyhláška MPO č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov* požaduje, aby výpočet účinnosti technických systémů vytápění, chlazení, větrání, úpravy vlhkosti vzduchu, přípravy teplé vody a osvětlení se provedl podle příslušných *českých technických norem*.

Dalším rozlišením je *nedatovaný* nebo *datovaný odkaz* na technické normy. *Nedatovaný odkaz* určuje konkrétní technické normy takovým způsobem, že revize technické normy neznamena potřebu novelizovat předpis. V řadě právních předpisů existují *nedatované odkazy*, při nichž se v příslušné citaci uvádí jen číslo normy bez data vydání. To znamená, že vždy platí poslední aktuální vydání normy a právní předpis kvůli změně normy není třeba měnit. Naproti tomu *datovaný odkaz* na technické normy určuje konkrétní verzi konkrétní ČSN. Mohou existovat odkazy na přesně datovanou normu, kdy je u normy uveden rok jejího vydání. Je zřejmé, že se změnou, resp. revizí této normy je nezbytné upravit i právní předpis, který se na ni odvolává. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, při tvorbě a vydávání norem totiž požaduje jednotnost a vzájemný soulad ČSN a jejich soulad s právními předpisy.

Záležitosti odkazů na technické normy se podrobně věnoval Ústavní soud ČR (ÚS) ve svém nálezu ze dne 26. 5. 2009, který byl publikován ve Sbírce zákonů pod č. 241/2009 Sb. Tímto nálezem ÚS zamítl návrh veřejného ochránce práv na zrušení vyhlášky MV č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb. Návrh na zrušení vyhlášky byl odůvodněn tím, že vyhláška se v řadě svých ustanovení odkazuje na ČSN, které však nejsou veřejně a bezplatně dostupné. Z odůvodnění nálezu ÚS, který je vodítkem pro to, jak využít nezávazných technických norem při tvorbě právních předpisů, jsou podstatné některé závěry, například: „...odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly formu odkazu výlučného (povinného) nebo indikativního; ... technické normy nejsou obecně závazné,

v určitých případech se však stanou obecně závaznými, pokud na ně konkrétní právní předpis výslovně odkáže; ... technické normy obsahují informace o obecně uznávaných technických řešeních; ... obsahují základní požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí; ... mají za cíl konkretizovat požadavky obsažené v právních předpisech a chránit tak veřejný zájem a bezpečnost; ... doplňují nekompletní právní požadavek; ... technické normy jsou považovány za kvalifikovaná doporučení (nikoliv příkazy) a jejich používání je nezávazné, pouze dobrovolné; ... právní předpis stanoví pouze základní požadavky a není zatěžován obsáhlostí detailních technických řešení; ... do technických norem lze nahlédnout například na hasičských záchranných sborech nebo za poplatek v technických knihovnách...“.

Závěrem jen připomenutí – česká technická norma/ČSN je dokument, který poskytuje pro obecné a opakované používání pravidla, směrnice nebo charakteristiky činností nebo jejich výsledků, zaměřené na dosažení optimálního stupně řešení navrhovaného díla a je považována za základ bezpečnostních požadavků jako důkaz pro splnění minima pro ochranu zdraví, života, životního prostředí, ale i majetku. Po ukončení obecné závaznosti norem tak podstatně více zodpovědnosti přechází na autorizované osoby, které při výkonu své činnosti chrání veřejné zájmy.

Poznámka:

Problematicke ČSN se věnuje také rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63 a rozsudek MS v Praze ze dne 7. 9. 2015, č. j. 11 A 3/2014-82.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Emil Flegel

Dne 23. 10. 2015 se uskutečnilo výjezdní setkání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo spojené s konferencí na téma aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu a správních soudů ke stavebnímu zákonu.

Byl projednán nálezný ÚS sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 – aktivní žalobní legitimace spolku k napadení OOP. ÚS zrušil předchozí rozsudek NSS č. j. 2 AOs 2/2013-69 ze dne 18. 9. 2014, který potvrdil odmítnutí návrhu na zrušení části ZÚR Jihočeského kraje pro nedostatek aktivní žalobní legitimace, pro porušení základního práva na soudní a jinou právní ochranu, garantovanou ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), značnými posuny. Fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah stěžovatelů k lokalitě regulované OOP. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených OOP plynoucím z ZÚR, pak by mu zpravidla měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Spolek dožadující se zrušení OOP musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s.

