

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Alena Bányaiová, CSc., Advokátní kancelář Bányaiová Vožehová, s.r.o., JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, Ing. Jana Horáčková, Ministerstvo průmyslu a obchodu, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., Nejvyšší správní soud, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, doc. JUDr. Ivana Štenglová, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Mgr. Markéta Vajnerová, Ministerstvo pro místní rozvoj, JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Úřad vlády ČR, JUDr. Vlastislav Zunt, CSc., ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Josef Vedral

Závazná stanoviska a jejich přezkum. 7

Petr Průcha

**K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných
ve formě opatření obecné povahy. 15**

Diskuse – Polemika

Josef Staša

**Zásadní peripetie, nebo pouhá epizoda v debatě
o postavení autorizovaného inspektora? 27**

Alena Bányaiiová

Zhotovení architektonického a projektového řešení stavby a práva k němu 36

Průřezové informace

Markéta Vajnerová

**Náhrada škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním
postupem na úseku územního plánování a stavebního řádu 42**

Jana Horáčková
Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 a praxe v ČR 52

Emil Flegel
Čtyřicáté šesté a čtyřicáté sedmé zasedání Sekce pro územní
rozhodování a stavební řád 56

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 66

Z valné hromady ČSPSP

*Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období
od valné hromady konané dne 23. června 2015 do valné hromady
konané dne 23. června 2016* 74

*Usnesení valné hromady České společnosti pro stavební právo
ze dne 23. června 2016* 84

Recenze

Vlastislav Zunt
JUDr. Alena Bányaiová, CSc.: Závazky v oblasti výstavby a nové civilní právo. 85

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Josef Vedral

Binding opinions and their reviews 7

The author discusses the current issue of the review of the underlying binding opinions in the light of the case law of the Supreme Administrative Court and discusses the procedural issues and the consequences of the review proceedings under the Code of Administrative Procedure.

Petr Průcha

Reviews of urban planning acts issued in the form of general measures 15

The article is dedicated to all aspects of the administrative and judicial review of general measures in the field of urban planning. The form of a general measure has greatly influenced urban planning and a judicial review it has very important implications in the work of regions and municipalities.

Discussion – Controversy

Josef Staša

Crucial peripeteia, or a mere episode in the debate about the status of the authorized inspector? 27

Following the recent decision of the Constitutional Court, the author analyzes the previous case law coming to the surprising conclusion that the issuance of a certificate is authorized inspector as an entity and also as executor of public administration.

Alena Bányaiová

Production of architectural and project solutions of a construction and the rights thereto 36

This article deals with current copyright issues with regard to planning and analyses the principle of refutable presumption in the granting of a licence under a contract for work done.

Cross-section Information

Markéta Vajnerová

Compensation for damage caused by an unlawful decision or by an incorrect official procedure concerning town and country planning and the Building Code 42

The author analyses the core aspects of the application of Act No. 82/1998 Coll., on liability for damage caused in the execution of public power by a decision or by an incorrect official procedure concerning town and country planning and the Building Code.

Jana Horáčková

Regulation (EU) No 347/2013 and practice in the Czech Republic 52

This article examines the processes in the permission of projects of common interest in the energy sector and the current status of their preparation in the conditions of the Czech Republic.

Emil Flegel

Meeting of the Section of the Urban Planning, Urban Permits, Construction Permits and Building Code 56

Help to legal practice

Decisions of the High Court 63

Decisions of the Supreme Administrative Court 66

From the General Meeting of ČSPSP

Information about a report on the activities of ČSPSP from a general meeting held on 23. 6. 2015 to a general meeting held on 23. 6. 2016 74

Resolution of the general meeting of ČSPSP of 23. 6. 2016 84

Review

Vlastislav Zunt

JUDr. Alena Bányaiová, CSc. Obligations in the field of construction law and the new Czech civil law 85
Mrs. JUDr. Alena Bányaiová, CSc. a leading Czech lawyer specialised in construction law and the member of the board of the Czech Society of Construction Law published a book concerning the contracts in construction industry from the point of view of the new Czech civil law. The publication deals with various aspects of the topic incl. the actual problems of the arbitration.

Závazná stanoviska a jejich přezkum

Josef Vedral

O významu závazných stanovisek pro územní a stavební řízení asi nemá smysl mluvit, tématem tohoto příspěvku je ale něco jiného, a sice přezkum závazných stanovisek v přezkumném řízení na základě § 149 odst. 5 správního řádu (a na něj navazující soudní přezkum úkonů, které jsou výsledkem takového přezkumného řízení, jak k němu dospěla judikatura). Na úvod se nicméně nelze obejít bez alespoň stručné rekapitulace zásadních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k povaze závazných stanovisek, neboť na některá z nich se odvolává i nynější judikatura vztahující se k přezkumu těchto úkonů správních orgánů v přezkumném řízení.

V rozhodnutí Sb. NSS č. 1764/2009 ze dne 21. října 2008 dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, přičemž aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

Toto rozhodnutí navázalo mimo jiné na závěry obsažené v rozhodnutí rozšířeného senátu Sb. NSS č. 906/2006, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry a nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

V rozhodnutí Sb. NSS č. 2434/2011 ze dne 23. srpna 2011 ale dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k opačnému závěru, a sice že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti a soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 s. ř. s. K tomuto závěru dospěl soud zejména s odvoláním na novou úpravu závazných stanovisek, včetně možného přezkumu v přezkumném řízení, obsaženou v § 149 správního řádu (rozhodnutí Sb. NSS č. 1764/2009 se

vztahovalo ještě k závazným stanoviskům vydávaným v době platnosti předchozího správního řádu z roku 1967).

Na toto rozhodnutí navázalo například rozhodnutí Sb. NSS č. 2764/2013 ze dne 29. listopadu 2012, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.

V rozhodnutí Sb. NSS č. 3214/2015 ze dne 19. února 2015 uvedl Nejvyšší správní soud (s odkazem na rozhodnutí Sb. NSS č. 2434/2011), že úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.

Na rozhodnutí Sb. NSS č. 2434/2011 navázala i další judikatura Nejvyššího správního soudu, která se už vztahovala k přezkumu závazných stanovisek v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, přesněji řečeno k tomu, zda výsledek takového přezkumného řízení je či není přezkoumatelný ve správním soudnictví na základě § 65 odst. 1 soudního řádu správního. V rozhodnutí čj. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. března 2013 uvedl Nejvyšší správní soud, že zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu týkající se povahy závazných stanovisek nutno vykládat tak, že je vyloučen samostatný soudní přezkum nejen závazných stanovisek, ale též i takových rozhodnutí, kterými byla tato závazná stanoviska změněna v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu a ve správním soudnictví je proto přípustné přezkoumávat rozhodnutí, jímž bylo v přezkumném řízení závazné stanovisko změněno teprve až v rámci soudního přezkumu meritorního správního rozhodnutí, jemuž toto závazné stanovisko (ve znění změnových rozhodnutí) slouží pouze jako jeden z podkladů.

V rozhodnutí čj. 4 As 42/2014-69 ze dne 23. května 2014 ale Nejvyšší správní soud dospěl k opačnému závěru, a sice že rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu z roku 2004 zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) soudního řádu správního. Soud konstatoval, že zatímco provádění (vydávání) úkonů podle části čtvrté správního řádu se realizuje zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením a při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté převažuje nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká, přičemž tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí ve věci přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

Soud dále uvedl, že rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení dle § 149 odst. 5 správního řádu nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o závazná stanoviska, jejichž přímý soudní přezkum je vyloučen ve smyslu judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (míněno rozhodnutí Sb. NSS č. 2434/2011). O odlišný případ by se jednalo, pokud by šlo o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu. V takovém případě se stále jedná o závazné stanovisko, jehož soudní přezkum se řídí zásadami uvedenými v citovaném rozhodnutí rozšířeného

senátu. O to se ovšem v nyní posuzované věci nejedná. Zatímco tedy vydaná závazná stanoviska nejsou ve smyslu závěru rozšířeného senátu zdejšího soudu rozhodnutími, rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazná stanoviska jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení. Taková rozhodnutí pak mají vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného závazného stanoviska zájem nebo dal k jeho vydání podnět, a proto podléhají soudnímu přezkumu.

Naopak v rozhodnutí čj. 10 As 97/2014-127 ze dne 8. července 2015 se Nejvyšší správní soud opět přiklonil k závěrům přijatým v rozhodnutí čj. 6 As 64/2012-21 ze dne 20. března 2013 a konstatoval, že účinky do právní sféry stěžovatele může předmětné závazné stanovisko získat nejdříve a pouze ve spojení s konečným rozhodnutím ve věci, kterým je v posuzovaném případě územní rozhodnutí a ochrana proti závaznému stanovisku je z tohoto důvodu svěřena až do případného odvolacího řízení proti územnímu rozhodnutí, v němž si odvolací orgán dle § 149 odst. 4 správního řádu vyžádá potvrzení nebo změnu od orgánu nadřízeného tomu, jenž závazné stanovisko vydal. Toto potvrzení či změna je přitom svou povahou opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015, čj. 4 As 241/2014-30). Rozhodnutí vydané dle § 149 odst. 5 správního řádu má z hlediska soudní přezkoumatelnosti ve smyslu § 65 s. ř. s. taktéž povahu závazného stanoviska, neboť opět nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Zrušením závazného stanoviska postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu proto nemůže dojít ke změně právního postavení stěžovatele, resp. k zásahu do jeho právní sféry. Podle § 149 odst. 5 správního řádu lze v přezkumném řízení závazné stanovisko rozhodnutím též změnit. Takové změněné stanovisko se v právní sféře dotyčného subjektu projevuje stejně jako původní závazné stanovisko, není je tedy možno považovat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí. Závazné stanovisko ve spojení s přezkumným rozhodnutím v takovém případě tvoří jeden celek a jako takové je platné ve znění změn provedených přezkumným rozhodnutím. Shodný závěr je nutno přijmout i ve vztahu k rozhodnutí dle § 149 odst. 5 správního řádu, jímž se závazné stanovisko ruší. Nemá-li závazné stanovisko vliv na právní sféru stěžovatele, pak ani rozhodnutí, kterým bylo zrušeno, takový vliv mít nemůže. Za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je možné považovat pouze takové rozhodnutí, kterým v druhé instanci správního řízení ruší jiné rozhodnutí stejné povahy, tj. zakládající, měnící, rušící či závazně určující práva nebo povinnosti. Závazné stanovisko magistrátu vydané v projednávané věci dle § 149 správního řádu ve spojení s § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči však rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. není. Jedná se pouze o jeden z podkladů konečného rozhodnutí vydávaného v územním řízení. Z toho plyne, že ani úkon správního orgánu, byť formálně označený za rozhodnutí (srov. § 149 odst. 5 správního řádu), kterým je toto závazné stanovisko zrušeno, nemůže nabýt „vlastnosti“ správního rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Předmětem přezkoumání ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu totiž není rozhodnutí ale jiný úkon správního orgánu.

Proti rozhodnutí čj. 10 As 97/2014-127 ze dne 8. července 2015 byla podána ústavní stížnost, o které Ústavní soud rozhodl dne 14. března 2016 rozhodnutím čj. I. ÚS 2866/15. Ústavní soud ústavní stížnost zamítl a ve svém rozhodnutí uvedl mimo jiné, že rozsudek čj. 4 As 42/2014-69 jednak zcela opomenul dříve vydaný rozsudek čj. 6 As 64/2012-21, jednak se opomenul zabývat tím, zda napadené rozhodnutí naplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jako jednoho ze základních ustanovení pro přezkum ze strany správních soudů, které bylo základem nejen pro rozsudek rozšířeného senátu ve věci přezkumu závazných

stanovisek, ale i řady dalších rozhodnutí rozšířeného senátu (a senátů tříčlenných). Dále uvedl, že rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti dotčené osoby, přičemž toto ustanovení Nejvyšší správní soud vykládá tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (usnesení rozšířeného senátu, čj. 6 A 25/2002-42 ze dne 23. března 2005, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS) a byť se současná judikatura Nejvyššího správního soudu příklání k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98 ze dne 16. listopadu 2010, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23; čj. 2 As 86/2010-76 ze dne 18. září 2012, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30–33; čj. 6 As 68/2012-47 ze dne 19. srpna 2014, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36–39 a odst. 29 výše citovaného rozsudku téhož senátu čj. 8 As 8/2011-68), není pochyb, že rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné ve správním soudnictví, musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti, anebo se alespoň dotýkat právní sféry žalobce (být citované ustanovení o „právní sféře“ ničeho nepraví) a jde tedy o nezávislý pojem pro potřeby soudního řádu správního, jehož znaky mají být hodnoceny u každého jednotlivého úkonu správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu čj. 6 A 25/2002-42).

Ústavní soud dále uvedl, že rozsudek čj. 4 As 42/2014-69 tato východiska nijak nezohledňuje, naopak svou úvahu zakládá na tom, že (1) rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení je rozhodnutím z hlediska správního řádu, (2) rušící rozhodnutí v přezkumném řízení bývají rozhodnutím z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s., (3) stěžovatelka má zájem na původním kladném stanovisku a (4) stěžovatelka by se jinak nedomohla soudního přezkumu jeho zrušení, a to přesto, že existuje jednoznačný názor Nejvyššího správního soudu (jeho rozšířeného senátu), že pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. není rozhodující, zda jde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu (forma správního rozhodnutí ostatně může být ze zákona propůjčena úkonu, který materiálně jeho účinky nemá) a že naplnění podmínek § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba hodnotit v konkrétní věci a stejně tak není pro potřeby § 65 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího významné, že napadené rozhodnutí by jinak nebylo soudem přezkoumáno (soudní řád správní je předpisem obranné povahy, slouží k ochraně veřejných subjektivních práv, nikoli k doзору nad každým aktem veřejné správy a jeho přezkumu), nebo že stěžovatelka má na existenci kladného závazného stanoviska zájem (společenský či hospodářský).

Otázkou je, zda rozhodnutím Ústavního soudu bylo k danému tématu, tzn. k povaze rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu, jehož předmětem je závazné stanovisko, z hlediska jeho možného přezkumu ve správním soudnictví, řečeno opravdu poslední slovo. Ani když si Ústavní soud částečně „zahrál“ na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, když se vyslovil k tvrzeným rozporům v právních názorech, které k této otázce zaujaly různé senáty Nejvyššího správního soudu, do budoucna zřejmě nic nebrání tomu, aby tato otázka byla k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu skutečně předložena.

Názor, který pokládá úkony správních orgánů, které jsou výsledkem přezkumu závazných stanovisek podle § 149 odst. 5 správního řádu, za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, není v judikatuře Ústavního soudu ojedinělý. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v případě úkonů správních orgánů, které jsou výsledkem přezkumného řízení podle § 156 odst. 2 správního řádu, jehož předmětem jsou (s výjimkou závazných stanovisek,

jejichž přezkum je speciálně upraven v § 149 odst. 5) tzv. jiné úkony správních orgánů prováděné podle části čtvrté správního řádu, tzn. takové úkony, které nemají formu (a neměly by mít ani účinky, což ovšem vždy neplatí) rozhodnutí ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu.

V rozhodnutí čj. 7 As 16/2015-76 ze dne 7. května 2015 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení je považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu i tehdy, je-li předmětem přezkumného řízení rozhodnutí, které samo nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud konstatoval, že i rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení, která ruší úkon vydaný podle části čtvrté správního řádu, jak to vyplývá z dosavadní judikatury (odkázal přitom na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 27. června 2013, čj. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS a Nejvyššího správního soudu ze dne 5. dubna 2013, čj. 7 As 109/2012-23 a ze dne 27. března 2014, čj. 4 Aps 7/2013-25), je přezkoumatelné soudem.

Pro danou věc je podle Nejvyššího správního soudu podstatné posouzení povahy rozhodnutí o přezkumu jiných úkonů správního orgánu podle části čtvrté správního řádu. Zatímco tyto úkony jsou prováděny zjednodušeným neformálním postupem mimo správní řízení, na který se vztahují jen vybraná ustanovení části druhé a třetí správního řádu, přezkum těchto úkonů je již formalizovaným řízením. Při nápravě nezákonného úkonu podle části čtvrté správního řádu převažuje totiž nad dalším neformálním postupem požadavek zachování právní jistoty k ochraně nabytých práv osob, kterých se úkon týká. Tato ochrana se při přezkumu jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu projevuje tím, že rozhodnutí o přezkoumání takového úkonu je vydáno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2014, čj. 4 Aps 7/2013-25).

Pokud zákon výslovně nevyloučí soudní přezkum aktu veřejné správy a dikce zákona nabízí více interpretačních variant, je podle Nejvyššího správního soudu nutné zvolit tu, která poskytuje největší míru ochrany a zatímco tedy stanovisko EIA¹⁾ není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je, protože má vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět. Rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení tedy nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle části čtvrté správního řádu.

V případech úkonů správních orgánů prováděných podle čtvrté části správního řádu, tedy takových úkonů, na které se nepoužijí části druhá a třetí (§ 177 odst. 2 a § 158 odst. 1 správního řádu) Nejvyšší správní soud připouští soudní přezkum ve formě žaloby proti zásahu správního orgánu, jak to vyplývá zejména z rozhodnutí Sb. NSS č. 2206/2011, Sb. NSS č. 2600/2012 nebo Sb. NSS č. 2725/2013. V rozhodnutí Sb. NSS č. 2206/2011, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval možnostmi soudní ochrany proti provedení, resp. neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle tehdy platného zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv do katastru nemovitostí [soud přitom konstatoval, že úkon, ať již pozitivní (provedení

1) V daném případě bylo předmětem přezkumného řízení stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí vydané podle zákona č. 100/2001 Sb., ještě před novelou tohoto zákona provedenou zákonem č. 39/2015 Sb., kdy toto stanovisko ještě nemělo formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.

záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), podle § 7 a 8 zákona o zápisech tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu], dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je obtížné a nejednoznačné a právě proto musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. Proto je podle Nejvyššího správního soudu třeba, aby, jde-li o soudní kontrolu vydání osvědčení v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s., se soud zabýval nejen tím, zda se má osvědčení vydat, ale podle okolností i jeho obsahovými aspekty. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. zvolit v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.²⁾

V rozhodnutí Sb. NSS č. 2600/2012 se Nejvyšší správní soud zabýval možnostmi soudního přezkumu proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí (opět ještě podle zákona č. 265/1992 Sb.) a konstatoval, že poznámka stejně jako záznam představuje pouhý faktický úkon spočívající v provedení nebo neprovedení zápisu do státem vedené evidence nemovitostí, a pro absenci formy správního rozhodnutí tak zde nepřipadá v úvahu soudní ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Jediný rozdíl mezi zápisem formou záznamu a poznámky tak představuje pouze to, že záznamem se podle § 7 odst. 1 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem zapisuje vznik, změna nebo zánik práva k nemovitostem, které nastaly ze zákona nebo rozhodnutím jiného

2) Nejvyšší správní soud v rozhodnutí Sb. NSS č. 2206/2011 také uvedl, že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a 8 zákona o zápisech nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem. Zdá se, že Nejvyšší správní soud se tu začal postupně odklánět od koncepce materiálního pojetí rozhodnutí deklarované zejména v citovaném rozhodnutí Sb. NSS č. 906/2006, kde dospěl k závěru, že žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry a nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.

orgánu, zatímco poznámkou se podle § 9 odst. 1 a § 14 odst. 3 téhož zákona zapisují právní skutečnosti, které se vztahují k nemovitostem určitého vlastníka. Poznámky tak mají pouze informativní charakter a jejich smyslem je upozornit případného zájemce o nabytí věcného práva k nemovitosti na její možné právní vady. I takový zápis do katastru nemovitostí však svojí intenzitou zasahuje do právní sféry vlastníka nemovitosti, neboť mu stěžuje uskutečnění jejího případného úplatného převodu na jinou osobu. Proto i poznámku je zapotřebí považovat za takový úkon katastrálního úřadu, který představuje zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a také soudní ochrany proti provedení či neprovedení poznámky do katastru nemovitostí podle § 9 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem se proto lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Konečně v rozhodnutí rozšířeného senátu Sb. NSS č. 2725/2013 se Nejvyšší správní soud (mimo jiné i s odvoláním na závěry učiněné v rozhodnutí Sb. NSS č. 2206/2011) zabýval možnostmi soudního přezkumu „souhlasů“ podle stavebního zákona a dospěl k závěru, že souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, 106, 122 a 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004 a nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvedl, že ačkoliv souhlasy vydávané dle stavebního zákona mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy se nemůže jednat o rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení zákona. Naopak v případě úkonů, jež jsou výsledky přezkumného řízení, které správní řád v případě jiných úkonů správních orgánů předpokládá obecně v § 156 odst. 2 a speciálně v § 149 odst. 5 pro závazná stanoviska, Nejvyšší správní soud jejich soudní přezkum ve formě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a dalších soudního řádu správního připouští. A nejen to. Z jeho judikatury navíc vyplývá, že proti usnesení vydanému podle § 156 odst. 2 správního řádu (a tím spíše proti rozhodnutí podle § 149 odst. 5 tohoto zákona) je přípustné odvolání (viz například Sb. NSS č. 3064/2014 a judikatura tam citovaná).