Přítomní byli seznámeni s usnesením NSS sp. zn. 8 As 79/2014 ze dne 30. 6. 2015 týkající se změny v užívání ze stavby dočasné na trvalou a nezbytný souhlas vlastníka pozemku. Dočasná stavba z pohledu stavebního zákona není shodná s dočasnou stavbou z pohledu občanskoprávního. I s dočasnou stavbou z pohledu stavebního zákona však souvisí omezení vlastnických práv vlastníka stavby, který získal (vybudoval) stavbu, o které měl a mohl vědět, že je dočasného charakteru. Podobně pak vlastník pozemku může legitimně očekávat, že jeho vlastnické právo bude omezeno pouze po dobu, na kterou bylo povoleno užívání dočasné stavby. Osmý senát proto nesouhlasí s názory vyjádřenými sedmým a prvním senátem o rovnosti vlastnických práv. Osmý senát dospěl k závěru, že změna užívání spočívající ve změně dočasného užívání na trvalé, je změnou ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, tedy změnou, která je spojena se změnou stavby a je k ní vyžadováno projednání ve stavebním

řízení. Věc byla předložena rozšířenému senátu NSS k rozhodnutí, zda je třeba považovat změnu užívání stavby z dočasného na trvalé užívání za změnu stavby ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 a zda je k takové změně třeba souhlasu vlastníka pozemku, který je odlišný od vlastníka stavby.

Byla podána informace k rozsudku NSS č. j. 7 As 81/2015 ze dne 30. 6. 2015 k aplikaci zkrácených lhůt v řízení vedených podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby. Kasační stížnost spolku směřující proti usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla pro opožděnost odmítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ministra dopravy o povolení stavby části dálnice D1. Podle městského soudu řízení o předmětné stavbě spadalo do působnosti zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, a proto měla být žaloba podána ve zkrácené jednoměsíční lhůtě ve smyslu § 2 odst. 5 citovaného zákona, což se však nestalo. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost stěžovatele brojící proti citovanému usnesení důvodnou. Zkrácenou jednoměsíční lhůtu pro podání žaloby je totiž možno aplikovat pouze za situace, kdy ve správním řízení vyšlo najevo, že řízení bylo vedeno v působnosti citovaného zákona. Pokud tato podmínka splněna není, platí pro podání žaloby obecná žalobní lhůta ve smyslu § 72 odst. 1 soudního řádu správního. K takové situaci došlo i v dané věci. Žalobu proto mohl stěžovatel podat v obecné lhůtě pro podání žaloby, což splnil. Za této situace neměl městský soud žalobu odmítnout pro opožděnost.

Diskutován byl rozsudek NSS č. j. 9 As 314/2014 ze dne 1. 10. 2015 k požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí a výkladu ustanovení § 34 s. ř. s. a práv osob zúčastněných. Institut osoby zúčastněné na řízení relativně uceleně upravuje § 34 s. ř. s. Z odst. 1 citovaného ustanovení vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajících. Pokud z obsahu správního spisu plyne, že určité osoby přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, neboť mohou být jako vlastníci bezprostředně sousedících pozemků přímo dotčeny na svých právech vydáním rozhodnutí či jeho zrušením, je naplněna materiální podmínka vyjádřená v § 34 odst. 1 s. ř. s. Soud je povinen je v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. vyzvat, aby oznámily, zda budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, a zároveň je poučit o právech těchto osob. Pokud soud nijak nevyzval ani nepoučil, zatížil řízení vadou s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí.

Byla podána informace k průběhu projednávání 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) v Praze. Podle čl. 8 směrnice 98/34/ES mají státy povinnost notifikovat jakýkoli návrh technického předpisu již ve fázi návrhu. Podle judikátu Soudního dvora EU „CIA Security“ sp. zn. C-94/94 mají v opačném případě jednotlivci právo dovolávat se u vnitrostátních soudů odmítnutí uplatnění nenotifikovaného předpisu, který nebyl v úplnosti oznámen.

Zmíněn byl rozsudek NSS č. j. 6 As 174/2014 z 30. 9. 2015 k řízení o dodatečném povolování staveb a výjimek z OTP.

Diskutován byl rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 45 A 24/2012 z 23. 7. 2014 k zrušení vyjádření vydaného k účastenství osoby v řízení jako rozhodnutí v materiálním smyslu.

Mgr. Aleš Roztočil přednesl prezentaci na téma stavební zákon v judikatuře NSS:

- a) Soudní přezkum územních rezerv – vývoj judikatury NSS
 - rozsudek NSS ze 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53 (Bavoryně, III. ÚS 3836/13),
 - rozsudek NSS z 30. 10. 2013, č. j. 4 AOs 2/2013-58 (Beroun a Králův Dvůr),
 - rozsudek NSS z 30. 4. 2015, č. j. 4 As 261/2014-70 (Hlubočany, I. ÚS 2152/15),
- b) Problematika limitního zatížení území
Nadlimitní zatížení jako překážka umísťování dalších záměrů v území v judikatuře soudů:
 - MSPR 11 A 109/2013 – AFI Karlín,
 - 1 As 135/2011 – Epoque Pankrác,
 - 7 As 266/2014 – Převodovkárna Hyundai a zvýšení kamionové dopravy v obci Střítež,
 - Nález ÚS I. ÚS 451/11 (severojižní magistrála a hluková zátěž),
- c) Změna v užívání stavby (dočasná/trvalá)
 - Významné judikáty NSS č. j. 7 As 26/2008-140, č. 1990/2010 Sb. NSS, č. j. 1 As 128/2014-59 a č. j. 8 As 79/2014 – předloženo do RS (RS 14/2015),
 - Nález Pl. ÚS 2/99 – účastenství vlastníka pozemku v kolaudačním řízení,
- d) Aktuální rozhodnutí ESD Komise vs. Německo

Rozsudek Soudního dvora EU z 15. 10. 2015, C-137/14. Otázka implementace čl. 11 Směrnice 2011/92/EU. Německá úprava do značné míry obdobná české právní úpravě platné do 30. 3. 2015.

ESD judikoval, že ustanovení unijního práva nedovolují omezit důvody, které může žalobce vznést na podporu soudní žaloby. Takové omezení žalobce, pokud jde o povahu důvodů, které může vznést před soudem pověřeným přezkumem zákonnosti správního rozhodnutí, které se jej týká, nelze odůvodnit úvahami vycházejícími z dodržování zásady právní jistoty. Není totiž prokázáno, že by úplný soudní přezkum opodstatněnosti uvedeného rozhodnutí byl v rozporu s touto zásadou.

Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem čl. 11 směrnice 2011/92 a čl. 25 směrnice 2010/75 je nejen zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu.

Dále byly diskutovány vybrané problémy řízení před správními soudy:

- a) porušení pořádkové lhůty 90 dnů na rozhodnutí o návrhu na zrušení OOP – důsledky a možnosti obrany navrhovatele a dalších účastníků,
- b) otázka obce jako účastníka řízení o přezkumu OOP – nejednotný názor NSS

Mgr. Ježek podal informaci k novele zákona č. 13/1997 Sb. Pro účelové komunikace je nově silničním správním úřadem obec s rozšířenou působností; pro místní zůstávají všechny obecní úřady (§ 40). K připojení na pozemní komunikaci už není třeba souhlasu vlastníka komunikace, ale jen jeho stanovisko. Změny ve vyvlastňování (§ 17) – pro novou stavbu místní komunikace lze vyvlastnit jen v případě, jedná-li se o místní komunikaci 1. třídy.

Přítomní byli seznámeni s rozsudkem NSS č. j. 2 As 166/2015 ze dne 27. 8. 2015 k akcesorické povaze řízení o dodatečném povolení stavby. Podle NSS není možné uvažovat o vedení samostatného řízení o dodatečném povolení za situace, kdy stavba byla pravomocně nařízena k odstranění. Správní orgány měly řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 SŘ zastavit.

Z jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

Dne 3. 12. 2015 se uskutečnilo další jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád. Prvním bodem programu bylo projednání rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 9A 40/2015 z 10. 6. 2015 – zamítnutí návrhu na zrušení části aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Prahy – MÚK Beranka (D11).