Takové pojetí přezkumného řízení jiných správních úkonů, které z něj činí „plnohodnotné“ správní řízení ve dvou stupních, vyvolává otázku, kdo je účastníkem takového řízení (podle § 81 odst. 1 správního řádu může odvolání proti rozhodnutí podat účastník řízení a pokud judikatura odvolání proti rozhodnutí v tomto přezkumném řízení připouští, je nutné určit, kdo má právo je podat). Podle § 94 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. Toto ustanovení však na přezkum tzv. jiných úkonů správních orgánů podle § 156 odst. 2 správního řádu, ani na přezkum závazných stanovisek podle § 149 odst. 5 správního řádu, nelze použít, neboť se nevydávají ve správním řízení podle části druhé.

V takovém případě by bylo třeba při neexistenci jiné právní úpravy použít úpravu obecnou, tzn. § 27 správního řádu, konkrétně jeho odst. 1 písm. b) a odst. 2, neboť přezkumné řízení je řízením z moci úřední. Podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou účastníky řízení v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Rozhodnutí, kterým

se bude podle § 156 odst. 2 správního řádu rušit pro nezákonnost tzv. jiný úkon správního orgánu nebo kterým se bude podle § 149 odst. 5 rušit nebo měnit pro nezákonnost závazné stanovisko, však nemá a nemůže založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost dotčeným osobám nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají, pokud takové účinky neměl ani přezkoumávaný úkon správního orgánu, což závazná stanoviska ani jiné úkony podle části čtvrté správního řádu nemají (ledaže by šlo o takové úkony správních orgánů, na které se část čtvrtá správního řádu vztahuje z toho důvodu, že je pro ně výslovně vyloučena část druhá a třetí, například souhlasy podle stavebního zákona, to ale neplatí pro závazná stanoviska).

Účastníkem přezkumného řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu může být v užší variantě účastenství jen ten, komu bylo závazné stanovisko vydáno, tzn. ten, kdo žádá o vydání rozhodnutí podmíněného závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu, v širší variantě účastenství to mohou být všichni účastníci správního řízení, v němž se o takové žádosti rozhoduje. Právní úprava na tuto otázku odpověď nedává, neboť přezkum závazných stanovisek ani dalších úkonů správních orgánů prováděných v režimu čtvrté části správního řádu nebyl myšlen jako řízení s účastníky ve smyslu § 9 správního řádu (koneckonců takové účinky ani úkon, který je výsledkem takového přezkumného řízení, nemá).

Další otázníky jsou spojeny s důsledky soudního přezkumu. Pokud je v přezkumném řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu závazné stanovisko pro nezákonnost zrušeno, je třeba místo něj vydat nové, neboť bez závazného stanoviska nelze vydat rozhodnutí, které je jím ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu podmíněno. Příslušný správní orgán tedy vydá nové závazné stanovisko místo toho zrušeného a na základě tohoto závazného stanoviska může být vydáno jím podmíněné rozhodnutí. Proti rozhodnutí, kterým se původní závazné stanovisko pro nezákonnost zrušilo, však bude mezitím podána žaloba podle § 65 soudního řádu správního a soud na základě této žaloby rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska zruší. V důsledku zrušení tohoto rozhodnutí (tím, že zaniknou jeho právní účinky) zřejmě „obživně“ původní závazné stanovisko, které bylo zrušeno. Pak tedy existují ve stejné věci dvě závazná stanoviska, aniž by existovalo pravidlo, podle kterého by se dalo určit, které z nich se má ve správním řízení použít. Jde o to, že „druhé“ závazné stanovisko vydané na základě toho, že to původní závazné stanovisko bylo zrušeno, nebude nezákonné (alespoň ne kvůli tomu, že bylo zrušeno původní závazné stanovisko) a nebude tak zřejmě existovat právní nástroj, jak nové závazné stanovisko odstranit. Pokud mezitím bylo na základě nového závazného stanoviska vydáno rozhodnutí a pokud toto rozhodnutí už nabylo právní moci, bude situace obdobná, neboť zrušení či změna závazného stanoviska je sice podle § 149 odst. 6 správního řádu důvodem obnovy řízení, ani v tomto případě však nebude právní důvod nové závazné stanovisko rušit a nevznikne tak ani důvod pro obnovu řízení.

Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu (i od něj odvozené speciální ustanovení § 149 odst. 5) bylo původně zamýšleno jako formalizovanější (ve srovnání s přezkoumávaným úkonem) právní prostředek pro odstranění tzv. jiných správních úkonů, tzn. takových, které nejsou vydávány ve správním řízení, tzn., že nejsou rozhodnutími a nevztahují se proto na ně ustanovení o opravných prostředcích podle části druhé a třetí správního řádu. To vyplývá z důvodové zprávy k návrhu správního řádu, kde bylo k nynějšímu § 156 odst. 2 uvedeno, že zatímco úkon byl proveden neformálně, právní jistota vyžaduje alespoň minimální formu pro jeho zrušení a touto formou je usnesení, které se vydá ve formálním řízení podle části druhé, přičemž prvním a jediným úkonem v tomto řízení je právě vydání tohoto usnesení.

Z citované judikatury vyplývá, že se tento záměr nepodařilo naplnit a z předpokládaného jednoduchého přezkumného řízení týkajícího se závazných stanovisek a také jiných správních úkonů se stalo standardní formalizované správní řízení s účastníky a ve dvou stupních a s navazujícím soudním přezkumem v podobě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a dalších soudního řádu správního. Tato judikatura však současně vyvolala nikoliv jednoduché otázky, na které sama (zatím?) nedala odpověď.

K přezkoumání aktů územního plánování, vydaných ve formě opatření obecné povahy¹⁾

Petr Průcha

Úvodní poznámka

V podmínkách současného stavebního zákona byla pro vydávání mnohých nástrojů územního plánování zavedena forma **opatření obecné povahy** podle správního řádu.²⁾ Ve formě opatření obecné povahy se tak nově vydávají všechny druhy územně plánovací dokumentace, tj. **zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán**, dále pak tzv. samostatné **vymezení zastavěného území** a konečně i tzv. územní opatření jako **územní opatření o stavební uzávěře** a **územní opatření o asanaci území**.³⁾

Všechny **tyto akty**, vydávané v režimu stavebního zákona ve formě **opatření obecné povahy**, jakož i **rozhodnutí o námitkách**, která jsou součástí předmětných opatření a jsou zahrnuta a uváděna v rámci jejich odůvodnění, jako správní akty *sui genesis*, podléhají také přezkoumání

1) *Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S: „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost“.*

2) *Je přitom poměrně známou skutečností, že úprava opatření obecné povahy ve správním řádu byla do značné míry vedena představami a potřebami optimalizace forem činnosti v územním plánování. Ostatně i důvodová zpráva k návrhu správního řádu uváděla, resp. uvádí: „Předkládaná úprava se inspirovala kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona.“*

3) *Je třeba poznamenat, že v případě všech opatření obecné povahy, které přichází v úvahu v režimu stavebního zákona, se ve smyslu jejich typologie (konkrétně abstraktní či abstraktně konkrétní) u nich jedná o konkrétně abstraktní akty (relativně konkrétní předmět s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů). Vzdor takto orientované „smíšenosti“ těchto aktů je jejich přezkum, a to jak správní, tak ve správním soudnictví, výrazněji zaměřen na ochranu zcela konkrétních subjektivních práv dotčených jmenovitých subjektů.*

pro případ jejich rozporu s právními předpisy. Přesto, že od nabytí účinnosti stávajícího správního řádu již uplynulo více jak deset let, a od nabytí účinnosti nynějšího stavebního zákona již více jak devět roků, nejsou některé otázky přezkoumání dotčených opatření obecné povahy, ani v teorii, ani v praxi, vnímány zcela jednoznačně.

Tento příspěvek si proto klade za cíl jednak poukázat na odvoditelné přezkumné režimy u daných aktů, a současně také připomenout s tím spojené některé otázky diskusní i diskutované, a tím také případně podpořit či podnítit další diskusi o nich či k nim.

Ke správnímu přezkumu

Přezkoumání opatření obecné povahy vydávaných v režimu stavebního zákona, včetně rozhodnutí o námitkách jako jejich součástí, přichází v úvahu v první řadě ve **správním přezkumu**, který se řídí dílem samotným stavebním zákonem a dílem správním řádem.

Jistým specifickým každého **opatření obecné povahy** jako formy činnosti veřejné správy je, že jeho součástí je ve smyslu platné právní úpravy mj. vždy i tzv. **rozhodnutí o námitkách**, které je vsituováno do odůvodnění opatření obecné povahy.

U **rozhodnutí o námitkách** je ve všech případech opatření obecné povahy vydávaných v režimu stavebního zákona jejich režim správního přezkoumání stejný, u samotného **opatření obecné povahy** je režim jejich přezkoumání mírně diferencován.

Zřetеле hodné přitom je, že stavební zákon sám možnost přezkoumání **rozhodnutí o námitkách** pro rozpor s právními předpisy blíže neupravuje, a proto se pro režim jejich přezkoumání, včetně s tím souvisejících jejich případně změn či zrušení, v plném rozsahu uplatní úprava obsažená ve správním řádu. Ve všech případech opatření obecné povahy vydávaných v režimu stavebního zákona platí, že se proti rozhodnutí o námitkách nelze odvolat (případně podat rozklad). Na druhé straně již však zřejmě nelze vyloučit **obnovu řízení** za přiměřeného užití části druhé správního řádu, stejně jako nelze vyloučit **přezkumné řízení**, opět za přiměřeného užití téže úpravy, obsažené ve správním řádu. Význam těchto možností přezkoumání rozhodnutí o námitkách se umocňuje tím, že podle výslovné dikce správního řádu (§ 172 odst. 5) může být změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách důvodem změny samotného opatření obecné povahy.

Obnova řízení by mohla prakticky přicházet v úvahu zejména tehdy, kdy by bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, o něž se rozhodnutí o námitkách rozhodujícím způsobem opíralo. Výsledkem řízení by potom bylo nové rozhodnutí o námitkách. Dovoditelnost uplatnění obnovy řízení lze v daném případě opírat o ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu, který pro celé řízení ve věci opatření obecné povahy odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu.

Řízení může být zahajováno jak na návrh, tak z moci úřední. Návrh na povolení obnovy řízení se podává do 3 měsíců ode dne, kdy se účastník dozvěděl o důvodech obnovy (lhůta subjektivní), nejdéle však do 3 let od právní moci rozhodnutí (lhůta objektivní), a to v daném případě přímo u orgánu, který rozhodnutí o námitkách vydal. V případě nařízení obnovy řízení z povahy věci přichází v úvahu jen lhůta objektivní, přičemž platí, že správní orgán musí v této lhůtě nejen řízení zahájit, ale současně musí v této lhůtě, resp. do konce této lhůty, také o nařízení obnovy rozhodnout a rozhodnutí vydat. O obnově řízení rozhoduje správní orgán,

který ve věci rozhodl v posledním stupni, což v případech, o kterých je v tomto příspěvku pojednáváno, je zpravidla vždy orgán, který vydal předmětné opatření obecné povahy.⁴⁾ V případě povolení nebo nařízení obnovy nové řízení opět vede orgán, který rozhodnutí vydal, a to jako orgán, „jehož rozhodnutí se důvod obnovy týká“. Novým rozhodnutím se původní rozhodnutí o námitkách ruší (a v takovém případě, či v takových případech potom nabývá na významu právě shora zmiňovaný § 172 odst. 5 správního řádu).

Přezkumné řízení by potom mohlo přicházet v úvahu jednak pro rozpor daného rozhodnutí se zákonem a jednak pro vady řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo. Přitom platí, že k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Výsledkem přezkumného řízení by potom mohla být změna, nebo zrušení rozhodnutí o námitkách. Dovoditelnost uplatnění režimu přezkumného řízení v daném případě nelze, na rozdíl od obnovy řízení, opírat o ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu, který pro celé řízení ve věci opatření obecné povahy odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu, neboť zde musí mít přednost svým způsobem speciální úprava ze správního řádu, a tou je úprava obsažená v jeho § 158 odst. 2, odkazující na přiměřené užití úpravy obsažené v § 156 odst. 2 správního řádu (zatímco u obnovy řízení obdobná úprava chybí). Ustanovení § 158 odst. 2 stanoví, že ustanovení § 156 odst. 2, které upravuje specifický režim přezkoumání úkonů podle části čtvrté správního řádu,⁵⁾ se (krom úkonů podle části čtvrté) přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné podle části druhé, třetí, páté nebo šesté, jejichž zrušení není zvláště upraveno. V případě rozhodnutí o námitkách v rámci opatření obecné povahy jde o úkon podle části šesté, a jeho zrušení není v této části nijak zvláště upraveno (za zvláštní úpravu přitom rozhodně nelze považovat obecný odkaz na přiměřené užití části druhé pro celé řízení). Za tohoto stavu věci je tak třeba postupovat přiměřeně podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení potom platí, že úkon, který je v rozporu s právními předpisy (a nejde přitom jen o vady, které lze opravit), zruší správní orgán, který jej vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy byl daný úkon vydán či učiněn. Předmětný „úkon“, v daném případě rozhodnutí o námitkách, se zrušuje **usnesením**; takové usnesení lze vydat, resp. rozhodnutí o námitkách lze zrušit, po celou dobu (resp. v celé době), po kterou trvají jeho účinky.

Přestože, jak bylo výše poznamenáno, stavební zákon sám režim přezkoumání **rozhodnutí o námitkách** v rámci opatření obecné povahy blíže neupravuje, ani nemodifikuje, na straně druhé potom však poměrně významně pamatuje na, či reflektuje, důsledky rozhodnutí o změně či zrušení rozhodnutí o námitkách, a to v jistém slova smyslu právě v návaznosti na citované ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Jmenovitě tak pro případ změny či zrušení rozhodnutí o námitkách u **zásad územního rozvoje** podle stavebního zákona platí, že kraj je povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím, a do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou rozhodnutím o námitkách dotčeny (§ 41 odst. 3 stavebního zákona). Totéž obdobně platí i v případě **územního**

4) *Řádné opravné prostředky nelze totiž podat ani proti opatření obecné povahy samotnému.*

5) *Část čtvrtá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nese označení „Vyjádření, osvědčení, sdělení“, je představována §154–158 a slouží k úpravě tzv. neformalizovaných právních úkonů, resp. úkonů méně formalizovaných, než jsou správní rozhodnutí.*

plánu, kdy je stavebním zákonem stanoveno, že pokud dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím, a do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou rozhodnutím o námitkách dotčeny (§ 54 odst. 3 stavebního zákona). Stejně tak v případě změny nebo zrušení rozhodnutí o námitkách u **regulačního plánu** jsou obec či kraj, jejichž zastupitelstvo regulační plán vydalo, povinny uvést regulační plán do souladu s tímto rozhodnutím, a do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí regulačního plánu, které jsou rozhodnutím o námitkách dotčeny (§ 69 odst. 4 stavebního zákona). V případě **vymezení zastavěného území** dokonce platí, že pokud by případně došlo ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo k jeho změně, v jehož důsledku by bylo nutné změnit vymezené zastavěné území, pozbývá vymezení zastavěného území platnosti (§ 60 odst. 6 stavebního zákona). Pokud jde o **územní opatření**, tady stavební zákon žádné důsledky změny či zrušení rozhodnutí o námitkách pro vlastní opatření obecné povahy nestanoví, a proto platí toliko pravidlo ze správního řádu, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách (jako součásti opatření obecné povahy) může být důvodem změny vlastního opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu).

Pokud jde o možnost správního přezkumu samotných **opatření obecné povahy**, vydávaných v režimu stavebního zákona, lze z právní úpravy především dovodit, že ve všech případech platí, že proti opatření obecné povahy nelze (jak ostatně již bylo výše zmíněno) podat **opravný prostředek**, což se týká především **odvolání** a také případného **rozkladu**, ale stejně tak to platí i pro **návrh na obnovu řízení**. Na druhé straně však již zřejmě nelze zcela vyloučit **nařízení obnovy řízení z moci úřední**.⁶⁾ Dále u opatření obecné povahy zákonná úprava výslovně počítá s **přezkumným řízením**.

Nařízení **obnovy řízení** by mohlo prakticky přicházet v úvahu zejména tehdy, kdy by bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, které bylo podkladem pro návrh zásad **územního rozvoje**, pro návrh **územního plánu**, pro návrh **regulačního plánu**, pro návrh **vymezení zastavěného území**, stejně jako pro návrh **územního opatření**. Obdobně by zřejmě měla přicházet v úvahu obnova řízení i tam, kdy, či kde, by bylo zrušeno či změněno rozhodnutí o námitkách, jako rozhodnutí, jež „bylo podkladem“ pro dané opatření obecné povahy.⁷⁾ Příslušným k nařízení obnovy řízení by, prakticky ze stejných důvodů jako

6) *Tento názor však není přijímán jednotně. Opačný názor zastává například Poradní sbor ministra vnitřní správy ke správnímu řádu ve svém závěru č. 2 ze dne 9. května 2005, v němž se uvádí: „Řízení o vydání opatření obecné povahy obnovit nelze.“*

7) *Vzhledem k tomu, že pro tyto případy § 172 odst. 5 správního řádu výslovně stanoví, že zrušení či změna pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy, a tato změna by již bez dalšího měla být provedena za využití projednací postupů podle stavebního zákona, nejví se v daných souvislostech obnova řízení praktická, a to tím spíše, že orgánem, který by měl provádět obnovu řízení je tentýž orgán, který je příslušný rozhodnout o potřebě změny ve smyslu § 172 odst. 5 správního řádu. V případě zrušení či změny jiného podkladového aktu, typicky stanoviska dotčeného orgánu (které je pro potřeby opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona vždy stanoviskem závazným), je však již situace jiná a také podstatně složitější. Tady se naopak obnova řízení jeví jako jediný možný způsob reagence na změnu v podkladových materiálech. Otázkou však je, nakolik zrušení či změna takového podkladového aktu vyvolá či nevyvolá potřebu znovu provést některé projednací kroky, zabezpečované pořizovatelem. Tam, kde tomu tak bude, evidentně nebude moci orgán rozhodující v rámci obnovy řízení o „novém rozhodnutí“ (půjde o orgán jinak příslušný k vydání opatření obecné povahy, jako orgán, „jehož rozhodnutí se důvod obnovy týká“) rozhodnout, aniž by bylo nejprve*

v případě event. obnovy řízení u rozhodnutí o námitkách (viz výše v textu), byl sám orgán, který předmětné opatření obecné povahy vydal. Dovoditelnost uplatnění obnovy řízení lze v daném případě opírat, a to taktéž obdobně jako u rozhodnutí o námitkách, o ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu, který pro celé řízení ve věci opatření obecné povahy odkazuje na přiměřené použití ustanovení části druhé správního řádu.

S **přezkumným řízením** u opatření obecné povahy správní řád počítá výslovně v § 174 odst. 2, kde stanoví, že „*soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení*“. To znamená, že uplatnitelnost přezkumného řízení opatření obecné povahy se opírá přímo o toto výslovné zákonné ustanovení. Mimo to je třeba poznamenat, že otázky přezkumného řízení u opatření obecné povahy vydávaných v režimu stavebního zákona se výslovně také dotýkají i některá jeho ustanovení. Přitom tato úprava není u všech případů opatření obecné povahy jednotná, a tak se určité, a přitom diferencovaná, specifika úpravy, projevují jmenovitě u **vymezení zastavěného území** a u **územních opatření**.

U všech opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona bez rozdílu, tj. u **zásad územního rozvoje, územního plánu, regulačního plánu, u vymezení zastavěného území** a u **územních opatření** platí, že usnesení o zahájení **přezkumného řízení** (k posouzení jeho souladu s právními předpisy) lze vydat až do 3 let od účinnosti opatření, přičemž účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci (což jsou jistě odchylky od obecné úpravy přezkumného řízení). Tyto společné rysy dané úpravy přitom vyplývají přímo ze správního řádu (§ 174 odst. 2).

Přitom dále dílem z právní úpravy, a dílem z povahy věci, v převážné většině případů (zvláštní specifika vykazuje **vymezení zastavěného území**) platí, že případné přezkumné řízení u opatření obecné povahy není vázáno na to, zda bylo, a případně s jakým výsledkem, přezkoumáváno rozhodnutí o námitkách. Přezkumné řízení tak sice může přicházet v úvahu jako důsledek změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách, ale stejně tak i nemusí. Tak by tomu bylo typicky tehdy, pokud by se případně porušení právních předpisů u posuzovaného opatření obecné povahy týkalo jiných otázek, než rozhodování a rozhodnutí o námitkách.

V případě **vymezení zastavěného území** je oproti obecně, či společně, popsanému režimu přezkumného řízení u opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona rozdíl v tom, že přezkumné řízení nemůže přicházet v úvahu jako důsledek změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách, ale toliko jen pro případně vlastní rozpor opatření obecné povahy s právními předpisy. U tohoto opatření obecné povahy podle stavebního zákona, jak bylo již výše také poznamenáno, totiž výslovně platí, že **pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí o námitkách** nebo k jeho změně, v jehož důsledku je nutné změnit vymezené zastavěné území, **pozbyvá vymezení zastavěného území platnosti bez dalšího**.