Soud optikou míry soudního přezkumu neshledal žádné podstatné, nezanedbatelné vady v procesu pořizování Aktualizace č. 1 ZÚR a tedy ani nezákonnost napadené části OOP. Navrhovatelka podle soudu své tvrzení o nesprávné aplikaci novely stavebního zákona nepromítla do konkrétních projevů nezákonnosti Aktualizace č. 1 ZÚR, které by mohly zasáhnout její vlastnická práva k nemovitostem v území. Je-li OOP podkladem pro další rozhodování v území v rámci nižšího stupně územně plánovací dokumentace, nelze na úrovni ZÚR předurčovat a zohledňovat jiný zdroj zástavby, není-li v daném OOP záměrem kolizním (kolizní záměry Městský soud v Praze posuzoval např. ve svém rozsudku 9A 113/2012). Míru konkretizace ZÚR, jejich obsah a vztah k Politice územního rozvoje vyložil již Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 9 Ao 3/2009 a č. j. 6 Ao 6/2010, vycházejí dle ustanovení § 31 stavebního zákona z toho, že jde o koncepční nástroj, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech, přičemž v Zásadách územního rozvoje dle § 36 stavebního zákona se pak stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí. Bylo upozorněno, že soud projednává další návrhy na zrušení ZÚR ve vztahu k letišti a pražskému okruhu.

Přítomní byli seznámeni s rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30A 87/2015 z 30. 9. 2015 – zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu na spalovnu odpadů.

Ustanovení § 9a odst. 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném od 1. 4. 2015, ukládá příslušnému orgánu EIA vydat pro účely navazujícího řízení, kterým ve smyslu § 3 písm. g) novelizovaného zákona o EIA je i předmětné stavební řízení o povolení stavby, též závazné stanovisko k ověření změn záměru. Účelem tohoto tzv. verifikačního závazného stanoviska je posouzení, jestli záměr není ohledně jeho rozsahu, kapacity, či užití technologie výrazně odlišný od dokumentace EIA. Ustanovení § 9a odst. 4 a 5 citovaného zákona je opět nezbytné vykládat v návaznosti na příslušná přechodná ustanovení obsažená v čl. II. bod 2. novele zák. č. 100/2001 Sb., účinná od 1. 4. 2015, podle kterých povinnost opatřit vždy verifikační stanovisko platí i pro řízení zahájená před 1. 4. 2015, tj. před zmíněnou novelou zákona EIA.

Byla podána informace k rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 215/2015 ze dne 6. 11. 2015 – k povaze rozhodnutí vydaného podle ustanovení § 175 odst. 5 stavebního zákona.

Rozhodnutí, kterým se nařizuje vlastníku nemovitosti povinnost umožnit oprávněné úřední osobě vstup do nemovitosti dle § 172 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, může zasahovat do hmotných práv dotčené osoby (do práva vlastnického a práva na ochranu nedotknutelnosti

obydlí), proto nemá povahu rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s.

Diskutován byl rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 132/2015 z 1. 11. 2015 – k umístění stavby navzdory stavební uzávěře.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že stavba se nachází v oblasti klidu Šárka-Lysolaje.

Stavební uzávěra, která zde platí od roku 1990 podle čl. 3 odst. 2 písm. b), odst. 3 vyhlášky č. 8/1990 Sb., o zřízení oblastí klidu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška o zřízení oblastí klidu“), a vyhlásování stavební uzávěry pro tyto oblasti, nebyla v průběhu doby platnosti této vyhlášky nikdy zrušena. Podle městského soudu se ve vztahu ke stavební uzávěře neuplatní závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, neboť stavební uzávěra nebyla stanovena opatřením obecné povahy, nýbrž obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti. Ta nemůže být měněna opatřením obecné povahy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví jako opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nepovažuje za dostatečný závěr městského soudu, že stavební uzávěra byla vymezena obecně závaznou vyhláškou, která nemůže být měněna opatřením obecné povahy a nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví. Již dříve se Nejvyšší správní soud vyslovil, že existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace (viz judikaturu, na jejíž závěry odkazují citované zrušující rozsudky – rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011-191, ze dne 21. 2. 2012, č. j. 4 Ao 8/2011-69, ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53, nebo ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011-102). Překračuje-li stavební uzávěra tento svůj účel, stává se její užití v konkrétním případě nezákonným, což musí soudy ve správním soudnictví k námitce reflektovat. Nejedná se o samostatné přezkoumání opatření obecné povahy či obecně závazné vyhlášky (která však v tomto případě bezpochyby je opatřením obecné povahy v materiálním smyslu), ale o zohlednění excesů spojených s aplikací podkladových aktů rozhodnutí. Posuzovaný případ je podle NSS dobrým příkladem problému, kdy dochází k aplikaci stavební uzávěry i řadu let po jejím vydání, přestože očividně pominul její účel, protože omezení jí stanovené nebylo přeneseno do přijatého územního plánu. Výklad městského soudu by řadil vyhlášenou stavební uzávěru nad zákon a ústil v její faktickou nezměnitelnost jinými prostředky než normotvornými (zrušením vyhlášky), což by popíralo závěr citované judikatury, která nahlíží na institut stavební uzávěry poměrně restriktivně, neboť se jedná o výrazný zásah do práv dotčených osob.