Přezkumné řízení může u opatření obecné povahy, obdobně jako v případě u rozhodnutí o námitkách, přicházet v úvahu jednak pro rozpor vždy daného opatření obecné povahy s právními předpisy, nebo pro vady řízení, které vydání takového opatření obecné povahy předcházelo. Přitom platí, že k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít

provedeno potřebné doplnění projednání. Případné „nové“ výsledky tohoto projednání potom také musí daný orgán ve svém „rozhodnutí“ zohlednit.

vliv na soulad napadeného opatření obecné povahy s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Výsledkem přezkumného řízení opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona potom může, v případě zjištění rozporu s právními předpisy, nebo v případě zjištění závažných vad řízení, být v převážné většině případů toliko zrušení opatření obecné povahy. To proto, že s výjimkou **územních opatření** totiž stavební zákon, na rozdíl od obecné úpravy, obsažené ve správním řádu, výslovně **vylučuje možnost změny** předmětných opatření obecné povahy v **přezkumném řízení**.

Stavební zákon tak možnost změny v přezkumných řízeních výslovně vylučuje u **zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu** a stejně tak i u **vymezení zastavěného území**. Až na **vymezení zastavěného území** je tato úprava zřejmě odrazem skutečnosti, že zatímco schvalování a vydávání předmětných opatření obecné povahy (které se odehrává na úrovni obcí a krajů) je výkonem samostatné působnosti, tedy výkonem samosprávným, zatímco jejich přezkoumání v přezkumném řízení je naproti tomu výkonem státně správním. Předmětná opatření obecné povahy vydávaná na úrovni obcí přezkoumávají krajské úřady v přenesené působnosti, a předmětná opatření obecné povahy vydávaná na úrovni krajů přezkoumává ministerstvo,⁸⁾ jehož veškerá činnost již z jeho podstaty může mít jen povahu státní správy. Zakotvenou nemožností změny přezkoumávaných opatření obecné povahy je tak zajišťováno, aby opatření obecné povahy, která mají být ve svém důsledku samosprávná, nemohla být změnově „nahrazena“ opatřeními obecné povahy státně správními.

U **vymezení zastavěného území** popsaná podřaditelnost neplatí, neb jeho, či jejich, vydávání je výkonem působnosti přenesené, a jejich případně změna ve státně správním přezkumu by tak „působnostně“ v kolizi nebyla. Nicméně zákonodárce tuto výjimečnou úpravu zřejmě zvolil jako výjimku z předestřené „pravidla“ (uplatňovaného u **zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu**), neboť **vymezení zastavěného území** lze mimo jiné vnímat jako jistý předobraz podstatné části představitelně budoucího **územního plánu**, a proto i pro případ přezkumného řízení **vymezení zastavěného území** je pro ně nepochybně vhodnějším režimem režim shodný, jako je stanoven právě u **územního plánu**.

Pokud jde o **územní opatření**, tady oproti režimu přezkumného řízení u **zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu**, stejně jako oproti režimu **vymezení zastavěného území**, právní úprava, jak již bylo poznamenáno, jeho změnu (tj. změnu **územního opatření**) nevylučuje. Pro tyto případy je však třeba požadovat, aby ke změně vždy daného **územního opatření** v přezkumném řízení bylo přistupováno jen tehdy a tam, kde by postup přezkumného orgánu mohl dostatečně zohlednit v dotčeném rozsahu požadavky na vlastní projednání návrhu **územního opatření** jako opatření obecné povahy. Jinak by při zřetele hodném rozporu tohoto opatření obecné povahy s právními předpisy bylo třeba jako vhodnější, resp. účelnější, volit variantu jeho zrušení a nahrazení územním opatřením novým.

8) Viz § 192 odst. 2 stavebního zákona; ministerstvem se přitom rozumí Ministerstvo pro místní rozvoj. To je svým způsobem sice věcně logické, právně však poněkud specifické, řešení. Nelze zapomenout na to, že předmětem takového přezkumu jsou převážně opatření obecné povahy vydávaná v samostatné působnosti krajů a samotný zákon o krajích (§ 94), byť pro řízení odvolací, stanoví jako pravidlo, příslušnost k přezkoumání samosprávných aktů krajů ministerstvu vnitra. Pro korektnost je nutno poznamenat, že citované ustanovení připouští z předmětného pravidla výjimky, a to zejména ve zvláštních zákonech.

K přezkumnému řízení u opatření obecné povahy se ještě nabízí poznamenat, že vzdor skutečnosti, že § 174 odst. 2 správního řádu svědčí tomu, že výsledkem takových přezkumných řízení je rozhodnutí⁹⁾ s účinky právní moci, judikatura se spíše přiklání k názoru, že: „*Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.*“¹⁰⁾ Nicméně judikatura v tomto směru není zcela jednotná, a proto také byla otázka, jakou povahu má v daných případech výsledný přezkumný akt, předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, a to ve spojení s tím, „*zda obec, která vydala územní plán jako opatření obecné povahy, je účastníkem přezkumného řízení o jeho zrušení a zda je oprávněna podat řádný opravný prostředek (odvolání) proti rozhodnutí o zrušení vydaného územního plánu.*“¹¹⁾

K soudnímu přezkumu

V návaznosti na problematiku správního přezkumu **opatření obecné povahy**, vydávaných v režimu stavebního zákona, je třeba zdůraznit, že opatření obecné povahy je podle výslovné dikce právní úpravy¹²⁾ dále přezkoumatelné ve **správním soudnictví**, za podmínek stanovených soudním řádem správním.

Současně je však třeba poznamenat, že pokud jde o **rozhodnutí o námitkách**, vydávané v rámci odůvodnění vždy předmětného opatření obecné povahy, o možnosti jeho soudního přezkoumání aktuální právní úprava výslovně nehovoří.

Za situace, kdy již obecně ze správního řádu, a v daných souvislostech potom dále konkrétněji ze stavebního zákona, vyplývá, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním orgánem, jemuž je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, potom je nutno dovodit, že se jedná o rozhodnutí, proti němuž, za podmínek stanovených soudním řádem správním, podat žalobu ve správním soudnictví možné je.¹²⁾ K tomu je třeba dodat, že soudní řád správní sice obecně vyžaduje, aby před podáním žaloby byly vyčerpány řádné opravné prostředky (které u rozhodnutí o námitkách uplatnit nelze), avšak vyčerpání opravných prostředků je podmínkou přípustnosti žaloby jen tam, kde takové opravné prostředky připouští zvláštní zákon. Proto tato podmínka k podání žaloby u rozhodnutí o námitkách odpadá. Dále platí, že z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž tak stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Bylo již zmíněno, že o možnosti soudního přezkoumání rozhodnutí o námitkách aktuální právní úprava výslovně nehovoří, což ve svém důsledku ale mj. na straně druhé také znamená, že daná právní úprava ani soudní přezkoumání předmětných rozhodnutí výslovně nevylučuje. V těchto intencích je potom zřejmě nutno vyloučit i ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního, v jehož smyslu soud přezkoumává k žalobní námitce

9) *Srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, čj. Aos 3/2013-33.*

10) *U rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je tato věc v současné době projednávána pod sp. zn. RS 21/2015.*

11) *Viz § 101a až 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.*

12) *Viz § 4, 5 a 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.*

také zákonnost úkonu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Takové společné přezkoumání podkladového aktu či úkonu v rámci přezkoumání meritorního, a svou povahou podmíněného, aktu však přichází jen tehdy, kdy soudní řád správní neumožňuje žalobci napadnout takový podkladový úkon žalobou ve správním soudnictví. V případě rozhodnutí o námitkách v rámci opatření obecné povahy však taková výluka stanovena není, a nelze ji dovodit ani jinak výkladem. Naopak je zřejmé, že vzdor formálním specifikům takového rozhodnutí, jde nesporně o plně hodnotné rozhodnutí o subjektivních právech a povinnostech v jednotě formálního a materiálního slova smyslu, a to takové rozhodnutí, které si samostatně soudní přezkoumání zaslouhuje. To lze nepřímou dovodit i z judikatury.¹³⁾ Příslušným k tomuto přezkumu je **krajský soud** ve správním soudnictví.

Pokud jde o vlastní **opatření obecné povahy**, jeho soudní přezkoumání ve správním soudnictví, jak bylo již poznamenáno, výslovně upraveno je, přičemž právní úprava počítá s možností zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Soudní přezkoumání je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze strany toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. V podmínkách opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona jsou tak těmito subjekty především **vlastníci nemovitostí**, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnických práv mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.¹⁴⁾

Právní úprava potom ještě také výslovně stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též **obec**.

Mimo to je nutno stran věcné legitimace navrhovatele k podání návrhu na zrušení obecné povahy ve správním soudnictví také poukázat na nejaktuálnější závěry judikatury. Tak jmenovitě podle judikatury Ústavního soudu¹⁵⁾ může návrh na zrušení opatření obecné povahy v režimu stavebního zákona jako věcně legitimovaný podat i **spolkový subjekt**, založený za

13) Z judikatury: *Zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona z roku 2006) je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentaci) aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách (namítající těžké procesní vady předcházející jeho vydání, potažmo nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí), a to dle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010.*

14) *Otázkou, kterou se při absenci právní úpravy zabývá judikatura, a kterážto otázka není ani judikaturou jednoznačně vyložena, je, zda podmínkou pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je uplatnění námitek v režimu přípravy a projednávání návrhu předmětného opatření obecné povahy před správními orgány. Zatímco starší judikatura stála jednoznačněji na pozici, že: „Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.“ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, judikatura z posledního období v této otázce již takto jednoznačná není a věcně diferencuje. K tomu srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2014, čj. 6 AOs 3/2013-29, popřípadě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014, čj. 7 As 186/2014-49.*

15) *Viz Nález Ústavního soudu ze dne 13. října 2015, sp. zn. IV ÚS 3572/14.*

účelem ochrany přírody a krajiny, a podle nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu¹⁶⁾ může takový návrh podat i **zástupce veřejnosti** podle § 23 stavebního zákona.

Pokud jde o odpůrce, tím je v předmětném řízení ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.¹⁷⁾

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je s účinností od 1. ledna 2012 příslušný krajský soud (viz zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění a doplňuje soudní řád správní; do tohoto data byl k rozhodování příslušný Nejvyšší správní soud), který při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy, a řízení které jeho vydání předcházelo, se zákonem. Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Do nabytí účinnosti novelizace provedené zákonem č. 303/2011 Sb., tomu tak nebylo, a soudy opatření obecné povahy přezkoumával v mezích zákonných hledisek. Judikatura přitom pro účely soudního přezkumu opatření obecné povahy stanovila přezkumný algoritmus, spočívající v pěti krocích:

- za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy,
- za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*),
- za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem,
- za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium),
- za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

Po nabytí účinnosti citované novelizace se však předmětný algoritmus může uplatnit jen za předpokladu, že se návrh na přezkoumání vždy předmětného opatření obecné povahy daných hledisek výslovně dovolává. Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 20. července 2012, čj. 50 A 4/2012-97: „Nově formulovaným § 101d odst. 1 s. ř. s. účinným od 1. ledna 2012 dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).“

16) Viz *Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, čj. 4 As 217/2015-182, kterým bylo současně do určité míry modifikováno i shora citované usnesení Nejvyššího správního soudu v poznámce č. 10, které konstatovalo, že „zástupce veřejnosti je aktivně legitimován pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách...“*

17) Viz *ustanovení § 101a odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; k tomu je třeba poznamenat, že i když podle § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, územní plán vydává zastupitelstvo obce, judikatura dospěla k závěru, že: „odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo“. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120. Tento právní názor se ve správním soudnictví přitom ujal a praktikuje se také v případech návrhů na zrušení zásad územního rozvoje, kdy jako odpůrce není vnímáno zastupitelstvo kraje, ale je za něj považován, a také označován, kraj jako takový.*

Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Přitom platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena. V případě, že soud zjistí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části není důvodný, návrh zamítne. Proti rozsudku krajského soudu je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout. Přitom pro vlastní rozhodnutí ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy zákon stanoví lhůtu 90 dnů od podání návrhu. O zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se rozhoduje rozsudkem.

Tento stav, tj. možnost podat návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy jen do 3 let ode dne nabytí jeho účinnosti, byl založen až novelizací soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., s účinností od 1. ledna 2012. Tím se také vyřešily dřívější diskutované a sporné pohledy na to, zda bylo možno soudně přezkoumat jako opatření obecné povahy i územní plány, jejichž závazné části byly až do 31. prosince 2006 vyhlášovány obecně závaznými vyhláškami.

K tomu lze pro zajímavost poukázat i na proměnlivost předchozí judikatury v uvedeném směru. Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 18. července 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, dospěl k závěru, že může jako opatření obecné povahy přezkoumávat schválení či změnu územně plánovací dokumentace z doby před nabytím účinnosti nového stavebního zákona, avšak později v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. března 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, dospěl ke zcela opačnému závěru. Jmenovitě konstatoval: „Územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v roce 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkoumání v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.“ Tento právní názor Nejvyššího správního soudu následně výslovně akceptoval i Ústavní soud, když ve svém usnesení ze dne 20. března 2008, sp. zn. III. ÚS 2446/07, uvedl, že: „argumentaci Nejvyššího správního soudu v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. března 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 nelze než označit za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou, jež se plně vypořádává s námitkami, resp. argumenty stěžovatelů, jež se nyní objevují v ústavní stížnosti. ... Názor Nejvyššího správního soudu je v souladu s rozhodovací činností Ústavního soudu“. Nicméně plenárním náležením ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, Ústavní soud svůj právní názor změnil a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, zrušil s tím, že „územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkoumání v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.“. Není bez zajímavosti, že Nejvyšší správní soud na tento náležením Ústavního soudu reagoval více než pohoťově (náležením byl vyhlášen 2. prosince 2008), když již dne 3. prosince 2008, v rozsudku čj. 9 Ao 3/2008-38, rozhodl tak, že se „územní plán obce z roku 2004, vydaný formou obecně závazné vyhlášky, považuje za opatření obecné povahy“. Podrobněji se autor tohoto příspěvku ve své době zabýval v článku *Ještě k soudní přezkoumatelnosti dřívějších územních plánů* (Buletin Stavební právo č. 1–2/2009, s. 60–66).

Zákonná úprava soudního přezkoumání opatření obecné povahy výslovně pamatuje i na situace či případy, kdy by již bylo na základě právu odporujícího opatření obecné povahy konáno, a byla vydána příslušná následná rozhodnutí.

Tady lze přitom z právní úpravy vysledovat dvě skupiny případů. První skupinou případů by byly také případy, kdy by bylo vydáno **územní rozhodnutí**, popřípadě **stavební povolení**, které by bylo taktéž v rozporu s právními předpisy, a to „odvozeně“ od rozporu s právními předpisy u samotného opatření obecné povahy, a věcně legitimovaný navrhovatel by hodlal podat návrhy na přezkoumání a zrušení obého.¹⁸⁾ Druhou skupinou případů jsou potom na právu odporující opatření obecné povahy časově a věcně navazující **sankční rozhodnutí**.

V první z uváděných skupin případů podle aktuálně platné právní úpravy platí, že pokud je podle zákona podatel současně oprávněn *ve věci*, ve které bylo opatření obecné povahy **užito**, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen **společně s takovým návrhem**.¹⁹⁾

Zajímavou je v této souvislosti také ještě jedna otázka, na kterou rovněž obrátila pozornost judikatura. Jmenovitě, zda pro tyto případy „společných“ návrhů nutně platí časové omezení pro podání návrhu na soudní přezkoumání opatření obecné povahy ve lhůtě do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. I tento problém je aktuálně předmětem zájmu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jemuž byla k posouzení předložena otázka: „*Zda lze zákonnost územního plánu přezkoumat pouze v rámci řízení o návrhu na jeho zrušení jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., anebo zda tak lze učinit i po uplynutí zákonné lhůty pro podání takového návrhu v rámci řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí správního orgánu (územní rozhodnutí, stavební povolení, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby apod.), které z daného územního plánu vychází, a tedy zda lze v daném ohledu na územní plán hledět jako na podzákonný právní předpis.*“²⁰⁾

Stran druhé z naznačených skupin případů potom jde o situace sankčních rozhodnutí navazujících na zpravidla právu odporující opatření obecné povahy, které bylo následně zrušeno. Tady sama právní úprava stanoví, že pokud bylo na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto

18) Tady poznamenejme, že jde principiálně o jinou situaci, než u právu odporujícího rozhodnutí o námitkách. Zatímco tady jde o rozhodnutí následné, realizační, u rozhodnutí o námitkách se jednalo či jedná o rozhodnutí, které danému opatření obecné povahy významově předchází, a má povahu podmiňující a podkladovou.

19) *Není bez zajímavosti, že v situaci, kdy je po novelizaci soudního řádu správního, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., k přezkoumání jak opatření obecné povahy, tak na jeho základě vydaného rozhodnutí, jednotně krajský soud, poměrně nedávná judikatura dospěla k závěru, že: „K projednání spojeného návrhu podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. na zrušení opatření obecné povahy a žaloby na zrušení rozhodnutí, ve kterém bylo opatření obecné povahy užito, je místně příslušný soud, který je příslušný k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2015, čj. 9 As 207/2015-46. K tomu se však nabízí poznamenat, že při neskladebnosti správních obvodů obcí či správních obvodů obecných stavebních úřadů, na straně jedné, a správních obvodů krajů jako vyšších územních samosprávních celků a také územních obvodů krajů tzv. soudních, na straně druhé, tak tomu nutně nemusí být vždy.*

20) *U rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je tato věc v současné době projednávána pod sp. zn. RS 2/2016.*

o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části důvodem pro obnovu řízení ve vztahu k předmětnému rozhodnutí o správním deliktu podle ustanovení příslušného procesního předpisu.²¹⁾ Toto právní řešení se již na první pohled jeví jak rozumné, tak účelné, a již s ohledem na obecné poslání obnovy řízení, také vcelku systémové. Ostatně ani v rozhodovací praxi, jak se zdá, potíže nečiní, a stejně tak ani v judikatuře nenastala potřeba tomuto právnímu řešení věnovat zvýšenou pozornost.

Závěrem

Právní úprava přezkumu opatření obecné povahy vydávaných v režimu stavebního zákona disponuje, jak vyplynulo z výše uvedeného, v porovnání s obecnou úpravou přezkumu opatření obecné povahy, určitými nemnohými specifiky. To přitom platí spíše pro jejich správní přezkum, než pro jejich přezkum ve správním soudnictví, a to vzdor tomu, že jejich přezkum ve správním soudnictví je daleko frekventovanější, a že v rámci tohoto soudního přezkumu jsou opatření obecné povahy vydávaná v režimu stavebního zákona také nejčastěji přezkoumávanými opatřeními obecné povahy vůbec.

S tím potom souvisí i to, že při výkladu a aplikaci dané právní úpravy je to zejména judikatura, která ještě stále otevírá některé její otázky, a také na ně hledá a dává příslušné odpovědi. Jako otevřené a diskusní se přitom jeví některé otázky dané právní úpravy i z pohledu teorie a stejně tak z pohledu územně plánovací praxe, a nepochybně stojí za zamyšlení. A touto skutečností, byl, jak je ostatně poznamenáno hned v úvodu, také veden i tento příspěvek, který na některé z předmětných otázek chtěl poukázat, či případně upozornit.

21) Viz ustanovení § 101d, odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zásadní peripetie, nebo pouhá epizoda v debatě o postavení autorizovaného inspektora?

Josef Staša

Ústavní soud v únoru t. r. rozhodl¹⁾ o odmítnutí další²⁾ ústavní stížnosti autorizovaného inspektora coby návrhu podaného zjevně neoprávněnou osobou.³⁾ Závěrem odůvodnění tohoto rozhodnutí se, shodně s přístupem dosavadní judikatury Ústavního soudu, uvádí, že „stěžovatel (autorizovaný inspektor vydávající certifikát podle ustanovení § 117 stavebního zákona) v řízení předcházejícím podání ústavní stížnosti vystupoval ve vrchnostenské pozici, tedy jako nositel veřejné moci“.⁴⁾ Takový názor byl v minulosti poměrně zevrubně diskutován a konfrontován s názorem, který vrchnostenské postavení autorizovaného inspektora odmítá a který byl posléze „posvěcen“ rozhodnutím⁵⁾ zvláštního senátu zřízeného k řešení některých kompetenčních sporů.

Je ono únorové rozhodnutí Ústavního soudu předzvěstí zásadní peripetie v již zdánlivě vyhaslé debatě,⁶⁾ která měla (či má?)⁷⁾ praktický význam „pouze“ ve vztahu k činnosti autorizovaných inspektorů před tzv. velkou novelou stavebního zákona?⁸⁾

Podívejme se nejprve, co vlastně rozhodnutí Ústavního soudu, resp. podání předmětné ústavní stížnosti předcházelo. Bylo to, v pořadí proti proudu času:

1) *Usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16 ze dne 24. února 2016.*

2) *Potvrdil tím svou dosavadní judikaturu (usnesení sp. zn. IV. ÚS 3468/11 ze dne 12. března 2012, usnesení sp. zn. IV. ÚS 558/12 ze dne 13. března 2012 a usnesení sp. zn. I. ÚS 557/12 ze dne 2. dubna 2012).*

3) *§ 43 odst. 1 písm. c) platného znění zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.*

4) *Bod 13. usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16.*

5) *Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, čj. Konf 25/2012-9 ze dne 6. září 2012.*

6) *O její obnově a snad i definitivní ukončení?*

7) *Vzhledem k nedostatku přechodného ustanovení tzv. velké novely stavebního zákona může být existence oprávnění „z mezidobí“ být předmětem pochybností i do budoucna.*

8) *Provedenou s účinností od 1. ledna 2013 zákonem č. 350/2012, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.*

- řízení o kasační stížnosti⁹⁾ proti rozhodnutí krajského soudu vedené Nejvyšším správním soudem, v němž autorizovaný inspektor vystupoval jako stěžovatel,¹⁰⁾
- řízení o žalobě proti rozhodnutí¹¹⁾ krajského úřadu vedené krajským soudem, v němž autorizovaný inspektor vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení,¹²⁾
- řízení o odvolání¹³⁾ proti rozhodnutí stavebního úřadu vedené krajským úřadem, v němž bylo autorizovanému inspektorovi přiznáno postavení účastníka,¹⁴⁾
- řízení před stavebním úřadem o určení právního vztahu,¹⁵⁾ v němž bylo autorizovanému inspektorovi přiznáno postavení účastníka,¹⁶⁾
- vydání certifikátu autorizovaného inspektora¹⁷⁾ coby subjektu a zároveň vykonavatele veřejné správy.¹⁸⁾

Na okraj možná stojí za to připomenout, že ani v (↑↑) soudním řízení, ani ve (↑) správním řízení autorizovaný inspektor ve vrchnostenské pozici vystupovat nemohl. Takové hodnocení se proto mohlo týkat pouze postupu při vydávání certifikátu, který ovšem zase nelze označovat jako „řízení“.

Představme si nyní jednotlivé postupy, resp. to, jak mohly/měly být pojaty (bez ohledu na to, jaká je povaha činnosti/certifikátu autorizovaného inspektora; což mělo být, jak se ukáže, pro řešení věci projednávané Ústavním soudem bezpředmětné), v opačném pořadí (= pořádku):

- certifikát autorizovaného inspektora je zcela jistě (v závislosti na povaze činnosti autorizovaného inspektora výlučně,¹⁹⁾ nebo „pouze“ též²⁰⁾ plněním ze soukromoprávní smlouvy); vznik oprávnění provést posouzený stavení záměr ale se práv/povinností autorizovaného inspektora (již) nedotýká (platný certifikát je jen jedním, i když veledůležitým, z předpokladů vzniku uvedeného oprávnění,
- v řízení o určení právního vztahu autorizovaný inspektor nemůže být účastníkem, rozhodnutí se totiž nemůže přímo dotknout jeho práv nebo povinností; může být dotčen

9) § 102 a násl. platného znění zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

10) *Zakončené rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 53/2015-40 ze dne 25. listopadu 2015.*

11) § 65 a násl. soudního řádu správního.

12) *Zakončené rozsudkem Krajského soudu v Brně čj. 30 A 61/2013-106 ze dne 23. ledna 2015 (+ opravné usnesení čj. 30 A 61/2013-129 ze dne 11. března 2015).*

13) § 81 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

14) *Zakončené rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje čj. JMK 13738/2012, ze dne 29. března 2013.*

15) § 142 správního řádu.

16) *Zakončené rozhodnutím Magistrátu města Brna čj. MMB/0434632/2012 ze dne 7. prosince 2012.*

17) § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění před 1. lednem 2013.

18) *Certifikáty Ing. arch. M. T. čj. 710915 ze dne 12. října 2009, čj. 710920 ze dne 10. listopadu 2009 a čj. 711007 ze dne 23. března 2010.*

19) *Pokud by autorizovaný inspektor nebyl orgánem veřejné správy (správním orgánem ve smyslu správního řádu a soudního řádu správního).*

20) *Pokud by autorizovaný inspektor byl orgánem veřejné správy (správním orgánem ve smyslu správního řádu a soudního řádu správního) a působnost v oblasti veřejné správy (ve smyslu správního řádu) mohla být plněním ze soukromoprávní smlouvy.*

toliko nepřímou,²¹⁾ tedy s menší intenzitou, než jakou správní řád předpokládá;²²⁾ certifikát, resp. jeho vydání, není předmětem tohoto řízení;²³⁾ přibrání autorizovaného inspektora do řízení bylo procesní chybou; pokud sám o takové postavení usiloval, měl správní orgán (měly správní orgány) tuto otázku řešit²⁴⁾ v jeho neprospěch; pro správní praxi by nemuselo být bez významu, že autorizovaného inspektora mezi účastníky tohoto řízení nezmiňuje vydaná metodika,²⁵⁾

- ze stejného důvodu nemůže mít autorizovaný inspektor v řízení před správními soudy postavení osoby zúčastněné; přímé dotčení postavení autorizovaného inspektora nelze opřít o prosté tvrzení, že jím vydaný certifikát „úzce souvisel s předmětem řízení před správními soudy“;²⁶⁾ autorizovaný inspektor neměl být přibrán do řízení před správními soudy, i když mu správní orgán přiznal postavení účastníka správního řízení;²⁷⁾ pokud sám o postavení osoby zúčastněné na řízení usiloval, měl správní soud (měly správní soudy), tuto otázku řešit²⁸⁾ v jeho neprospěch,

21) Může být dotčen tím, že mu „hrozí“ odpovědnost za škodu vydáním certifikátu způsobenou (nicméně v řízení podle § 142 nejde o pravomocné vyřešení předběžné otázky, kromě jiného proto, že relevantní okolností bude i obsah smlouvy mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem). Může být dotčen i tím, že utrpí jeho pověst. Dlužno dodat, že o případné protiprávnosti vydání certifikátu si správní orgán učiní úsudek jako o předběžné otázce (= jedna z možností daná § 57 odst. 1 správního řádu).

22) Arg. § 27 odst. 2 správního řádu. Podobnou logikou bychom dospěli k závěru, že pokud by stavební úřad nařizoval vlastníku nezbytné úpravy z důvodu závad, které se projeví na již dříve převzatém stavebním díle, byl by účastníkem řízení i zhotovitel stavby.

23) O případné protiprávnosti vydání certifikátu si správní orgán učiní úsudek jako o předběžné otázce (= jedna z možností daná § 57 odst. 1 správního řádu).

24) § 28, nebo § 92 odst. 1 správního řádu (k § 28 třeba poznamenat, že věc nemusí být natolik jasná, aby ji bylo možno vyřídit pouhým sdělením).

25) „K možnosti obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora vydaného podle stavebního zákona v jeho znění před novelou“; Ministerstvo pro místní rozvoj [online]; 2. října 2013 [vid 29. února 2016]; dostupné na: [http://www.mmr.cz/getmedia/e9378c54-9e16-45b1-9fae-c8d84074971d/\\$-117-web.pdf?ext=.pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/e9378c54-9e16-45b1-9fae-c8d84074971d/$-117-web.pdf?ext=.pdf).

26) Bod 3. usnesení sp. zn. ÚS 439/16.

27) Koncept procesního postavení „přímo dotčené“ osoby coby osoby zúčastněné na řízení před správními soudy nebo parciálního účastníka správního řízení je materiální. V řízení před správními soudy, stejně jako již v odvolacím správním řízení, platí, že chybně přiznané procesní postavení nezakládá kvalifikované procesní postavení v odvozených/navazujících řízeních. Zobecnit zasluhuje právní názor, vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 74/2006 - 67 ze dne 28. března 2007: „...Skutečnost, že se stěžovatelem bylo od počátku jako s účastníkem jednáno ... nemá ... žádný vliv na vydání usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu, když stavební úřad zjistil a prokázal, že stěžovatel ... účastníkem není. Usnesení stavebního úřadu proto ani není v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu, konkrétně pak s požadavkem zákonnosti podle § 2 odst. 1 a také s § 2 odst. 4 správního řádu stanovujícími zásadu právní jistoty, legitimního očekávání a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů. Tyto zásady není možné pojímat absolutně v tom smyslu, že pokud s někým jako s účastníkem bylo jednáno, účastníkem řízení zůstane navždy, i když se zjistí a posléze rozhodne, že účastníkem není.“ Srovnej též MATES, P. Odvolání účastníkem správního řízení. Bulletin advokacie [online]; 13. listopadu 2014 [vid 29. února 2016]; dostupné na: <http://www.bulletin-advokacie.cz/odvolani-ucastnikem-spravniho-rizeni?browser=mobi>.

28) § 34 odst. 3 nebo § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního ve spojení s § 120, potažmo § 102 téhož.

- v řízení před Ústavním soudem nebylo v daném případě vůbec zapotřebí jítit staré rány; ústavní stížnost byla podána osobou zjevně neoprávněnou proto, že stěžovatel (zde = podatel ústavní stížnosti)²⁹⁾ právo na spravedlivý/férový proces „nemohl vůbec mít“ (resp. se mohl domnívat, že je má pouze díky procesním pochybením správních orgánů a správních soudů), nikoli proto, že je snad „subjektem určitého druhu“; byť se to týká pouze usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti, měl mít dostat obecnější „důvod“ přednost.

Argumentace dřívější judikaturou Ústavního soudu, jejímž výsledkem bylo odmítnutí poslední ústavní stížnosti podané autorizovaným inspektorem, ve vztahu k tomuto případu pokulhává. Postavení autorizovaného inspektora bylo totiž v dřívějších řízeních vedených krajským soudem,³⁰⁾ na něž navázala řízení o kasačních stížnostech vedená Nejvyšším správním soudem, zcela odlišné. Autorizovaný inspektor v nich byl v pozici žalovaného správního orgánu, zatímco nyní byl v pozici osoby zúčastněné na řízení před správními soudy.

V únorovém usnesení Ústavního soudu se rovněž uvádí, že ten není vázán³¹⁾ zmíněným rozhodnutím zvláštního senátu (což je nepochybně pravda) a že na něj ani rozhodnutí nezapůsobilo silou přesvědčivosti své argumentace,³²⁾ která by hypoteticky mohla ke změně ustáleného přístupu³³⁾ Ústavního soudu vést. Neduhem nepřesvědčivosti ale trpí samo únorové usnesení. Úvahu o rozumnosti/nerozumnosti případného důvodu ke změně přístupu nelze založit na konstatování faktického akceptování dřívější judikatury.³⁴⁾ Tvrzení o vnitřní nekonzistentnosti rozhodnutí zvláštního senátu³⁵⁾ je vskutku založeno pouze na letmém pohledu na věc, když se opírá toliko o jednu z jeho textu vybranou (i když v onom textu poněkud jednostranně zdůrazněnou, resp. nepřiliš šťastně zasazenou) pasáž, na níž (ovšem) závěr zvláštního senátu nestojí. Kromě toho dlužno poznamenat, že jiné důsledky onoho rozhodnutí zvláštního senátu Ústavní soud ve své judikatuře již akceptoval, resp. že o onom rozhodnutí nezapochyboval.³⁶⁾

Vzhledem k tomu, že nejnovější rozhodnutí Ústavního soudu nepřinášá relevantní argumenty, bude zřejmě v debatě o postavení autorizovaného inspektora pouhou opožděnou epizodou.

S omluvou za jisté odbočení od tématu možno konstatovat, že výše kritizované únorové usnesení, může oživit, či spíše podnítit závažnější diskusi.

Obecnější a významnější otázkou, týkající se i (a zejména) dřívější judikatury Ústavního soudu, je, zda lze „někomu“,³⁷⁾ kdo kvalifikovaným způsobem participoval na řízení před správními soudy, upírat možnost ústavní stížností reklamovat porušení svého práva na spravedlivý/

29) § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

30) V *intencích někdejšího přístupu Nejvyššího správního soudu*.

31) *Bod 10. usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16.*

32) *Bod 11. usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16.*

33) *Otázkou je, zda v předmětné souvislosti lze hovořit o ustáleném přístupu.*

34) *Rovněž bod 11. usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16.*

35) *Bod 12. usnesení sp. zn. II. ÚS 439/16.*

36) *Usnesení sp. zn. III. ÚS 3474/11 ze dne 10. ledna 2013 a usnesení sp. zn. I. ÚS 3006/12 ze dne 23. května 2013.*

37) *Osobě i „neosobě“ (= orgánu).*

férový proces.³⁸⁾ Judikatura Ústavního soudu, která konstatovala neexistenci základních práv a svobod nositelů/vykonavatelů veřejné moci, se explicitně nezabývala³⁹⁾ jejich vztahem k právu na spravedlivý/férový proces. Činila pouze paušální závěr, že osoby nacházející se v tomto postavení nejsou způsobilé základní práva a svobody mít (stejně osoby je ale mají, pokud se nacházejí v jiném postavení). Není ale zapotřebí na právo na spravedlivý/férový proces pohlížet specificky?

V řízení před správními soudy jsou určitá procesní práva přiznána všem kvalifikovaným participantům (žalobci, žalovanému, osobě zúčastněné na řízení). Jestliže subjektivní procesní právo jedné strany požívá ústavní ochrany, lze tuto odpírat druhé straně? Není paradoxní, že zatímco žalobce se může domáhat ústavní ochrany svých procesních práv, je ochrana procesních práv žalovaného věcí jednoduchého práva? Má být z charakteru „primárního“ vztahu, v němž měl žalovaný roli nositele/vykonavatele pravomoci (s vědomím, že její výkon jistě není subjektivním právem), dovozováno, že jeho procesní práva v následném řízení (kdy je žalovaný při přezkoumávání zákonnosti jeho správního úkonu naopak podroben pravomoci soudu), jejichž subjektem nepochybně je, nepožívají stejné ochrany, jaké požívají procesní práva druhé strany sporu? Je nezbytným předpokladem ústavní ochrany procesního práva existence ústavně zaručeného hmotného práva, k němuž se toto procesní právo „váže“, když sama existence procesního práva existencí žádného hmotného práva být podmíněna nemusí?⁴⁰⁾ Jsou odpovědi na tyto otázky natolik triviální, že nezasluhují judikaturní argumentaci?

Další rozbor této problematiky přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

Návratem k našemu tématu lze pouze připomenout, že kdyby autorizovaný inspektor nositelem veřejné moci byl, nevykonával by ji v řízení před správními soudy, v nichž vystupuje jako žalovaný (v dříve rozhodovaných věcech), nebo jako osoba zúčastněná na řízení (v naposled rozhodované věci).

Na dosud uvedené závěry neměla kvalita postavení autorizovaného inspektora vliv. I když kamenem úrazu bylo ve věci, která byla Ústavnímu soudu předložena naposled, procesní pochybení spočívají v tom, že autorizovanému inspektorovi bylo v řízeních před správními orgány a správními soudy přiznáno kvalifikované postavení, které mu nepříslušelo, a nikoli povaha původcovství správní činnosti spočívající ve vydání jeho certifikátu, stojí za pokus vyjádřit se i k této otázce a exponovat některé související problémy.

38) *Autorizovaný inspektor v uvedeném případě tvrdil porušení svého práva přiznaného mu ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.).*

39) *Únorové usnesení odkazuje na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ze dne 9. listopadu 1999, na usnesení sp. zn. II. ÚS 2803/11 ze dne 6. října 2011 a na usnesení sp. zn. IV. ÚS 1529/12 ze dne 29. května 2012. V žádném z těchto, resp. tam zmíněných případů ovšem nešlo o právo na spravedlivý/férový proces. Rozhodnutí citovaná v poznámce č. 2 pouze odkazují pouze na (↑) stanovisko pléna Ústavního soudu; „nejblíže“ se k problému vyjadřuje usnesení sp. zn. IV. ÚS 558/12, které (bez dalšího) zmiňuje, že na možnost domáhat se ústavní ochrany nemá vliv existence pasivní legitimize podle § 69 soudního řádu správního.*

40) *Arg. § 65 odst. 2 soudního řádu správního.*

Přes jisté rozdíly v náhledu na věc⁴¹⁾ se odborná správně-právní veřejnost přinejmenším většinou shoduje na tom, že existuje veřejná správa, která není ani státní správou, ani veřejnou samosprávou. Jejimi vykonavateli a zároveň nositeli jsou osoby soukromého práva. Jejich správní činnost⁴²⁾ má povahu/podobu exkluzivních soukromoprávních jednání. Jednají přitom vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Autorizovaný inspektor je právě takovým nositelem/vykonavatelem veřejné správy.

Jsem toho názoru,⁴³⁾ že správní činnost autorizovaného inspektora je veřejnou službou, kterou nelze považovat za výkon vrchnostenské působnosti, potažmo za výkon veřejné moci, nebo alespoň veřejné moci *sensu stricto*.⁴⁴⁾ Proto nelze autorizovanému inspektorovi přiznat postavení orgánu veřejné moci, resp. správního orgánu.⁴⁵⁾ Právní vztah, na jehož základě je tato správní činnost uskutečňována, je založen soukromoprávní smlouvou. Na jeho soukromoprávní podstatě, resp. povaze nic nemění skutečnost, že má veřejnoprávní důsledky. Respektujeme-li dualistickou koncepci soudní ochrany, nabízí se v případě, že vyjdeme ze soukromoprávní povahy předmětné správní činnosti, ochrana v civilním soudnictví (na základě obecné soudní žaloby) a v případě, že vyjdeme z veřejnoprávních důsledků předmětné správní činnosti, ochrana ve správním soudnictví (na základě správní žaloby).⁴⁶⁾

Organičtější se zdá vyjít ze soukromoprávní povahy činnosti autorizovaného inspektora.⁴⁷⁾ Ochrana v civilním soudnictví by byla „jednotná“ – měla by se týkat jak sporů mezi stranami smlouvy (jimiž jsou stavebník a autorizovaný inspektor), tak i sporů rozhodovaných na základě

41) Srovnej například HANDRLICA, J. *Jednání soukromoprávních subjektů s důsledky ve sféře veřejného práva*, STAŠA, J. *Vztah mezi povahou a důsledky správní činnosti z hlediska právního dualismu*, SVOBODA, P. *Privatizace veřejné moci v České republice – vše in HANDRLICA, J. (ed.). Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Eva Rozkotová, 2014.

42) Správní činnost lze pojímat v různé šíři. V nejužším pojetí je vymezena jako souhrn správních (= veřejnoprávních) úkonů nositelů/vykonavatelů veřejné správy. Širší pojetí sem v různé míře zahrnují i jejich soukromoprávní jednání. Exkluzivní soukromoprávní jednání s veřejnoprávními důsledky, která mohou uskutečňovat pouze zákonem nebo na základě zákona pověřené osoby, mají k prve uvedeným („ryzým“) správním úkonům nejtěsnější vztah. Odlišná podstata/povaha je reflex dualismu veřejného práva a soukromého práva.

43) Na rozdíl od P. Svobody a ve shodě s J. Handrlicí (opp. cit.).

44) Rozlišení veřejné moci *sensu stricto* a veřejné moci *sensu largo* v kontextu vyjasnění vztahu mezi veřejnou mocí a veřejnými službami by mělo být východiskem dalších úvah týkajících se, kromě jiného, i mechanismů právní ochrany. Na druhé straně lze o možnosti spolehlivého rozlišení (a užitečnosti snah o ně) pochybovat. Této problematice zůstává dlužna nejen teorie správního práva.

45) „Překážkou“ je vlastně to, že opačný přístup by znamenal uznání možnosti vykonávat veřejnou moc na základě soukromoprávní smlouvy. To se zřejmě přičí starorakouskému/československému/českému pojetí dualismu práva veřejného a práva soukromého.

46) Kde ovšem autorizovaný inspektor nemůže být ani žalovaným, ani osobou zúčastněnou na řízení.

47) O možnosti domáhat se v praxi ochrany před účinky certifikátu autorizovaného inspektora touto cestou civilního soudnictví snad svědčí, byť v jiné souvislosti (= předběžné opatření, jímž byla uložena povinnost zdržet se realizace stavby prováděné na základě oznámení stavebnímu úřadu doloženého certifikátem autorizovaného inspektora), usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 čj. 9 C 6/2010-16 ze dne 9. července 2010.

žaloby podané třetí osobou⁴⁸⁾ (zápůrčí žaloba na zdržení se stavební činnosti prováděné na základě oznámení stavebnímu úřadu, potažmo certifikátu autorizovaného inspektora coby plnění ze soukromoprávní smlouvy,⁴⁹⁾ popřípadě žaloba na určení neplatnosti vydání certifikátu autorizovaného inspektora).⁵⁰⁾ Pokud se civilní soudy projednávání sporů souvisejících s certifikáty autorizovaných inspektorů bránily, šlo řešení hledat cestou kompetenčních sporů. Nicméně je třeba přiznat, že civilní soudy s podobnými spory zkušenosti nemají.⁵¹⁾ Cesta civilní soudní ochrany se musela zdát přespříliš trnitá i s ohledem na (všeobecně známou) zdlouhavost řízení.