Dále byl projednán rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 198/2015 ze dne 4. 11. 2015 – k obraně účastníka v případě nepředání odvolání odvolacímu orgánu prvoinstančním orgánem, uplatnění žalob podle § 79 nebo § 82 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil názoru krajského soudu, který měl za to, že nečinnostní žalobou se žalobce nemohl v daném případě bránit proti odvolacímu správnímu orgánu, neboť tento orgán neměl spis ve své dispozici. Není totiž povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis zrovna nachází. Účastník řízení má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho odvolání bylo vydáno ve lhůtách. V odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně „odpovědný“ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se tento obrátil postupem podle § 80 odst. 3 věty

druhé správního řádu na odvolací správní orgán. Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.

Zmíněn byl i rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 46 A 103/2013 z 30. 9. 2015 – „vánoční rozsudek“ k běhu lhůty přes vánoční svátky a výskytu vzácné snovačky červenonohé. Soud posuzoval „charakter období“, kdy mohl účastník uplatnit námitky, neboť je známo, že činnost správních orgánů bývá „spíše utlumena“.

Byla podána informace k novele zákona o veřejném zdraví č. 267/2015 Sb.

Vyloučení veřejných produkcí hudby provozovaných ve venkovním prostoru (tedy nikoli v budovách) z pojmu „hluk“. Takový hluk by měly od účinnosti novely zákona regulovat obce za použití nástrojů, které upravuje zákon o obcích, především obecně závazných vyhlášek.

Žadatel o vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo společného souhlasu ke stavbě zdroje hluku nebo chráněné stavby do území zatíženého zdrojem hluku předloží příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví pro účely vydání jeho stanoviska jako dotčeného orgánu státní správy měření hluku a návrh opatření k ochraně před hlukem. Stejnou povinnost má žadatel, který hodlá předložit stavebnímu úřadu návrh veřejnoprávní smlouvy a žadatel o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ke stavbě zdroje hluku nebo chráněné stavby. Pokud jde o uvedené měření hluku, odkazuje zákon na ustanovení § 32a, tedy může ho provést jen držitel osvědčení o akreditaci podle zákona technických požadavcích na výrobky nebo držitel autorizace podle § 83c.

Dále byli přítomni informováni o stavu přípravy novely SZ s předpokládanou účinností 1. 1. 2017 a o průběhu projednávání 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) v Praze. PSP byly odeslány do Bruselu k notifikaci. Na závěr jednání byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe:

- a) režim povolování vodních vleků,
- b) postavení exekutorů ve vyvlastňovacím řízení,
- c) způsobů přezkumu kolaudačních souhlasů – přezkumné řízení,
- d) charakteru motokrosově dráhy jako stavby a jejímu režimu podle stavebního zákona.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Odmítl-li se zhotovitel zabývat odstraněním řádně reklamované vady díla, má objednatel právo na slevu z ceny díla, i když si nechal vadu odstranit třetí osobou a o této skutečnosti před odstraněním vady zhotovitele neuvědomil.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 23 Cdo 4167/2014

Okresní soud v Jičíně rozsudkem ze dne 20. 6. 2013, č. j. 14 C 629/2011-100, ve znění doplňujícího rozsudku ze dne 18. 12. 2013, č. j. 14 C 629/2011-119, uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci částku 144 100 Kč, úrok z prodlení ve výši 7,75 % p. a. z částky 144 100 Kč za dobu od 16. 12. 2011 do zaplacení, to vše do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok pod bodem I), rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II) a zamítl žalobu v rozsahu, v němž se žalobce domáhal zaplacení úroku z prodlení ve výši 7,75 % p. a. z částky 144 100 Kč za dobu od 14. 12. 2010 do 15. 12. 2011 do zaplacení (výrok pod bodem III). Ve výroku III. se jedná o zřejmou nesprávnost rozhodnutí.