Předložení certifikátu autorizovaného inspektora stavebnímu úřadu bylo i podle původního znění stavebního zákona pouze jedním z předpokladů kýženého veřejnoprávního důsledku, jímž je *ex lege* vznik oprávnění provést stavbu. Samostatnými zřetelně vyjádřenými předpoklady byly oznámení stavebníka stavebnímu úřadu a předložení stanovené projektové dokumentace. Nebyly to však předpoklady jediné. Vznik oprávnění závisel i na závazných stanoviscích dotčených orgánů (obstarání a ve vztahu k záměru „pozitivní/intaktní“ obsah) a na vyjádřeních dotčených osob, které by byly účastníky stavebního řízení, kdyby probíhalo (obstarání a ve vztahu k záměru buď „pozitivní/intaktní“ obsah, nebo vypořádání námitek). Tyto naposled uvedené předpoklady byly sice pojímány již jako předpoklady vydání certifikátu autorizovaného inspektora, jejich nedostatek však nemohl vydaný certifikát „zhojit“. Nemohlo tomu být právě proto, že nebyl rozhodnutím (právně mocenským aktem schopným materiální právní moci), ani jinou veřejnou listinou (požívající presumpce správnosti).⁵²⁾ Přes mezeru v textu stavebního zákona bylo při „energičtějším přístupu“ možné/žádoucí za použití extenzivního výkladu (na hranici analogie?) dovodit, že stavební úřad má rozhodnout o nezpůsobilosti dané stavby pro zkrácené stavební řízení i po předložení oznámení stavebníka.⁵³⁾

48) V této souvislosti si dovoluji připomenout svůj příspěvek *Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti?*, publikovaný v č. 3/2009 tohoto časopisu (ve vztahu ke třetí osobám jsem ale tehdy zmínil pouze určovací žalobu, která má subsidiární povahu).

49) K ochraně vlastnického práva žalobce. *Zasahování do vlastnického práva je neoprávněné, jestliže nebyly splněny zákonem stanovené předpoklady vydání certifikátu. Tuto otázku by soud posuzoval v rámci hodnocení skutkového stavu (většina sporných případů se týkala neprojednání stavebního záměru s vlastníky dotčených nemovitostí).*

50) *Za předpokladu, že žalobce prokáže naléhavý právní zájem (§ 80 platného znění zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). K aktivní legitimaci k podání určovací žaloby viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 2509/2006 ze dne 27. února 2007 (tato možnost by se mohla týkat především neprojednání stavebního záměru s občanským sdružením).*

51) *Podobných úprav správní činnosti sice existuje již delší dobu několik, na rozdíl od právní úpravy autorizovaného inspektora jsou ale zasazeny do daleko méně konfliktního prostředí – správní činnost uskutečňovaná na jejich základě se postavení třetích osob prakticky nedotýká.*

52) *Pojem veřejná listina se tehdy podával z § 53 odst. 3 správního řádu. Později předepsané použití razítka se státním znakem (od 3. června 2008) není pro posouzení charakteru listiny relevantní [stejně tak nelze z § 2 písm. t) platného znění zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, dovozovat, že certifikát autorizovaného inspektora je správní akt].*

53) *Takovou pravomoc mu zákon výslovně přiznal v případě, že nebyly vypořádány námítky obsažené ve vyjádřeních dotčených osob, které by byly účastníky stavebního řízení, kdyby probíhalo, a že o těchto námítkách nerozhodl. Srovnej též rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9 Ca 190/2009-64 ze dne 21. září 2010.*

Možnost/povinnost posoudit okruh kvalifikovaně dotčených osob nelze stavebnímu úřadu upřít.⁵⁴⁾ Odtud se mohla podávat možnost správní žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (= stavebního úřadu) spočívajícího v tom, že tímto způsobem nepostupoval.⁵⁵⁾ Dnes již ovšem jde o cestu nenávratně ztracenou.

Povahu činnosti autorizovaného inspektora správní soudy zprvu reflektovaly správně. Obrat přinesla (legitimní, ale právně problematická) snaha poskytnout ochranu třetím osobám, které byly před vydáním certifikátu autorizovaným inspektorem vcelku brutálně opomenuty.⁵⁶⁾ S doktrinálním nadhledem lze konstrukci postavení autorizovaného inspektora coby správního orgánu chápat jako fikci. Soudní praxe se poté musela (někdy zprvu „přirozeně“, posléze „odvážně“) vyrovnat s některými komplikacemi.⁵⁷⁾ Tuto etapu uzavřelo zmíněné rozhodnutí zvláštního senátu.

„Nouzové“ řešení⁵⁸⁾ spočívalo/spočívá v použití ustanovení správního řádu o řízení o určení právního vztahu (na návrh třetí osoby o tom, že právo stavebníka nevzniklo, popřípadě na návrh stavebníka o tom, že jeho právo vzniklo). Týkalo se původní situace (= „prvotní“ odmítání správních žalob) a týká se situace nastalé po rozhodnutí zvláštního senátu (jehož důsledkem by bylo opět odmítání správních žalob). Tomuto řešení samozřejmě nelze upřít poctivou snahu o řešení problému a notnou dávku invence.⁵⁹⁾ Nicméně argumentačně nevypořádaná zůstala možnost/vhodnost použít toto „subsisubsiidiární“⁶⁰⁾ ustanovení správního řádu ve světle možnosti dosáhnout v případech, kdy oprávnění provést stavební záměr v důsledku pochybení při vydání certifikátu nevzniklo, řešení v rámci občanského soudního řízení

54) Má ji ve stavebním řízení, které představuje alternativu posouzení stavebního záměru autorizovaným inspektorem. Vyplyývá to i ze základních zásad činnosti správních orgánů (srovnej § 2 odst. 3 a § 5 správního řádu). Činností stavebního úřadu je i „recepce“ oznámení stavebníka.

55) Vzhledem k vývoji názorů na možnost domáhat se ochrany práv cestou žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu se taková úvaha dnes nemusí jevit jako absurdní. Škoda, že nás to tehdy nenašlo.

56) Poprvé rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 63/2010-111 ze dne 4. srpna 2010.

57) Týkaly se možnosti/nemožnosti podat proti certifikátu autorizovaného inspektora odvolání, resp. jiný řádný opravný prostředek působení autorizovaného inspektora při vyřizování námitek, důsledků zrušení certifikátu a lhůty k podání žaloby proti certifikátu. Srovnej usnesení Městského soudu v Praze čj. 10 A 288/2010-68 ze dne 21. února 2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 37/2011-81 ze dne 25. května 2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 86/2011-102 ze dne 28. července 2011, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 A 13/2011-46 ze dne 4. srpna 2011, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 92/2011-182 ze dne 24. srpna 2011 a usnesení Krajského soudu v Praze čj. 44 A 116/2011-76 ze dne 15. února 2012.

58) Reagujícím ještě na situaci, kdy krajské soudy odmítaly žalobu proti certifikátu autorizovaného inspektora, a formulovanému zhruba v době, kdy Nejvyšší správní soud přístup krajských soudů zvrátil.

59) VEDRAL, J. Jak se bránit proti certifikátu autorizovaného inspektora? Jiné právo [online]; 30. července 2010 [vid 29. února 2016]; dostupné na: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/07/jak-se-branit-proti-certifikatu.html>.

60) „Subsisubsiidiarita“ je založena ustanovením § 142 odst. 2 správního řádu (subsidiárně použitelné ustanovení subsidiárně použitelného předpisu). Zmíněné ustanovení sice na vztah k občanskému soudnímu řízení přímo nedopadá, namísto je ale úvaha o „konkurenci“ pravomoci správního orgánu a civilního soudu (přednost soudu by vylučovala věcnou příslušnost stavebního úřadu).

vedeného k žalobě třetí osoby. Této otázce nevěnovalo pozornost ani zmíněné rozhodnutí zvláštního senátu.⁶¹⁾

K úskalím určovacího řízení podle správního řádu⁶²⁾ lze uvést:

- toto řízení je koncipováno výlučně jako řízení o žádosti; stavební úřad je petitem žádosti vázán; výsledkem řízení o žádosti, která sledovala konstatování skutečnosti, že „oprávnění provést stavbu nevzniklo“ nemůže být konstatování, že toto oprávnění vzniklo; pokud stavební úřad neshledá důvod žádosti vyhovět prostě/pouze ji zamítne; takový výsledek neposkytuje stavebníkovi právní jistotu; žádostí třetí osoby by musel stavebník oponovat „protinávrhem“, o němž by stavební úřad rozhodoval zřejmě v rámci společného řízení,
- lhůta pro podání žádosti není omezena; postavení třetích osob opomenutých při vydávání certifikátu autorizovaného inspektora je z tohoto hlediska nesrovnatelně výhodnější než postavení opomenutých partiálních účastníků stavebního řízení,⁶³⁾
- samo vedení tohoto správního řízení, které bylo zahájeno podáním žádosti, neznamená překážku vedení řízení z moci úřední, v nichž je otázka (ne)existence oprávnění provést stavbu otázkou skutkovou; řízení z moci úřední by totiž bylo vedeno z jiného důvodu;⁶⁴⁾ takovými řízeními jsou především řízení o nařízení odstranit tzv. černou stavbu a řízení o správním deliktu tzv. černé stavby [překážkou by byla až právní moc rozhodnutí, jehož výrok by konstatoval, že „oprávnění provést stavbu vzniklo“; viz (↑)],
- s vykonatelností rozhodnutí není přímo spojena povinnost zdržet se provádění stavby; vzhledem k předmětu řízení zřejmě nelze takovou povinnost uložit ani předběžným opatřením,⁶⁵⁾
- z důvodu možné konkurence s pravomocí civilního soudu se může objevit námitka nedostatku pravomoci, potažmo věcné příslušnosti stavebního úřadu; hypoteticky tak lze uvažovat i o nicotnosti rozhodnutí vydaného v určovacím správním řízení.⁶⁶⁾

Od počátku roku 2013 přinesla zlom již zmíněná tzv. velká novela stavebního zákona. Hloubat nad povahou certifikátu autorizovaného inspektora ztratilo praktický smysl, když se oznámení o záměru provést stavbu doložené certifikátem dostalo pod příkrov⁶⁷⁾ obligatorně navazujícího postupu stavebního úřadu. Bude-li někdo proti vzniku oprávnění provést stavbu

61) Což lze označit za jeho mezeru, nikoli však zřejmě za nekonzistentnost.

62) Podobná úskalí ovšem má i určovací civilní žaloba.

63) Srovnej § 84 odst. 1 správního řádu.

64) Srovnej § 48 odst. 1 správního řádu. Výkladem lze spolehlivě dovodit, že se to týká i vedení řízení před tímž správním orgánem.

65) Předběžné opatření podle § 61 správního řádu je jedním z prostředků zajištění průběhu a účelu správního řízení. Pozitivním výsledkem tohoto řízení je „pouze“ deklaratorní rozhodnutí. Kromě toho by povinnost, která by byla uložena předběžným opatřením, zanikla nejpozději vykonatelností rozhodnutí ve věci.

66) Arg. § 77 odst. 1 správního řádu.

67) Jde o právní konstrukci s obdobnou funkcí, jakou má potravinářský šturc.

brojit, bude výsledkem správní rozhodnutí. Nestane-li se tak, nebude lze věc žalovat.¹⁾ Komplikace mohou nastat nejspíše jen výjimečně.²⁾

Nejistota vyplývající z původní evidentně nedomyšlené konstrukce tzv. zkráceného stavebního řízení³⁾ (= posuzování stavebního záměru autorizovaným inspektorem) může praxi strážit ještě dlouhou dobu.⁴⁾ Je otázkou, zda by bylo možné staré problémy „odstříhnout“ pomocí nějakého intertemporálního ustanovení připravované meganovely stavebního zákona. Dodatečné vkládání přechodných ustanovení sice není ničím hodným chlouby (spíše naopak), ale novelám stavebního zákona není cizí.⁵⁾

Tedy: Korektním řešením by asi bylo omezit možnost podat žádost o určení, že právo provést stavební záměr na základě oznámení stavebníka (doloženého certifikátem autorizovaného inspektora) učiněného před 1. lednem 2013⁶⁾ nevzniklo, lhůtou jednoho roku od účinnosti novely. Nešlo by zřejmě o nepřipustnou retroaktivitu.

Každopádně by měla dosavadní „zkušenost“ být alespoň dostatečným poučením a/nebo varováním před snahou resuscitovat původní koncept institutu autorizovaného inspektora.

Zhotovení architektonického a projektového řešení stavby a práva k němu

Alena Bányaiiová

Nový občanský zákoník přinesl změny i v oblasti vztahů, jejichž předmětem je architektonické a projektové řešení stavby. Nově upravuje smlouvu o dílo a odstraňuje dualismus dřívější úpravy, kdy smlouva o dílo byla upravena v zákoníku občanském z roku 1964 a zákoníku obchodním. Předlohou nové regulace byla ustanovení o smlouvě o dílo v obchodním zákoníku

1) *Arg. (vzhledem ke vzniku oprávnění provést stavební záměr ex lege = pouze) analogií § 5 soudního řádu správního.*

2) *Pochybení při zveřejnění záměru (§ 117 odst. 4 platného znění stavebního zákona). Diskutovat lze o navrácení v předešlý stav (§ 41 správního řádu).*

3) *Které paradoxně nebylo vůbec správním řízením. Bylo by politováníhodné, pokud by se toto falešné označení mělo stát zámkou ke spekulacím o vrchnostenském charakteru činnosti autorizovaného inspektora.*

4) *Stejně jako důsledky jiných nedomyšlených institutů, obsažených v původním znění stavebního zákona (zejména ohlášení stavebnímu úřadu).*

5) *Srovnej § 188 odst. 4 a § 189a platného znění stavebního zákona (poněkud jiné kořeny má jeho § 188a). Je výrazem snahy napravit legislativní pochybení, jejichž důsledkem je absence potřebných přechodných ustanovení (bohužel, jde o vcelku běžný nešvar současné legislativy).*

6) *Viz též bod 15. čl. II tzv. velké novely stavebního zákona.*

jako řešení modernější a propracovanější než řešení obsažené v občanském zákoníku z roku 1964. Úprava smlouvy o dílo v občanském zákoníku je rozdělena do čtyř částí, v úvodním oddílu 1 je obsažena obecná úprava smlouvy o dílo, na ni navazuje samostatná úprava ceny díla určené podle rozpočtu a poté dva oddíly zabývající se určitým předmětem díla, a to stavbou jako předmětem díla (oddíl 3) a dílem s nehmotným výsledkem (oddíl 4). Oba posléze uvedené oddíly upravují pouze specifika zmíněných předmětů díla a není-li v nich stanoveno jinak, použijí se i pro tyto smluvní vztahy ustanovení předchozích obecných oddílů.

Smlouvou o dílo se zhotovitel zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit (§ 2586 občanského zákoníku). Předmětem díla nemusí být vždy zhotovení věci, ale jak říká § 2587 občanského zákoníku, dílem se rozumí nejen zhotovení určité věci, údržba, oprava nebo úprava věci, ale i činnost s jiným výsledkem. Předmětem díla jsou tedy nadále výsledky lidské činnosti označované jako nehmotné statky, například soubor znalostí a zkušeností (know-how), výrobní postupy, receptury, programové vybavení (software), architektonické nebo projektové řešení stavby, investiční nástroje apod., a to lhostejno, na jakém nosiči (elektronickém, listinném, formou trojrozměrného modelu) jsou vyjádřeny či předávány.

Splnění závazku zhotovit architektonické nebo projektové řešení stavby

Pro díla s nehmotným výsledkem, tedy i pro architektonické a projektové řešení stavby, upravuje občanský zákoník samostatně, vedle obecné úpravy smlouvy o dílo, některé specifické otázky. Zprv je to režim splnění závazku zhotovitele provést dílo, jehož předmětem je nehmotný statek nebo jiný nehmotný výsledek činnosti. V § 2632 občanský zákoník stanoví, že není-li předmětem díla hmotná věc, odevzdá zhotovitel výsledek své činnosti objednateli. Dílo s nehmotným výsledkem se považuje za předané, je-li dokončeno a zhotovitel umožní objednateli jeho užití. Předání díla okamžikem, kdy zhotovitel umožní objednateli dílo užívat, odpovídá nehmotné povaze a také rozmanitosti plnění, jež mohou spadat do této kategorie. Pokud jde o architektonické řešení nebo projektovou dokumentaci stavby, je předmět díla obvykle předáván na příslušném nosiči a tím je splněn i požadavek, že objednateli je umožněno dílo užívat. Pokud jde o požadavek dokončenosti díla, uplatní se i zde obecné kritérium vyjádřené v § 2605 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož je dílo dokončeno, je-li předvedena jeho způsobilost sloužit svému účelu.

Práva k projektovému nebo architektonickému řešení stavby

Předmětem samostatné úpravy jsou dále otázky dispozice s předměty díla, které mají povahu statků chráněných právy průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví. Právě ve stavebnictví, a to v souvislosti s vytvářením architektonických děl nebo zpracováním projektové dokumentace staveb, je tato materie živá a stále se diskutují zejména otázky, zda ke zhotovení určitého stupně dokumentace stavby je třeba souhlasu zhotovitele předchozího stupně či zhotovitele architektonického řešení stavby.

Výsledek činnosti, který je předmětem práva průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví, může zhotovitel poskytnout i jiným osobám než objednateli, bylo-li tak ujednáno.

Neobsahuje-li smlouva výslovný zákaz tohoto poskytnutí, je k němu zhotovitel oprávněn, není-li to vzhledem k povaze díla v rozporu se zájmy objednatele (§ 2633 občanského zákoníku). Dále, je-li předmětem díla výsledek činnosti, který je chráněn právem průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví, má se za to, že jej zhotovitel poskytl objednateli k účelu vyplývajícimu ze smlouvy (§ 2634 občanského zákoníku).

Citovaná ustanovení používají jednou pojem „předmět práva průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví“ a jindy pojem „výsledek činnosti, který je chráněn právem průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví“. Je však nepochybné, že v obou vyjádřeních jde o jeden a tentýž pojem. V rámci pojmu duševního vlastnictví se doktrinálně rozlišuje mezi průmyslovým vlastnictvím, kde právní ochrana spočívá na udělení této ochrany orgánem veřejné moci, a jiným duševním vlastnictvím, kam spadají především předměty chráněné autorským zákonem. Předmětem duševního vlastnictví jsou také skutečnosti tvořící obchodní tajemství, dále souhrn poznatků, výrobních a obchodních znalostí a postupů, návodů či receptur pro výrobu označovaný jako know-how. V oblasti stavebnictví jsou, resp. mohou být, předmětem duševního vlastnictví především architektonická díla a projektová dokumentace staveb v různých stupních. Těch se také dotýkají citovaná ustanovení § 2633 a 2634 občanského zákoníku a u nich je třeba řešit vztah těchto ustanovení k autorskoprávní ochraně, popřípadě jiné ochrany duševního vlastnictví.

Architektonické řešení stavby i projektová dokumentace mohou být předmětem autorského práva, pokud splňují znaky autorského díla podle § 2 autorského zákona, který stanoví: „Předmětem práva autorského je dílo literární a jiné dílo umělecké a dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě, včetně podoby elektronické, trvale nebo dočasně, bez ohledu na jeho rozsah, účel nebo význam (dále jen „dílo“)“.