Soud prvního stupně zjistil, že žalobce s žalovaným uzavřeli dne 2. 9. 2005 smlouvu o dílo podle § 536 obchodního zákoníku (dále jako „obch. zák.“). Na základě této smlouvy se žalovaný zavázal pro žalobce zhotovit dílo, a to dodávku a montáž tepelného čerpadla, montážní práce na uložení a zajištění zemního kolektoru a přívodních trubek od rozdělovače k tepelnému čerpadlu včetně rozdělovačů a plnění kolektoru. V článku V. 1 smlouvy o dílo bylo sjednáno, že na tepelné čerpadlo poskytuje zhotovitel záruku pět roků ode dne uvedení do provozu. Záruka je poskytnuta za předpokladu, že zařízení bude provozováno podle platné technické dokumentace v souladu s návodem k obsluze. Podmínkou poskytnutí záruky jsou provedené předepsané servisní prohlídky, neporušené plomby na zařízení. Záruku nelze uplatnit na škody způsobené zásahem třetí osoby, nesprávnou obsluhou nebo působením vyšší moci. Záruka pěti let byla poskytnuta i na montážní práce. Cena samotného tepelného čerpadla byla v nabídce stanovena na 205 100 Kč.

Dne 22. 5. 2006 žalobce žalovanému ohlásil, že se na tepelném čerpadle vyskytly závady. Žalovaný se obrátil na autorizovaného technika společnosti Nibe, pana R. L., objednal u něj provedení opravy a ten tepelné čerpadlo opravil. Při dokončení opravy žalovaný přítomen nebyl, přičemž svou přítomnost u opravy si ani nevymínil. V roce 2010 se na tepelném čerpadle vyskytly další závady. Žalobce vadu čerpadla uplatnil u žalovaného v srpnu 2010. Žalovaný tuto reklamaci odmítl řešit s tím, že již neplatí garanční lhůta, protože při předchozích servisních pracích prováděných panem L. nedošlo k převzetí těchto prací a kontrole žalovaným. Protože žalovaný reklamaci nijak nevyřídil a blížila se topná sezona, žalobce začal jednat s autorizovanou servisní firmou Zika CZ, s. r. o. Tato společnost žalobci sdělila, že oprava tepelného čerpadla spočívající ve výměně chladicího modulu je by stála asi 160 000 Kč. Dále byla

žalobci nabídnuta výměna celého čerpadla za cenu kolem 250 000 Kč. Po dalších jednáních mezi společností ZIKA CZ, s. r. o., společností Nibe, resp. společností Nibe Energy Systém CZ, Družstevní závody Dražice – strojírna, s. r. o., bylo žalobci nabídnuto levnější řešení, nové čerpadlo za 144 000 Kč. Žalobce situaci vyřešil zakoupením nového tepelného čerpadla za tuto zvýhodněnou cenu, včetně montáže za 149 670 Kč bez DPH. Žalovaný ani poté reklamaci nevyřídil. Žalobce a jeho právní zástupce jej vyzývali k vyřízení reklamace, přičemž v těchto výzvách nikdy neuplatnili nárok na slevu a zaplacení částky 144 100 Kč. Tento nárok uplatnil žalobce až v žalobě, která byla žalovanému doručena dne 14. 12. 2011. V žalobě je přitom popsán pouze skutkový děj a to, že žalobce požaduje v důsledku výměny tepelného čerpadla zaplacení částky 144 100 Kč. To, že uplatňuje nárok na slevu, uvedl žalobce až u soudu dne 20. 9. 2012.

Soud prvního stupně dospěl k závěru, že žalovaný se reklamací ze srpna roku 2010 odmítl zabývat bezdůvodně. Námitku žalovaného, že do tepelného čerpadla zasáhla třetí osoba, konkrétně pan L., odmítl, jelikož takový zásah nelze považovat za neoprávněný zásah třetí osoby. Opravu objednal žalovaný, a proto je pouze věcí mezi žalovaným a panem L., že si žalovaný opravu od pana L. nepřevzal. Soud prvního stupně dovodil, že vady čerpadla odpovídá žalovaný (§ 560 odst. 1 a 3 obch. zák.). Vyšel přitom ze zjištění, že samotná vada byla vytknuta bez zbytečného odkladu poté, co byla zjištěna, a žalobce uplatnil u žalovaného nárok na odstranění této vady spočívající v opravě tepelného čerpadla. Jelikož žalovaný vadu neodstranil ani v přiměřené lhůtě, soud prvního stupně dovodil, že žalobce má ve smyslu § 436 odst. 2 obch. zák. právo odstoupit od smlouvy nebo požadovat přiměřenou cenu z kupní ceny a požadovaná sleva z ceny díla ve výši žalované částky odpovídá § 439 obch. zák.