Dílo architektonické je uvedeno v citovaném ustanovení autorského zákona jako jedno z druhů děl (srovnej „dílo architektonické včetně díla urbanistického“), která jsou chráněna právem autorským. Odborná literatura příkladmo uvádí jako díla architektonická stavby, makety, interiéry, výtvořiny zahradní a jevištní architektury a jiná díla, jež jsou prostorově vyjádřena například konstrukcemi, dále díla vyjádřená architektonickými projekty, plány a náčrtů.⁷⁾

Konečným účelem vzniku architektonického díla je ve většině případů stavba, jíž má být dílo trojrozměrně stavebně vyjádřeno. Proto také autorský zákon v § 13 říká, že rozmnoženinou, tj. fyzickým zachycením architektonického díla na hmotný nosič, je stavba. Architektonické dílo ovšem může být rozmnožováno i jinak, ve formě náčrtů, maket, stavebních plánů, územní a stavební dokumentace apod. Tyto formy rozmnoženin prakticky reflektují proces výstavby. Odborná literatura uvádí, že z hlediska prvotní podoby, jíž je vyjádřeno architektonické dílo, lze hovořit již o náčrtu (skice). Přitom, aby šlo o autorské dílo, musí být náčrt dokončen, výraz, resp. podoba konečného díla z něho musí být patrný, musí se stát architekturou tak, aby s ním bylo možno i nadále tvořivě pracovat, tj. navázat v dalších fázích výstavby nebo je užít jako takové například vystavením na výstavě, rozšiřovat je v tištěné či elektronické podobě. To také znamená, že i dosud stavebně nerealizovaná podoba díla má, resp. může

7) TELEČ, I.; TŮMA, P. *Autorský zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 29.

mít, autorskoprávní povahu architektonického díla, a to bez ohledu na to, že dílo ještě nebylo stavebně realizováno či zda vůbec stavebně realizováno může být.⁸⁾

Proces vyjádření architektonického díla stavbou zahrnuje ještě další vyjadřovací podoby téhož díla ve výstavbě. Jde o územní nebo stavební dokumentaci zhotovenou v souladu s příslušnými veřejnoprávními předpisy, tj. od dokumentace záměru umístění stavby pro územní řízení, přes dokumentaci pro stavební povolení až po prováděcí projekt. Výsledkem projektové činnosti ve výstavbě je zhotovení příslušné dokumentace pro úřední účely, která rozpracovává architektonické řešení stavby tak, aby sloužila již pro řešení stavebně technických otázek. Opět odborná právní literatura ke srovnání architektonického díla v podobě architektonické studie (architektonického návrhu stavby) a projektové dokumentace uvádí, že „architektonické řešení stavby se obvykle liší od architektonického řešení návrhu stavby obsaženého v architektonické studii ve dvou ukazatelích: ve větší míře tvůrčí rozpracovanosti architektonických tvůrčích prvků a ve větší míře přizpůsobení těchto prvků řešení stavebnětechnickému, s nímž architektonické řešení spoluvytváří jeden účelový projektový celek tak, aby stavba mohla být po všech stránkách zdárně a veřejnoprávně řádně zbudována. Od architektonické studie se celá projektová dokumentace odlišuje v obou uvedených ukazatelích, jakož i v tom, že projektová dokumentace obsahuje další části stavebně technického rázu včetně statických a jiných výpočtů, které v architektonické studii obvykle nebývají“.⁹⁾

Z uvedeného vyplývá, že za předpokladu, že jsou splněny znaky autorského díla vymezené v § 2 odst. 1 autorského zákona, může být architektonickým dílem chráněným autorským zákonem nejen jeho prvotní podoba vyjádřená architektonickým návrhem, studií, ale i další podoby jeho vyjádření ve formě projektové dokumentace v jejích jednotlivých stupních.

Pokud jde o určení, zda projektová dokumentace stavby je autorským dílem, je třeba vzít v úvahu povahu výstavby. Z ní je zřejmé, že autorský podíl obsažený v každé jednotlivé fázi vyjádření architektonického řešení stavbou (v konečném výrazu) není stejný. Největší je ve fázi návrhu stavby, obsahujícím konkrétní podobu konečného díla v základních koncepčních rysech, dokládající koncepční, tvarové (hmotové, materiálové, technologické a technické), dispoziční a provozní řešení stavby. V následujících fázích vstupuje do procesu tvorby architektonického díla řada vnějších vlivů: profesní rozpracování návrhu stavby, požadavky veřejnoprávní, požadavky stavebníka a dalších účastníků výstavby atd. V tomto směru je architektonické dílo vytvářené za účelem zhotovení stavby specifické – rodí se, je vytvářeno v konfrontaci a za spolupráce investora, který na samém počátku definoval svoji představu o budoucí stavbě. Autor architektonického díla, jakož i autor jednotlivých fází projektové dokumentace je ve své tvůrčí činnosti limitován účelem, ke kterému má budoucí stavba sloužit, jakož i příslušnými technologickými postupy. Neméně důležité a pro konečnou podobu stavby určující jsou požadavky veřejnoprávních předpisů, uplatňované stavebním úřadem a dalšími subjekty, například orgány památkové péče, ochrany ovzduší, krajiny, vod atd. To vše má vliv i na dispoziční práva, jejichž předmětem jsou uvedená díla.

Typické pro architektonická díla i projektovou dokumentaci stavby, jako jejich pokračování či další formu vyjádření, je to, že jsou vytvářeny na zakázku, nejčastěji právě na základě

8) Srovnej TELEČ, I. Zakázková díla architektonická. Právní rozhledy, 2001, č. 19, s. 681 a násl.

9) Tamtéž.

smlouvy o dílo, jde o tzv. zakázková či zjednaná díla (works made for hire). A zde se střetává či překrývá úprava dispozičních práv v § 2633 a 2634 občanského zákoníku s úpravou majetkových práv k takovým dílům podle autorského zákona. Jak autorský zákon, tak zmíněná ustanovení občanského zákoníku berou v úvahu to, že uvedená autorská díla byla vytvořena z podnětu, na náklady a nebezpečí jiné strany než autora, přičemž tato druhá strana vložila prostředky a důvěru do tvůrčích schopností autora. Zadavatel díla (objednatel) přitom zamýšlí dílo využít na své náklady, přičemž bez vynaložení jeho prostředků a jeho důvěry by dílo vůbec nevzniklo. Proto autorský zákon bere zřetel i na zásadu ochrany hospodářské investice toho, kdo ji vynaložil, a oproti autorským dílům, která vznikla z podnětu autora samotného, omezuje absolutní majetková práva autora děl vzniklých na zakázku.¹⁰⁾ Úprava je dispozitivní, tj. strany se od ní mohou dohodou odchýlit.

Podle § 61 odst. 1 autorského zákona, je-li dílo autorem vytvořené na základě smlouvy o dílo (dílo vytvořené na objednávku), platí, že autor poskytl licenci k účelu vyplývajícímu ze smlouvy, není-li sjednáno jinak. K užití díla nad rámec takového účelu je objednatel oprávněn pouze na základě licenční smlouvy, nestanoví-li autorský zákon jinak. Díkce tohoto ustanovení je tedy téměř shodná s § 2634 občanského zákoníku. Obě ustanovení stanoví vyvratitelnou domněnku, že autor (například zhotovitel projektové dokumentace stavby) poskytl objednateli omezenou autorskoprávní licenci k užití díla, přičemž omezení licence spočívá v účelu vyplývajícím ze smlouvy o dílo.

Je-li tedy předmětem díla zpracování architektonického řešení určité stavby, znamená uvedená vyvratitelná domněnka, že licence je poskytnuta k rozmnožování architektonického díla stavbou, a to jak v konečné podobě stavby, tak v dalších podobách, které předcházejí zhotovení stavby. Licence tedy zahrnuje i zpracování jednotlivých navazujících stupňů projektové dokumentace stavby vyžadované příslušnými veřejnoprávními předpisy, tj. zejména stavebním zákonem. Licence ovšem už nezahrnuje jiné způsoby užití díla, jako například vytváření dalších rozmnoženin, ať už v kresebné podobě nebo ve formě modelu stavby (trojrozměrné rozmnoženiny, makety), a jejich další rozšiřování pro obchodní účely, zpřístupňování těchto rozmnoženin na výstavách apod. To vše zůstává autorovi, resp. nositeli absolutních majetkových autorských práv.¹¹⁾ Modifikace tohoto rozsahu licence založené smlouvou o dílo by musela výslovně plynout ze smlouvy, popřípadě by měla být uzavřena smlouva nová.

To byl rozsah licence udělené smlouvou o dílo objednateli. Druhou stranou tohoto vymezení dispozičních práv či práv k využití díla objednatel je omezení dispozičních práv autora, zhotovitele díla, které má rovněž svůj projev jak v autorském zákoně, tak v občanském zákoníku. Podle § 61 odst. 2 autorského zákona, není-li sjednáno jinak, autor může dílo vytvořené na objednávku užít a poskytnout licenci jinému, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy objednatele. Obdobou tohoto ustanovení je citovaný § 2633 občanského zákoníku, ovšem s určitou modifikací.

Objednatel, který vynaložil prostředky, investoval a vložil důvěru do cizí tvůrčí práce, též oprávněně očekává, že jeho investice bude návratná a že to bude jen on, kdo výsledků tvůrčí činnosti bude využívat a že jeho využití bude zákonem chráněno. V tom je smysl a účel

10) TELEC, I. *Zakázková díla architektonická. Právní rozhledy*, 2001, č. 19, s. 681 a násl.

11) *Tamtéž*.

omezení práv autora (zhotovitele) vytvořený produkt dále užívat a nakládat s ním (poskytovat jej ke stejnému účelu dalším osobám); proto tak může činit jen, pokud to není v rozporu s oprávněnými zájmy objednatele. Takovým oprávněným zájmem objednatele může být například zájem na tom, aby architektonické a projektové řešení domu, které si objednatel zadal pro svou individuální potřebu, nebylo dále využíváno jako typizované řešení. Samozřejmě, autor zůstává nositelem autorských osobnostních práv. Nedotčeno je jeho právo na nedotknutelnost díla projevující se zejména v právu udělit svolení k jakékoli změně nebo zásahu do díla, právo, aby dílo bylo užíváno způsobem nesnižujícím hodnotu a s tím související právo dohledu, zda je jeho dílo takto užíváno (§ 11 autorského zákona).

Autorský zákon v § 61 odst. 2 vychází z toho, že možnost autora (zhotovitele) vytvořené dílo užít nebo s ním dále nakládat, je vázána na dohodu stran ve smlouvě o dílo, přičemž podmínkou takové dohody je skutečnost, že využití díla není v rozporu s oprávněnými zájmy objednatele. Občanský zákoník jde v § 2633 dále a presumuje, že pokud smlouva neobsahuje výslovný zákaz takového poskytnutí, je k němu zhotovitel oprávněn, a to rovněž za podmínky, že to není vzhledem k povaze díla v rozporu se zájmy objednatele.

Obě ustanovení tedy upravují stejnou materii a obě se týkají smlouvy o dílo, na jejímž základě se vytváří určitý nehmotný statek. Není úplně jasné, proč v jednom zákoně se možnost zhotovitele dílo užít a poskytnout jinému váže na výslovnou dohodu stran, a v druhém zákoně k tomu, aby toto právo zhotovitel měl, stačí, pokud smlouva o tom mlčí. Vzhledem k tomu, že jde o úpravu smlouvy o dílo, jejíž základní regulace je v občanském zákoníku, bude se patrně při výkladu těchto ustanovení vycházet z toho, co obsahuje občanský zákoník. Kromě toho, § 2633 občanského zákoníku hovoří pouze o poskytnutí díla zhotovitelem třetí osobě, nezmiňuje se vůbec o užití díla samotným zhotovitelem. V tomto směru by zase tedy měl patrně platit § 61 autorského zákona, že za stejných podmínek má autor i právo dílo užít.

Shrnutí

Občanský zákoník v rámci smlouvy o dílo specificky upravil i otázky dispozice s vytvořeným dílem, jehož předmětem je nehmotný statek chráněný právem průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví, což může být i architektonické nebo projektové řešení stavby. Řešení odpovídá koncepci tzv. děl na zakázku (works made for hire) jak ji vyjadřuje i autorský zákon. Je-li předmětem díla zpracování architektonického řešení určité stavby, má se za to, že objednatel získává licenci k rozmnožování architektonického díla stavbou, a to jak v konečné podobě stavby, tak v dalších podobách, které předcházejí zhotovení stavby. Licence tedy zahrnuje i zpracování jednotlivých navazujících stupňů projektové dokumentace stavby vyžadované příslušnými veřejnoprávními předpisy. Zhotovitel může vytvořené dílo užít a poskytnout licenci jinému, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy objednatele.

Náhrada škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem na úseku územního plánování a stavebního řádu

Markéta Vajnerová

Ve věcech územního plánování vykonávají působnost podle stavebního zákona orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany, přičemž orgány obce a kraje vykonávají tuto působnost jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje. Rovněž stavební úřady (obecné i speciální), které vykonávají působnost ve věcech stavebního řádu, vykonávají tuto svou působnost podle stavebního zákona jako působnost přenesenou. Za případná pochybení orgánů územního plánování i stavebních úřadů proto odpovídá stát.

Základním pramenem úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou veřejnou mocí je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOdpŠ“). Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která přímo nebo zprostředkovaně autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které s orgánem veřejné moci nejsou v rovnoprávném postavení. Dle tohoto zákona stát odpovídá za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, pokud jsou současně splněny následující tři podmínky: existuje nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, vznikla škoda či nemajetková újma a je dána příčinná souvislost mezi vydáním nezákonného rozhodnutí či nesprávným úředním postupem a vznikem škody či nemajetkové újmy. Tato odpovědnost státu je objektivní, presumuje se tedy zavinění a nelze se jí zprostit, což ovšem neznamená, že existence protiprávního jednání je rovněž presumována a nemusí vyplývat z provedených důkazů - je na poškozeném, aby prokázal existenci jednotlivých předpokladů vzniku odpovědnosti státu za škodu.

Předběžné uplatnění nároku

Nárok na náhradu škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je třeba uplatnit u příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu, do jehož působnosti náleží dané odvětví státní správy, v němž došlo ke škodě. Ve věcech náhrady škody

způsobené výkonem veřejné moci na úseku územního plánování a stavebního řádu jedná jménem státu Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „ministerstvo“),¹⁾ přičemž uplatnění tohoto nároku je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Dle ustálené judikatury však platí, že byla-li žaloba podána bez tohoto tzv. předběžného projednání nároku, jedná se o odstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 103 a 104 OSŘ a soud v souladu s § 104 odst. 2 OSŘ musí učinit vhodná opatření k jeho odstranění.²⁾ ZOdPŠ stanoví ministerstvu šestiměsíční lhůtu pro projednání uplatněného nároku. Předběžné projednání nároku u úřadu však nepředstavuje formu správního řízení a ministerstvo nevydává žádné rozhodnutí, žadatele pouze informuje, zda jeho nárok uznává či nikoli a o důvodech, které jej k takovému závěru vedly. Teprve po uplynutí této šestiměsíční lhůty je poškozený oprávněn domáhat se náhrady škody způsobené veřejnou mocí u soudu, pakliže nebyl jeho nárok plně uspokojen. Stát se zároveň marným uplynutím této šestiměsíční lhůty ocitá v prodlení s poskytnutím náhrady za škodu a stíhá jej povinnost zaplatit poškozenému úrok z prodlení – úrok z prodlení tedy náleží poškozenému až uplynutím doby 6 měsíců od uplatnění nároku u Ministerstva pro místní rozvoj.

ZOdPŠ obsahuje zvláštní úpravu promlčení týkající se počátku a délky lhůt, neboť nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá, a je-li podmínkou pro uplatnění práva na náhradu škody zrušení rozhodnutí, běží promlčecí doba ode dne doručení (oznámení) zrušovacího rozhodnutí. Nejpozději se nárok promlčí za deset let ode dne, kdy poškozenému bylo doručeno (oznámeno) nezákonné rozhodnutí, kterým byla škoda způsobena. Nárok na náhradu nemajetkové újmy se podle ZOdPŠ promlčí za 6 měsíců ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o vzniklé nemajetkové újmě, přičemž vznikla-li nesprávným úředním postupem spočívajícím v průtazích v řízení nebo v nepřiměřené délce řízení, pak promlčecí doba neskočí dříve než za 6 měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. Nejpozději se nárok promlčí za deset let ode dne, kdy nastala právní skutečnost, se kterou je vznik nemajetkové újmy spojen. ZOdPŠ obsahuje i zvláštní případ stavení běhu promlčecí doby, neboť ta neběží ode dne předběžného uplatnění nároku na náhradu škody do skončení jeho projednání, nejdéle však po dobu 6 měsíců.

Nezákonné rozhodnutí

Předpokladem odpovědnosti státu za škodu je kumulativní splnění tří výše uvedených podmínek. První z nich je existence nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Pro účely ZOdPŠ je nezákonným takové rozhodnutí, které bylo coby pravomocné pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem. Pouze v případě, že škoda byla způsobena rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, bylo-li rozhodnutí zrušeno nebo změněno na základě opravného prostředku. Odpovědnost

1) § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

2) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. června 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. května 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.

státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím lze shledat i v případech, kdy orgány územního plánování nebo stavební úřady zjišťují nebo posuzují předpoklady pro vydání rozhodnutí, shromažďují podklady nebo hodnotí zjištěné skutečnosti, neboť jde o činnosti, které přímo směřují k vydání rozhodnutí a případné vady nebo nesprávnosti tohoto postupu se projeví právě ve vydání rozhodnutí.³⁾

Soud rozhodující o náhradě škody je vázán rozhodnutím tohoto orgánu a není oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení, a to ani jako předběžnou otázku.⁴⁾ Soud je rovněž vázán důvody, pro které bylo rozhodnutí příslušným orgánem zrušeno, přičemž nezákonností se rozumí nejen nesprávné právní posouzení hmotněprávních otázek, ale i procesní pochybení, pokud mělo vliv na správnost rozhodnutí. V zájmu odvrácení vydání nepříznivého rozhodnutí je poškozený coby účastník správního řízení povinen využít všech procesních prostředků stanovených právním předpisem. ZODpŠ proto stanoví, že nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze přiznat pouze tehdy, pokud poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, mezi něž patří nejen řádné opravné prostředky, ale i mimořádné opravné prostředky, s výjimkou návrhu na obnovu řízení, jakož i další procesní prostředky k ochraně práva, s jejichž uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení.

Osobou aktivně legitimovanou domáhat se práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je pouze účastník řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, kterým mu byla způsobena škoda, a dále též osoba, s níž nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, přestože s ní tak mělo být jednáno. Okruh účastníků řízení je definován jednotlivými právními předpisy, které obsahují vlastní definice účastníka řízení. V případech řízení o odpovědnosti státu za škodu způsobenou veřejnou mocí na úseku územního plánování a stavebního řádu je okruh účastníků definován v § 27 a 28 správního řádu a v § 85, 109, 122, 123, 124, 138, 141 a 142 stavebního zákona.

Nesprávný úřední postup

Pochybení způsobené veřejnou mocí může dále spočívat v nesprávném úředním postupu, kterým se podle důvodové zprávy k ZODpŠ a podle ustálené judikatury⁵⁾ našich soudů rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání správního orgánu (tj. pro jeho formální postup) za podmínky, že úkony úředního postupu nevedly k vydání rozhodnutí. Nesprávným úředním postupem tak je například i vyznačení doložky právní mocí na rozhodnutí, které není dosud pravomocné.⁶⁾ Nesprávným úředním postupem se rovněž rozumí porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, nebo,

3) Srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 2009, sp. zn. 25 Cdo 1018/2007.

4) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. července 2013, sp. zn. 30 Cdo 443/2013, náleží Ústavního soudu ze dne 16. července 2015, sp. zn. III. ÚS 3453/14.

5) Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. června 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96.

6) Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. května 2011, sp. zn. 28 Cdo 4035/2009.

v případech kdy zákon nestanoví pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, je jím porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Z OdpŠ tedy rozlišuje dvě formy nesprávného úředního postupu s ohledem na skutečnost, zdali lhůty pro vydání rozhodnutí jsou stanoveny zákonem či nikoli – nesprávný úřední postup spočívající v průtahích ve vydání rozhodnutí (§ 13 odst. 1 věta druhá) a nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřeně dlouhém řízení (§ 13 odst. 1 věta třetí). Jelikož na úseku územního plánování a stavebního řádu jsou lhůty pro vydání rozhodnutí jasně stanoveny právními předpisy (stavebním zákonem a správním řádem), lze v případech odpovědnosti orgánů územního plánování a stavebních úřadů hovořit pouze o nároku na náhradu škodu způsobené nesprávným úředním postupem v důsledku opožděného provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí, tedy průtahů v řízení.

Bohužel, soudy často, bez ohledu na uvedené zákonem stanovené rozlišení, neposuzovaly ve správních řízeních vedených dle stavebního zákona oprávněnost uplatněných nároků ve vazbě na jednotlivé průtahy v řízení, nýbrž s ohledem na celkovou délku správního řízení. Často pak dospěly k závěru, že rozhodující skutečností pro rozhodnutí o žalobou uplatněném nároku je celková délka správního řízení. Svá rozhodnutí opíraly o stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, čj. Cpjn 206/2010, které se však primárně zabývá posuzováním přiměřené délky soudních řízení, nikoli řízení správních. Stanovisko vychází z konstantní judikatury Evropského soud pro lidská práva, jenž mezi řízení, která mají pro účastníka zvýšený význam a vyžadují mimořádnou péči, řadí především trestní věci, opatrovnícké věci, kde plynutí času může mít nezvratné následky pro rodinný život, pracovníprávní spory či věci osobního stavu. Toto stanovisko sice nevylučuje jeho aplikovatelnost na správní řízení, avšak dle Nejvyššího soudu se kritéria obsažená v tomto stanovisku ve vztahu k jiným nárokům, odvozeným například z jiných ustanovení než čl. 5 a 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (*a contr.* též z ustanovení dalších právních předpisů) „použijí jen přiměřeně, se zřetelem ke zvláštnímu chráněnému zájmu dotčenému v předmětných řízeních, a to zpravidla výrazně přísněji jak na poli hodnocení přiměřenosti délky řízení, tak při určování výše zadostiučinění za způsobenou nemajetkovou újmu“. Je tedy zcela zřejmé, že toto stanovisko se zabývá primárně posuzováním přiměřené délky soudních řízení, zejména ve věcech práv na svobodu a osobní bezpečnost, nikoli průtahů ve správních řízeních, která mají rozhodně menší dopad do sféry dotčených osob, neboť tato řízení jsou typově výrazně méně způsobitelná k tomu, aby se negativně odrazilo v porušení osobnostních práv poškozených. Stanovisko přitom své adresáty výslovně usměrňovalo, aby jeho prostřednictvím vykládaly Z OdpŠ v ostatních případech pouze přiměřeně, a to „výrazně přísněji“ optikou, čímž kladlo zvýšené nároky na poškozené při uplatňování jejich práv, ať už ve smyslu prokazování újmy či poskytování výše peněžitého zadostiučinění.