Proti rozsudku soudu prvního stupně podal žalovaný dovolání do výroku I. a II. rozsudku soudu prvního stupně.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 6. 5. 2014, č. j. 47 Co 323/2013-134, změnil napadený rozsudek soudu prvního stupně ve výroku pod bodem I. tak, že zamítl žalobu na zaplacení částky 144 100 Kč s příslušenstvím (výrok pod bodem I.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok pod bodem II. a III.).

Odvolací soud se ztotožnil se skutkovými zjištěními, které učinil soud prvního stupně, a odkázal na ně. Odvolací soud se ale neztotožnil s jeho právním posouzením. Dospěl k závěru, že pokud je smlouva porušena podstatným způsobem jako v tomto případě (§ 345 odst. 2 obch. zák.), náleží kupujícímu volba mezi nároky uvedenými v § 436 odst. 1 obch. zák., jen jestliže ji oznámí prodávajícímu ve včas zasláném oznámení vad nebo bez zbytečného odkladu po tomto oznámení. Uplatněný nárok nemůže kupující měnit bez souhlasu prodávajícího. Žalobce po vytčení opětovné vady díla zvolil mezi nároky z vad formu odstranění vady opravou díla, protože vada byla odstranitelná. Žalovaný se bránil povinností odstranit vadu díla poukazem na nedodržení záručních podmínek, a proto žalobci vzniklo právo od smlouvy odstoupit nebo požadovat přiměřenou slevu z ceny díla. Žalobce ale místo toho využil nabídky třetí osoby a nechal si bez souhlasu žalovaného vyměnit celé tepelné čerpadlo. Až v průběhu řízení žalobce změnil svoje tvrzení a částku, kterou zaplatil třetí osobě za nové tepelné čerpadlo, charakterizoval jako slevu z ceny díla sjednané se žalovaným.

Odvolací soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky (dále jen „Nejvyšší soud“) sp. zn. 29 Cdo 2206/98, podle něhož obchodní zákoník neumožňuje, aby objednatel bez dohody se zhotovitelem sám odstranil nebo nechal odstranit vady díla. Takový postup je možný, jen pokud objednatel uplatnil právo na slevu z ceny anebo pokud odstoupil

od smlouvy. Dále odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 3966/2011 a sp. zn. 23 Cdo 1299/2008.

Odvolací soud uzavřel, že žalobci nevzniklo právo na slevu z ceny díla rovnající se ceně za nově dodané tepelné čerpadlo, proto odvolací soud rozsudek okresního soudu ve výroku pod bodem I. změnil a žalobu v této části zamítl.

Rozsudek odvolacího soudu napadl žalobce dovoláním. Přípustnost dovolání zakládá na vyřešení otázky, zda lze na daný případ vztáhnout rozhodnutí Nejvyššího soudu citovaná v odůvodnění rozsudku odvolacího soudu nebo zda má být tato právní otázka reklamace vad a s tím spojených náhrad posouzena jinak. Zásadní právní otázkou podle dovolatele je, zda žalobce postupoval při reklamaci v souladu s tehdy platnou právní úpravou danou obchodním zákoníkem, jak naznal ve svém rozhodnutí soud prvního stupně, či zda se od této úpravy odchýlil, jak předpokládá odvolací soud s odkazem na citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu, která podle dovolatele na věc nedopadají. Dovolatel je zároveň toho názoru, že odvolací soud svým rozsudkem porušil zásadu předvídatelnosti soudního rozhodnutí, kdy dva soudy rozhodují ve věci zcela odlišně na základě stejných předložených důkazů.

Dovolatel navrhl, aby dovolací soud zrušil napadený rozsudek odvolacího soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k dovolání se žalovaný plně ztotožnil se závěry odvolacího soudu a navrhl zamítnutí dovolání.

Nejvyšší soud v dovolacím řízení postupoval a o dovolání rozhodl podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též jen „o. s. ř.“) ve znění účinném do 31. 12. 2013 (čl. II. bod 2 zákona č. 293/2013 Sbírky, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sbírky, občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů).

Nejvyšší soud se nejprve zabýval otázkou, zda dovolatel vymezil přípustnosti dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř.

Podle § 237 o. s. ř., není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

Nejvyšší soud byl nucen nejprve konstatovat, že již v rozhodnutí ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 23 Cdo 2394/2013, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že žádost dovolatele, podle níž „dovolacím soudem má být právní otázka posouzena jinak“ významově neodpovídá (ve smyslu § 237 o. s. ř.) požadavku, aby „dovolacím soudem (již dříve) vyřešená právní otázka byla (dovolacím soudem) posouzena jinak“. Jestliže tedy dovolatel požaduje, aby právní otázka reklamace vad a s tím spojených náhrad byla posouzena jinak, nevymezil tím přípustnost dovolání podle § 237 o. s. ř. Dovolatel nevymezil přípustnost dovolání ve smyslu § 237 o. s. ř. ani námitkou porušení zásady předvídatelnosti soudního rozhodnutí ze strany odvolacího soudu.

Pokud však z obsahu dovolání vyplývá, že dovolatel požaduje vyřešit otázku, zda odvolací soud správně aplikoval na řešení otázky reklamace vad a s tím spojených náhrad rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 2206/98, sp. zn. 23 Cdo 3966/2011 a sp. zn. 23 Cdo 1299/2008, v případě, kdy zhotovitel neodstraní v přiměřené době reklamovanou vadu díla

a kdy objednatel si nechá vadu odstranit třetí osobou bez toho, že by o tom, že opravu si zajistí sám, uvědomil předtím o této skutečnosti zhotovitele, je namístě učinit závěr, že tato otázka je otázkou v rozhodovací praxi dovolacího soudu dosud neřešenou, a proto je dovolání žalobce podle § 237 o. s. ř. přípustné. Nejvyšší soud se dále zabýval otázkou důvodnosti dovolání ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř. Dospěl k závěru, že rozhodnutí Nejvyššího soudu, která použil pro řešení dané právní otázky odvolací soud, nelze na danou věc vztáhnout. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 1999, sp. zn. 29 Cdo 2206/98, neřešilo otázku, zda je za situace, kdy zhotovitel neodstraní řádně reklamované vady díla v přiměřené dodatečné lhůtě, možné požadovat slevu z ceny díla bez toho, že by objednatel o tom, že si nechá vadu díla odstranit třetí osobou, zhotovitele předtím uvědomil. V rozhodnutí ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 23 Cdo 3966/2011, Nejvyšší soud řešil otázku, zda uspokojení nároků z vad lze dosáhnout uplatněním nároku z jiného právního důvodu, a v rozhodnutí ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 23 Cdo 1299/2008, řešil Nejvyšší soud otázku výši slevy z ceny díla s ohledem na použití § 136 o. s. ř.

V dané věci bylo však třeba řešit případ, kdy zhotovitel neodstraní v přiměřené době řádně reklamovanou vadu díla a kdy objednatel si nechá vadu odstranit třetí osobou, a tedy řešit otázku, zda objednatel je oprávněn za této situace požadovat slevu z ceny díla bez toho, že by o tom, že si nechá vadu odstranit třetí osobou, zhotovitele předtím uvědomil.

Nejvyšší soud při řešení uvedené otázky vyšel z ustanovení § 564 obch. zák., podle něhož při vadách díla platí přiměřeně § 436 až 441 obch. zák. a z ustanovení § 436 odst. 2, poslední věty, obch. zák., podle něhož, neodstraní-li prodávající vady zboží v přiměřené dodatečné lhůtě nebo oznámí-li před jejím uplynutím, že vady neodstraní, může kupující odstoupit od smlouvy nebo požadovat přiměřenou slevu z kupní ceny.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že za situace, kdy na předmětném díle se vyskytly opakovaně vady a žalobce, jako objednatel, vady u žalovaného řádně reklamoval a poté, co žalovaný, jako zhotovitel, vadu neodstraní a bezdůvodně se jejím odstraněním odmítl zabývat, si objednatel nechal vadu odstranit třetí osobou, je možno požadavku na zaplacení slevy z ceny díla vyhovět, i když žalobce, jako objednatel, předtím, než si nechal vadu odstranit třetí osobou, o tom žalovaného, jako zhotovitele, neuvědomil.

Nejvyšší soud proto na základě výše uvedeného uzavřel, že byl naplněn dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci ve smyslu § 241a odst. 1 o. s. ř., a proto napadený rozsudek odvolacího soudu podle § 243e odst. 1 o. s. ř. bez jednání (§ 243a odst. 1 o. s. ř.) zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 243e odst. 2 o. s. ř.), v němž bude odvolací soud vázán právním názorem dovolacího soudu (§ 243g odst. 1, věta za středníkem o. s. ř.).

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