K obratu došlo až v září roku 2015, kdy Nejvyšší soud vydal dne 29. září 2015 rozsudek ve věci žalobkyně E. M. proti Ministerstvu pro místní rozvoj, sp. zn. 30 Cdo 344/2014-149, který výše uvedené stanovisko Nejvyššího soudu revidoval, neboť se vyjádřil k otázce, zda i na správní (stavební) řízení se vztahuje čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v návaznosti na to, zda jsou pro posouzení újmy způsobené nepřiměřenou délkou správního (stavebního) řízení aplikovatelné závěry uvedené ve zmínovaném stanovisku. Nejvyšší soud v daném případě dospěl k závěru, že ne každé správní řízení spadá pod čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a tudíž z hlediska

odškodňování nemajetkové újmy na taková řízení nedopadají závěry uvedené ve stanovisku. Dále uvedl, že aplikace čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jeho stanoviska je možná pouze v případech, kdy jsou kumulativně splněny tyto podmínky: 1. jde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku, 2. musí jít o právo nebo závazek, které má svůj základ ve vnitrostátním právu a 3. musí jít o právo nebo závazek soukromoprávní povahy. Pokud odpověď na některou z otázek bude záporná, pak na dané správní řízení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nedopadá, a tudíž nelze na posouzení přiměřenosti jeho délky a případnou satisfakci při porušení práva na jeho přiměřenou délku aplikovat ani stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, čj. Cpjn 206/2010, a neuplatní se ani vyvratitelná domněnka vzniku újmy. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ve vztahu ke správním řízením, která jsou vázána na vydání rozhodnutí ve lhůtě stanovené zákonem, a přitom se současně nejedná o řízení, ve kterých by bylo rozhodováno o občanských právech nebo závazcích účastníků, tak konstatoval, že postižitelné jsou výlučně jednotlivé průtahy v řízení, tedy ty situace, kdy správní orgán porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. V takových řízeních přitom nemůže jít o nesprávný úřední postup podle § 13 odst. 1 věty třetí ZOdPŠ, ale výlučně o nesprávný úřední postup podle § 13 odst. 1 věty druhé tohoto zákona, přičemž otázkou přiměřenosti (celkové) délky řízení se v těchto typech správních řízení nelze zabývat.

Osobou aktivně legitimovanou domáhat se práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem je ten, jemuž byla škoda způsobena. Z hlediska odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem tedy není rozhodné, zdali poškozený byl účastníkem řízení, v rámci něhož došlo k nesprávnému úřednímu postupu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu, neboť stát nese odpovědnost i vůči ostatním osobám, vznikla-li jim škoda v příčinné souvislosti s jejich nesprávným úředním postupem.

Kumulace

ZOdPŠ přísně odlišuje shora uvedené formy odpovědnosti státu za škodu. Jak již bylo výše uvedeno, nesprávným úředním postupem se rozumí porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání správního orgánu – pro jeho formální postup. Pokud se vady řízení týkají vlastní rozhodovací činnosti a vyústí ve vydání nesprávného (nezákonného) rozhodnutí, nelze vyvozovat odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, nýbrž pouze odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Přestože nelze vyloučit skutečnost, že by škoda mohla být způsobena nesprávným úředním postupem realizovaným v rámci rozhodovací činnosti orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu, je pro posouzení typu odpovědnosti podstatné, zda úkony úředního postupu vedly k vydání rozhodnutí či nikoli. Zákon nepřipouští duplicitní dovozování odpovědnosti státu za škodu v případě nezákonného rozhodnutí také z důvodu nesprávného úředního postupu, neboť vady ve vlastním rozhodovacím procesu se projeví v obsahu rozhodnutí a tyto vady nelze kvalifikovat jako nesprávný úřední postup.⁷⁾

7) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. června 1999. Sp. zn. 2 Cdon 129/97.*

Majetková újma

Druhým předpokladem odpovědnosti státu za škodu způsobenou orgány územního plánování nebo stavebními úřady je existence škody či nemajetkové újmy,⁸⁾ dle terminologie nového občanského zákoníku majetkové či nemajetkové újmy.⁹⁾ Nový občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) pojmem škoda rozumí pouze majetkovou újmu a pro jinou újmu užívá pojem nemajetková újma.

Majetková újma (škoda) je vymezena jako újma na jmění, přičemž jmění je třeba vykládat ve smyslu § 495 občanského zákoníku jako souhrn majetku a dluhů osoby. Majetková újma (škoda) tak představuje nejen úbytek aktiv, jak tomu bylo doposud, ale nově také přebytek pasiv. Škodu lze dělit na škodu skutečnou, která spočívá ve zmenšení majetku poškozeného, a ušlý zisk, který představuje zmařenou výdělečnou příležitost, tzn., že nedošlo k rozmnožení majetku poškozeného, ač je odůvodněně bylo možné důvodně očekávat vzhledem k obvyklému běhu věcí. Obě tyto formy škody představují samostatné a na sobě nezávislé nároky, které mohou vzniknout z téže škodné události.¹⁰⁾ Naopak nelze odškodnit újmu vzniklou vlivem inflace, neboť dle konstantní judikatury vlivem inflace na hodnotu pohledávky na peněžité plnění skutečná škoda ani ušlý zisk nevzniká.¹¹⁾ Vznik a výše škody musí být vždy prokázány, přičemž důkazní břemeno leží na straně poškozeného.

Poškozený má rovněž právo na náhradu nákladů řízení, které jím byly účelně vynaloženy na zrušení nebo změnu nezákonného rozhodnutí nebo na nápravu nesprávného úředního postupu, ovšem pouze za předpokladu, že neměl možnost uplatnit náhradu nákladů řízení v průběhu řízení, anebo jestliže mu takto již nebyla přiznána. Náklady správního řízení jsou hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování. Dle ZOdpŠ však poškozený nemá právo na náhradu nákladů zastoupení, které vznikly v souvislosti s předběžným projednáním jeho nároku u příslušného úřadu, tedy u Ministerstva pro místní rozvoj. Ve správním řízení ovšem platí, že každý účastník nese své náklady sám a o jejich náhradě rozhoduje správní orgán jen výjimečně tam, kde někdo způsobil zbytečné náklady a správní orgán mu uloží povinnost k jejich náhradě. Pokud procesní předpis (v případech rozhodování na úseku územního plánování a stavebního řádu je jím správní řád) náhradu nákladů řízení upravuje, avšak správní orgán v příslušném řízení účastníkům z jakéhokoli důvodu tuto náhradu nepřiznal, není možné, aby tento účastník správního řízení dosáhl náhrady nákladů předmětného řízení cestou občanskoprávní žaloby, neboť v takovém případě by docházelo k obcházení příslušné zvláštní právní úpravy náhrady nákladů řízení, což by v konečném důsledku představovalo nepřípustný zásah do pravomoci příslušného orgánu.¹²⁾

8) *Náhrada nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí byla zavedena novelou č. 160/2006 Sb., která nabyla účinnosti 27. dubna 2006.*

9) *Zákon č. 89/2012 Sb.*

10) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 1996, sp. zn. II Odon 15/96.*

11) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2003, sp. zn. 25 Cdo 1272/2001, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. února 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000.*

12) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2009, sp. zn. 25 Cdo 2928/2006, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2012, sp. zn. 25 Cdo 3092/2010.*

Nemajetková újma

Nemajetková újma představuje zásah do jiné než majetkové sféry poškozeného. Náhrady nemajetkové újmy se poškození domáhají zejména v souvislosti s průtahy v řízení, ovšem v poslední době jí požadují rovněž v souvislosti s nezákonnými rozhodnutími orgánů územního plánování nebo stavebních úřadů. Za vzniklou nemajetkovou újmu se poskytuje tzv. přiměřené zadostiučinění a to bez ohledu na to, zda zároveň poškozenému vznikla v souvislosti s nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím majetková újma (škoda). Dle ZOdpŠ je primární formou zadostiučinění nahrazení nemajetkové újmy jinak, přičemž jako prostředek nápravy zákon uvádí konstatování porušení práva. Zákon neurčuje, kdo a jak může porušení práva konstatovat, nicméně na úseku územního plánování a stavebního řádu k takovému konstatování porušení práva dochází v řízení, v němž je odstraňováno nezákonné rozhodnutí, a dále rovněž výrokem soudu, který rozhoduje o uplatněném nároku na přiznání přiměřeného zadostiučinění, kdy toto konstatování je obsahem výroku rozsudku ve věci samé. Samotné konstatování porušení práva obvykle postačí tam, kde se na celkové délce řízení výrazně podílel sám poškozený, nebo byl-li význam předmětu řízení pro poškozeného pouze nepatrný anebo doba řízení nemohla negativně zasáhnout do jeho osobnostní sféry.

Teprve není-li možné nemajetkovou újmu nahradit jinak, poskytne se zadostiučinění v penězích, přičemž při stanovení jeho výše se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k této újmě došlo. Je tedy na soudu, aby s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti každého případu vymezil skutečnosti významné pro určení výše náhrady. Přiznání či nepřiznání přiměřeného zadostiučinění soudy nejčastěji odůvodňují dopady nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu do osobnostní sféry poškozeného, jejich nepříznivým vlivem na pověst, zdravotní stav a rodinný život poškozeného, avšak přihlíží i k chování poškozeného, zda svým přístupem k věci, jakož i nadměrným využíváním procesních institutů nezapříčinil průtahy v řízení.¹³⁾ Smyslem poskytnutí přiměřeného zadostiučinění je kompenzace stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v ní udržován, nikoli sankcionování státu za to, že k nepřiměřeně dlouhé délce řízení došlo.¹⁴⁾ Vznik nemajetkové újmy musí být prokázán, přičemž důkazní břemeno leží na straně poškozeného.

V případech nároků na přiměřené zadostiučinění z důvodu nepřiměřené délky řízení však byl uvedený princip důkazního břemene ležícího na straně poškozeného narušen a to výše zmiňovaným stanoviskem občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2011, čj. CpjN 206/2010, které vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Dle tohoto stanoviska poškozený nemusí nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s nepřiměřenou délkou řízení prokazovat, postačí jí pouze tvrdit. Přestože se toto stanovisko zabývá primárně posuzováním přiměřené délky soudních řízení, soudy jej aplikovaly i na posuzování přiměřené délky řízení správních na úseku územního plánování a stavebního řádu. Teprve Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014-149, stanovil limity aplikovatelnosti Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

13) Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. srpna 2007, sp. zn. II. ÚS 162/06.

14) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 30 Cdo 3683/2013.

a uvedeného stanoviska. Od září roku 2015 tedy platí, že pokud na nesprávný úřední postup nedopadají závěry stanoviska, neuplatní se ani vyvratitelná domněnka vzniku újmy a poškozený je povinen prokázat jak vznik újmy, tak příčinnou souvislost mezi průtahy a vznikem újmy.

Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem spočívajícím v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě, se přihlédnou rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k a) celkové délce řízení; b) složitosti řízení; c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení; d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného. Až do září 2015 soudy při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění vycházeli ze zmiňovaného stanoviska Nejvyššího soudu, dle něhož pro poměry České republiky je přiměřené, jestliže se základní částka, z níž se při určování výše přiměřeného zadostiučinění vychází, pohybuje v rozmezí mezi 15 000 Kč až 20 000 Kč (cca 600 až 800 EUR) za jeden rok řízení, tj. 1 250 Kč až 1 667 Kč (cca 50 až 67 EUR) za jeden měsíc řízení, přičemž prvních 24 měsíců řízení bylo ohodnoceno částkou o polovinu nižší, než jsou částky uvedené výše, tedy 15 000 Kč až 20 000 Kč za první dva roky řízení dohromady (za jeden rok pak 7 500 Kč až 10 000 Kč). Soud pak v důsledku působení uvedených zákonných faktorů, k nimž šlo v konkrétní věci, při stanovení konečné výše odškodnění přihlédl a mohl základní částku přiměřeně zvýšit či snížit. Soudy tak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu přistupovaly ke zvýšení či snížení základního odškodnění nad či pod rámeček vypočítaného základního nároku.

Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. září 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014-149, pokud výsledek daného řízení nemá vliv na existenci, rozsah ani výkon vlastnického práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tzn., že nebylo v něm rozhodováno o jeho občanských právech nebo závazcích, ač rozhodnutím může být vlastnické právo nepřímou dotčeno, nelze uvedený čl. 6 odst. 1 a na něj navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva jakož i judikaturu Nejvyššího soudu, včetně předmětného stanoviska, na délku posuzovaného řízení uplatnit. Postupně tedy dochází k obratu a soudy v řízeních týkajících se nesprávného úředního postupu na úseku územního plánování či stavebního řádu při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění postihují jednotlivé průtahy v řízení, tedy ty situace, kdy orgán územního plánování nebo stavební úřad porušil svou povinnost učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě a otázkou přiměřenosti celkové délkové délky řízení se v těchto typech správních řízení nezabývají.¹⁵⁾

K jednotlivým kritériím pak lze alespoň stručně uvést, že například v řízení, v němž vystupovalo více účastníků žádajících náhradu nemajetkové újmy za jeho nepřiměřenou délku, je možno částku odškodnění náležející každému z nich přiměřeně snížit oproti částce, jež by byla poškozenému přiznána v případě, že by se řízení na jedné straně účastnil sám (jedná se o tzv. sdílenou újmu).¹⁶⁾ Rovněž pokud poškozený iniciuje a vede celou řadu řízení, staví jej to

15) *Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. ledna 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.*

16) *Stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu čj. Cpjn 206/2010, ze dne 13. dubna 2011.*

ve vztahu k prožívání intenzity újmy způsobené nepřiměřenou délkou jednoho z nich do jiné pozice, než v jaké by se nacházela osoba účastná jen jediného či několika málo řízení.¹⁷⁾

Příčinná souvislost

Poslední třetím nezbytným předpokladem odpovědnosti státu za škodu způsobenou postupem orgánů územního plánování nebo stavebními úřady je existence příčinné souvislosti mezi jejich nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím a majetkovou či nemajetkovou újmu. Příčinná souvislost je dána tehdy, pokud by následek bez příčiny nenastal a škoda je podle obecné povahy, obvyklého chodu věci a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události.¹⁸⁾ Nepostačuje tedy například pouhá pravděpodobnost zvýšení majetkového stavu v budoucnu, ale musí být poškozeným najisto postaveno, že nebyť škodní události, tak by se například jeho majetkový stav zvýšil, či by nedošlo k nemajetkové újmě. V případě požadované náhrady škody z důvodu nezákonného rozhodnutí je proto důležité srovnání výsledku vyplývajícího pro poškozeného ze zrušeného nezákonného rozhodnutí s výsledkem, jímž skončilo řízení po zrušení rozhodnutí.

Právě neprokázání existence příčinné souvislosti v soudních sporech týkajících se náhrady škody za pochybení orgánů územního plánování nebo stavebních úřadů bývá nejčastějším důvodem pro zamítnutí nároku na přiznání náhrady škody. Není tak výjimkou, že soud sice zjistí v jejich postupu pochybení, avšak již neshledá, že by požadovaná škoda vznikla v příčinné souvislosti s takovýmto nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím.¹⁹⁾

Regres

Jak bylo popsáno již v úvodu, dojde-li v důsledku pochybení orgánů územního plánování nebo stavebních úřadů ke škodě, hradí poškozenému škodu či přiměřené zadostiučnění za nemajetkovou újmu stát, který v této oblasti jedná prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj. ZODpš ovšem umožňuje státu požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily. Ministerstvo pro místní rozvoj může požadovat plnou úhradu, její rozsah je limitován pouze mírou účasti územního celku v přenesené působnosti na způsobení vzniklé škody. Stejně tak mohou následně územní celky v přenesené působnosti, které uhradily regresní úhradu ministerstvu, požadovat regresní

17) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. srpna 2013, sp. zn. 30 Cdo 1661/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2013, sp. zn. 30 Cdo 1042/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. května 2014, sp. zn. 30 Cdo 2104/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. dubna 2014, sp. zn. 30 Cdo 3725/2013 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. února 2014, sp. zn. 30 Cdo 3683/2013.*

18) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. března 2014, sp. zn. 28 Cdo 1119/201, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. března 2011, sp. zn. 28 Cdo 3471/2009, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2013, sp. zn. 28 Cdo 1635/2012, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. listopadu 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010.*

19) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. října 2010, sp. zn. 25 Cdo 2292/2008, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. 25 Cdo 4470/2008, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. listopadu 2008, sp. zn. 25 Cdo 269/2006.*

úhradu vůči osobám, které se podíleli na vzniku škody, tj. na vydání nezákonného rozhodnutí nebo na nesprávném úředním postupu.

Nárok na regresní úhradu vzniká pouze v případě, že škoda byla způsobena zaviněným porušením právní povinnosti, přičemž ke splnění této podmínky postačuje nedbalost nevědomá.²⁰⁾ Pro úspěšně uplatnění regresního nároku je tedy dostačující skutečnost, že osoba povinná k regresní úhradě nechtěla, aby ke vzniku odpovědnosti došlo, a ani nevěděla, že její jednání k ní může vést, ačkoli to vzhledem k okolnostem a ke svému postavení při výkonu pravomocí státu vědět měla a mohla. Povinné osoby jsou pak povinny zaplatit regresní úhradu podle své účasti na způsobení škody, ev. společně a nerozdílně.

Přestože ZODpŠ neukládá státu povinnost požadovat regresní úhradu, Ministerstvo pro místní rozvoj se jí důsledně domáhá, neboť při hospodaření s majetkem státu je povinno postupovat s péčí řádného hospodáře a majetek musí být využíván účelně a hospodárně.²¹⁾ Vzhledem ke skutečnosti, že odůvodnění rozsudků přesně popisuje, v čem spočívá pochybení orgánů územního plánování nebo stavebních úřadů, a jeho součástí je i konstatování porušení zákona s uvedením konkrétní formy pochybení, je pozice Ministerstva pro místní rozvoj v této oblasti silná.

Odpovědnost státu je subsidiární

Závěrem je třeba upozornit na skutečnost, že z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že odpovědnost státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci nastupuje subsidiárně. Nastala-li v důsledku výkonu veřejné moci taková situace, že mezi poškozeným a jinou osobou existují práva a povinnosti, která nejsou plněna, vzniká újma odškodnitelná podle zákona ZODpŠ až tehdy, jestliže v právním vztahu těchto osob není možno dosáhnout plnění. Pouze v případě, že pohledávku poškozeného nelze jako přímý nárok uspokojit, vzniká mu majetková újma (škoda) spočívající ve ztrátě majetku. Nelze totiž připustit, aby se poškozený domáhal náhrady škody přímo po státu, aniž by se alespoň pokusil vymoci požadovanou náhradu škody od toho, kdo se na jeho úkor, byť za přičinění státu, obohatil. Tento nárok může být vůči státu úspěšně uplatněn pouze tehdy, nemůže-li poškozený úspěšně dosáhnout uspokojení své pohledávky vůči dlužníku, který mu je povinen plnit.²²⁾

20) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. června 2011, sp. zn. 28 Cdo 2441/2010.*

21) *Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.*

22) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 2010, sp. zn. 25 Cdo 2601/2010, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 28 Cdo 1512/2011, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. listopadu 2004, sp. zn. 25 Cdo 1404/2004, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. května 2014, sp. zn. 30 Cdo 1635/201, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. června 2014, sp. zn. 30 Cdo 4418/2013.*

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 a praxe v ČR

Jana Horáčková

Pro Českou republiku jakožto členu Evropské unie se stalo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 (dále jen „Nařízení“) dalším z mnoha předpisů, kterým je vázáná vůči Evropské komisi. Hlavním důvodem pro vydání Nařízení je urychlení a zjednodušení procesu vydávání povolení k výstavbě vybraných energetických projektů. Energetickými projekty jsou míněny stavby energetické infrastruktury strategického celoevropského významu tzv. projekty společného zájmu (dále jen „projekty PCI“).

Nařízení stanoví v čl. 8 odst. 1, že každý členský stát si musí určit jeden vnitrostátní příslušný orgán, který bude odpovídat za usnadňování a koordinaci procesu udělování povolení pro projekty PCI. Tímto orgánem bylo v České republice určeno Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“). MPO jako odpovědný orgán bylo ustanoveno Usnesením vlády ČR č. 733 ze dne 10. září 2014. Následně jsou pravomoci MPO jako koordinátora povolovacích procesů zakotveny v zákoně č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a to v jeho novelizaci provedené zákonem č. 131/2015 Sb., kde podle § 16 písm. o) je MPO mimo jiné příslušným orgánem k provádění opatření stanovených Nařízením.

Nařízení, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě, stanovuje postupy pro určení PCI projektů. Jeho cílem je usnadnit včasné provádění projektů PCI racionalizací, užší koordinací, urychlením povolovacího postupu a zvýšení participace veřejnosti na něm.

Nařízení identifikuje dvanáct strategických prioritních koridorů a zeměpisných oblastí energetické infrastruktury s transevropským/přeshraničním rozměrem. Unijní seznam projektů, které byly uznány jako projekty PCI, byly uvedeny v nové příloze č. VII, která byla doplněna na základě Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1391/2013 ze dne 14. října 2013. Další aktualizace unijního seznamů projektů byla provedena na základě Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 2016/89 ze dne 18. listopadu 2015. Seznam je aktualizován každé dva roky. Pro zařazení do unijního seznamu musely tyto projekty splnit celou řadu podmínek, zejména musely přinášet významný prospěch alespoň dvěma členskými státy, přispívat k integraci a větší hospodářské soutěži, zlepšovat zabezpečení dodávek energie a vést ke snižování emisí oxidu uhličitého.

Projektem se podle čl. 2 odst. 3 Nařízení rozumí jedno nebo více vedení, potrubí zařízení, vybavení nebo instalací spadající do kategorií energetické infrastruktury. Projektem společného zájmu se podle čl. 2 odst. 4 Nařízení rozumí projekt, který je nezbytný pro realizaci prioritních koridorů a oblastí energetické infrastruktury stanovených v příloze č. I, a který je uveden na unijním seznamu společného zájmu. Počítá se s tím, že PCI projekty přispívají k rozvoji sítí v jednotlivých koridorech.

Nařízení uložilo každému členskému státu, aby si pro usnadnění koordinace povolovacích procesů směřujících k vydání komplexního rozhodnutí zvolilo jeden ze systémů upravených

v čl. 8 odst. 3 písm. a), b) a c), a to integrovaný systém, koordinovaný systém nebo systém spolupráce. V návaznosti na tuzemské právní prostředí Česká republika zvolila systém spolupráce, podle něhož přijetí komplexního rozhodnutí skládajícího se z jednotlivých dílčích rozhodnutí jiných příslušných orgánů koordinuje příslušný orgán, tedy MPO, způsobem uvedeným v čl. 8 odst. 3 písm. c) Nařízení. Tento zvolený systém umožňuje bez velkého přesunu věcné působnosti a vytváření nových správních orgánů využít stávající systém rozhodování o stavebních záměrech, kterými ve smyslu stavebního zákona projekty společného zájmu jsou.

Komplexním rozhodnutím se rozumí rozhodnutí nebo soubor rozhodnutí orgánu či orgánů členského státu, s výjimkou soudu či jiných soudních orgánů, které určují, zda má být provozovateli přenosové soustavy, distribuční soustavy či jinému provozovateli nebo investorovi rozvíjející projekt PCI (dále jen „předkladatel“) uděleno povolení pro výstavbu energetické infrastruktury nebo pro realizaci projektu, aniž jsou dotčena jakákoli rozhodnutí přijatá v souvislosti se správním odvolacím řízením. Komplexní rozhodnutí je výsledkem povolovacího procesu, který se skládá ze dvou fází:

- „postup před podáním žádosti“, který zahrnuje období mezi zahájením povolovacího postupu a přijetím předložené dokumentace žádosti příslušným orgánem v orientační době dvou let,
- „zákonný povolovací postup“, jež zahrnuje dobu mezi datem přijetí podané dokumentace žádosti a vydáním komplexního rozhodnutí, která nepřekročí jeden rok a šest měsíců.

Vydání komplexního rozhodnutí, při zvoleném systému spolupráce sestává z více správních rozhodnutí (zejména územního rozhodnutí o umístění stavby a případného stavebního povolení) nezbytných pro realizaci projektu PCI. V rámci systému spolupráce MPO rovněž sleduje dodržování časových lhůt dotčenými orgány. Doba trvání obou shora uvedených fází dohromady nepřekročí dobu tří let a šesti měsíců. V jednotlivých případech lze lhůty prodloužit, maximálně o devět měsíců dohromady.

Z důvodu absence právní úpravy postupu před podáním žádosti v českém právu vydalo MPO Metodický pokyn k postupu před podáním žádosti o povolení projektu společného zájmu podle čl. 10 odst. 1 písm. a) Nařízení (dále jen „Metodika“), která je zveřejněna na webových stránkách MPO. V metodice jsou upraveny jednotlivé kroky, vedoucí k naplnění první fáze postupu před podáním žádosti. Mezi tyto kroky patří:

- uznání oznámení o projektu ze strany MPO,
- určení rozsahu dokumentace žádosti,
- stanovení podrobného harmonogramu projektu,
- potvrzení návrhu dokumentace žádosti ze strany MPO.

Nedílnou součástí těchto kroků je schválení koncepce účasti veřejnosti a princip spolupráce příslušných správních orgánů.

Jako první krok Nařízení stanovuje povinnost předkladateli zaslání písemného oznámení o projektu PCI příslušnému orgánu (MPO). Součástí oznámení je dostatečně podrobný popis projektu společného zájmu.

Smyslem tohoto kroku je vyhodnocení zralosti projektu, tj. je zhodnocení schopnosti projektu obstát v povolovacím procesu při dodržení lhůt stanovených Nařízením, tj. zda je projekt dostatečně rozpracován a zda jsou vyřešeny střety v území či požadavky použitelných právních předpisů. Posouzení zralosti projektu probíhá ve spolupráci s dotčenými orgány, kterými

jsou orgány mající postavení dotčeného orgánu v územním řízení a orgán příslušný k umístění stavby (projektu PCI).

Potvrzením oznámení MPO (uznání zralosti) je zahájen postup před podáním žádosti.

Dalším krokem je určení rozsahu dokumentace žádosti. Předkladatelem projektu již v oznámení bude navržen rozsah materiálů a podrobnost informací. Jeho smyslem je především stanovit všechny relevantní požadavky na dokumentaci žádosti tak, aby v samotném povolovacím řízení byly všechny požadované podklady a materiály k dispozici, tzn., že by tedy neměly být dodatečně vyžadovány v průběhu samotného povolovacího řízení (řízení o umístění stavby). To vše ve smyslu snížení administrativní zátěže v samotném povolovacím procesu. Dotčené orgány se vyjadřují k rozsahu materiálů a úrovni podrobnosti informací z hlediska požadavků pro přípravu dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby podle vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů.

Určitým mezikrokem ze strany předkladatel projektu PCI je do tří měsíců od uznání oznámení vypracování a předložení MPO koncepcí účasti veřejnosti. Následně MPO koncepci schválí do tří měsíců od předložení nebo si vyžádá úpravy koncepce. Při schvalování koncepce ze strany MPO je zohledněna i veřejné konzultace, které se uskutečnily před podáním oznámení o projektu, přičemž taková konzultace musí splňovat požadavky čl. 9 Nařízení. Smyslem veřejné konzultace je informování zúčastněných stran o daném projektu v rané fázi a pomoci určit nejvhodnější umístění nebo trasu a zodpovědět příslušné otázky. Minimální požadavky na konzultaci jsou stanoveny v příloze VI. bodě 5 Nařízení.

Další fází je stanovení podrobného harmonogramu projektu. Z něho by mělo být zřejmé časové nároky na zpracování návrhu dokumentace žádosti, například jaká vyjádření/stanoviska/závazná stanoviska/rozhodnutí a od kterých orgánů a v jakém čase bude třeba získat k vydání komplexního rozhodnutí. Již v oznámení o projektu musí předkladatel projektu PCI navrhnout podrobný harmonogram projektu (v podobě přehledného vývojového diagramu doplněného o popisnou část), a který bude vycházet z požadavků stanovených Nařízením.

Posledním krokem v rámci postupu před podáním žádosti je předložení návrhu dokumentace žádosti. K návrhu dokumentace předkladatel přiloží všechna podkladová vyjádření/stanoviska/závazná stanoviska/rozhodnutí vyplývající z platných právních předpisů. V případě, kdy dotčenými orgány nebudou dodržovány zákonem stanovené lhůty pro vydání výše uvedených podkladových správních aktů, bude předkladatel informovat MPO o těchto prodlevách. MPO poté projedná daný případ s příslušným dotčeným orgánem a stanoví lhůty pro vydání těchto správních aktů v termínech v souladu s Nařízením. Tento princip spolupráce platí jak pro postup před podáním žádosti, tak pro zákonný povolovací postup.

MPO na základě konzultace s dotčenými orgány potvrdí návrh dokumentace žádosti nebo si vyžádá doplnění chybějících informací. Informace, které neodpovídají rozsahu materiálů a úrovni podrobnosti informací, a které již MPO určilo, nelze již požadovat. Dodatečné informace lze požadovat pouze v odůvodněných případech a jen pokud je to odůvodněno novými okolnostmi daného případu.

Postup před podáním žádosti, který je v současné době řešen pouze v Metodice se navrhuje ukotvit na legislativní úrovni. Pro tento účel byl použit zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, který je jedním z novelizovaných předpisů v souvislosti s novelou stavebního zákona.

Zákonný povolovací postup je podle současně platné legislativy zakotven v zákoně č. 183/20016 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Postup je zahájen podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a ukončen v některých případech vydáním stavebního povolení. Dále je třeba přihlídnout k tomu, že případné vyvlastnění musí předcházet stavebnímu řízení.

Jednou z dalších mnoha povinností příslušného orgánu (MPO) je vytvořit příručku postupů upravujících proces udělování povolení pro PCI projekty (dále jen „příručka“). Obsah příručky je řešen v příloze VI. bodu 1 Nařízení (k čl. 9 odst. 1). Tato příručka byla zpracována podle právního stavu k 1. lednu 2014, byla zaslána Evropské komisi a zveřejněna na webových stránkách MPO. Z důvodů legislativních změn dotýkajících se povolovacích procesů stavebních záměrů včetně projektů PCI a na základě závěrů z „Analýzy Příručky postupů upravujících proces povolení projektů společného zájmu“ z listopadu 2015 byla příručka v květnu 2016 aktualizována. V návaznosti na další legislativní změny bude dále průběžně aktualizována.

Seznam PCI projektů, který byl aktualizován Nařízením komise v přenesené působnosti (EU) 2016/89 ze dne 18. listopadu 2015, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu

3. Prioritní koridor – severojižní propojení elektrických sítí ve střední, východní a jiho-východní Evropě

Posílení vnitrostátní sítě v České republice:

3.11 Seskupení projektů v České republice – vnitrostátní vedení za účelem zvýšení kapacity na severozápadních a jižních hranicích, obsahující následující PSZ:

3.11.1 Vnitrostátní vedení mezi místy Verněřov a Vítkov (CZ)

3.11.2 Vnitrostátní vedení mezi místy Vítkov a Přeštice (CZ)

3.11.3 Vnitrostátní vedení mezi místy Přeštice a Kočín (CZ)

3.11.4 Vnitrostátní vedení mezi místy Kočín a Mírovka (CZ)

3.11.5 Vnitrostátní vedení mezi místy Mírovka a Čebín (CZ)

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

Projekty umožňující obousměrné toky mezi Polskem a Českou republikou:

6.1 Seskupení projektů Česká republika – Polsko – modernizace propojení a související posílení vnitrostátní sítě v západním Polsku, obsahující následující PSZ:

6.1.1 Propojení Polsko – Česká republika [v současné době označované jako „Stork II“] mezi místy Libhošť – Hať (CZ/PL) – Kędzierzyn (PL)

6.1.12 Plynovod Tvrdonice–Libhošť, včetně modernizace kompresorové stanice Břeclav (CZ)

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

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

Zlepšení zabezpečení dodávek ropy v oblasti střední a východní Evropy zvýšením interoperability a zprovozněním vhodných alternativních dodávkových tras:

9.4 Ropovod Litvínov (Česká republika) – Spergau (Německo): projekt na rozšíření ropovodu Družba vedoucího surovou ropu do rafinérie TRM Spergau

9.6 TAL Plus: zvýšení kapacity ropovodu TAL mezi Terstem (Itálie) a Ingolstadtem (Německo)

V současné době prochází první fází, tzn. postupem před podáním žádosti projekt s názvem „Vnitrostátní vedení Vernéřov – Vítkov“ označený jako projekt společného zájmu 3.11.1 a projekt s názvem „Vnitrostátní vedení Vítkov – Přeštice“ označený jako projekt společného zájmu 3.11.2. Ostatní projekty z oblasti plynárenství, ropy a další elektroenergetické projekty jsou v rozdílných fázích příprav.

Z dosavadní krátké praxe, kdy kompletním procesem zatím neprošel žádný projekt PCI a v první dva výše zmíněné projekty PCI prochází první fází, je zřejmé, že Nařízení není adaptováno bez jakýkoliv problémů. Situace v českém právním systému je však stále v pohybu, tudíž změny s tím spojené by měly vést ke zlepšení a zefektivnění fungování Nařízení v našem právním prostředí. Čas ukáže, zda smyslu Nařízení, tzn. urychlení a zjednodušení procesu vydávání povolení k výstavbě vybraných energetických projektů, bude dosaženo, či nikoliv.

Čtyřicáté šesté zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo se uskutečnilo dne 27. května 2016 (jako 10. výjezdní) v Dalešicích

Emil Flegel

Účastníci diskutovali rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 121/2015 ze dne 30. března 2016 – napadení územního plánu města Prostějov. Bylo posuzováno celkem 5 okruhů námitek, a to nesprávné právní posouzení nerealizovatelnosti subcentra části města, nepřezkoumatelnost vypořádání žalobní námitky o rozporu OOP s § 43 odst. 1 stavebního zákona krajským soudem, namítaný nesoulad s úkoly a cíli územního plánování, nesprávné posouzení aktivity stěžovatele v procesu pořizování územního plánu a neproporcionálna napadené regulace OOP. Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona, resp. podle odst. 1 písm. c) přílohy 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, je povinnou náležitostí textové části územního plánu urbanistická koncepce, včetně vymezení zastavitelných ploch, ploch přestavby a systému sídelní zeleně. Na opakovaném veřejném projednání se upravený návrh

územního plánu projedná pouze „v rozsahu těchto úprav“, jak vyplývá z § 53 odst. 2 stavebního zákona. Tím je zároveň určen okruh dotčených osob, které mohou podat námitky. K námitkám, které se netýkají provedených úprav, se proto v této fázi přijímání územního plánu nepřihlíží. Za „závažné důvody“, pro které soud zruší napadené opatření obecné povahy i přes pasivitu navrhovatele ve správním řízení, je třeba považovat „porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“ Přestože nový územní plán s sebou ze své podstaty přináší změny v území oproti dosavadnímu stavu, nelze zcela a bez řádného odůvodnění narušit kontinuitu s předchozím územním plánem (a faktickou situací v území). Kapitola věnovaná souladu s úkoly a cíli územního plánování nemůže být tvořena jen parafrází § 18 a 19 stavebního zákona, což neobstojí jako dostatečné odůvodnění.

Dále se seznámili s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 163/2015 ze dne 6. dubna 2016 – případ územního plánu města Sušice a vyloučení výstavby maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1 000 m² v jedné lokalitě Podstatou sporu byl obsah výrokové části v části Obecné podmínky využití území OOP „S odkazem na zachování, ochranu a podporu funkce historického centra města jako základní urbanistické hodnoty se vylučuje výstavba maloobchodních prodejen a nákupních center s velikostí zastavěné plochy nad 1 000 m² v jedné lokalitě.“ a v části Definice pojmů „Jedna lokalita: je samostatná maloobchodní jednotka či samostatné nákupní centrum, které je samostatně připojeno na veřejnou komunikaci a je provozně samostatné z hlediska parkovacích stání, zásobování, energetického a vodohospodářského řešení v parametrech, které jsou vymezeny pro plochu občanského vybavení – komerčního kapitolou 1f výrokové části – vymezení ploch s rozdílným využitím.“ NSS zrušil rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. května 2015, čj. 59 A 1/2015-101, který zrušil tuto část OOP pro nepřezkoumatelnost. Označení „jedna lokalita“ v územním plánu není možné chápat jen v obecném významu slova, tedy jako určité místo či oblast, ale je nutno jej vyložit v kontextu odůvodnění územního plánu, tedy jako „jeden každý případ“. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že předmětná část územního plánu je nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost.

Na programu byl také rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 63 A 6/2015 ze dne 9. února 2016 – územní plán města Znojmo, záležitosti nadmístního významu Problematika aplikace § 43 odst. 1 stavebního zákona – vymezení záležitostí nadmístního významu v územním plánu obce, když zásady územního rozvoje kraje byly zrušeny, a náležitosti stanoviska krajského úřadu, který se k danému tématu vyjadřuje z pohledu územního plánování.

Byla podána informace o rozsudku Krajského soudu v Ostravě čj. 79 A 5/2015 ze dne 25. listopadu 2015 – územní plán Bernartice nad Odrou, závazné stanovisko dotčeného orgánu Byla zrušena část územního plánu obce Bernartice nad Odrou. V rozsudku je rozebírána problematika závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a závaznost metodického pokynu Ministerstva životního prostředí.

Probírán byl také rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 97/2015 ze dne 28. dubna 2016 – problematika doručování územního rozhodnutí podle § 25 odst. 2 SŘ veřejnou vyhláškou Územní rozhodnutí bylo doručováno veřejnou vyhláškou, žalobce namítal, že se o něm nedozvěděl, když v oznámení o možnosti si územní rozhodnutí převzít nebylo uvedeno jeho jméno, ale byl identifikován pouze prostřednictvím čísla parcely. Stavební úřad na úřední desku nevyvěšoval samotné územní rozhodnutí, ale pouze oznámení o možnosti

si toto územní rozhodnutí převzít, což je jedna z variant doručování veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 SŘ.

Zajímavý názor přinesl rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 47 A 15/2013 ze dne 10. prosince 2015 – rozsah námitek, které je povinen stavební úřad vypořádat v řízení o umístění stavby kanalizace. Hodnotícím kritériem dle § 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006 není to, zda záměr žadatele bude ekonomicky výhodnější či technicky efektivnější než jiné podobné projekty, a to ani v případech, kdy je žadatelem obec a navrhovaným záměrem má být veřejně prospěšná stavba. Opačný přístup by byl nepřijatelným zásahem státní moci do práva obce na samosprávu (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR; § 7 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

Byla podána informace k přípravě novely zákona EIA na základě usnesení vlády ČR č. 434 ze dne 11. května 2016, kterým bylo ministru životního prostředí uloženo zpracovat novelu zákona č. 100/2001 Sb. obsahující řešení pro zajištění realizace 11 klíčových dopravních projektů, pro které bylo stanovisko EIA vydáno dle zákona č. 244/1992 Sb. V současné době v České republice vedle sebe existují stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 100/2001 Sb. (stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí) a stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. (stanoviska o hodnocení vlivů.). Zákon č. 244/1992 Sb. již neplatí, neboť byl nahrazen zákonem č. 100/2001 Sb.

Dne 1. dubna 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 (dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“), který zavedl ve svém čl. II bodu 1 pro oznamovatele záměru (investora), pro který bylo vydáno stanovisko EIA, novou povinnost, a to získat tzv. ověřovací závazné stanovisko. Ověřovacím závazným stanoviskem je závazné stanovisko, ve kterém orgán EIA ověří, zda je obsah stanoviska EIA vydaného před 1. dubnem 2015 v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA – tedy se zákonem č. 100/2001 Sb. ve znění účinném po dni nabytí účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Zákon č. 244/1992 Sb. byl přijat mnoho let před vstupem České republiky do Evropské unie a nezohledňoval tedy evropskou právní úpravu procesu EIA. Proto ani stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. nemohou v dostatečné míře naplňovat požadavky směrnice EIA resp. zákona č. 100/2001 Sb. tak, jak to čl. II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb. požaduje. Pro stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. by tedy orgán EIA v případě postupu podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. nemohl vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, jež je nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí v řízení, ve kterém je záměr povolován; nelze-li vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko, je nezbytné záměr znovu posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb., což dle zařazení záměru dle přílohy č. 1 tohoto zákona znamená buď provedení zjišťovacího řízení (zpravidla záměry kategorie II), nebo nového procesu EIA (zpravidla záměry kategorie I). Prakticky všechny záměry posouzené podle zákona č. 244/1992 Sb. kromě dopravních staveb jsou již dnes postavené nebo povolené a nemožnost vydání souhlasných ověřovacích závazných stanovisek by se tak dotkla především dopravních staveb.

Zástupci MMR podali informaci k obsahu a průběhu projednávání novely stavebního zákona.

Přítomní byli seznámeni s východiský nově připravovaného záměru rekonstrukce veřejného stavebního práva, který se rodí na MMR.

Účastníci byli také informováni o přijetí Pražských stavebních předpisů a byla projednána některá problematická ustanovení nových PSP, které vyvolávají otázky jejich ústavnosti, zejména ustanovení § 85 odst. 2 PSP.

K problematice odpojování od CZT přispěl rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem čj. 59 A 57/2015 ze dne 5. dubna 2016. Krajský soud potvrdil, že teplárna nemá postavení účastníka stavebního řízení ani v případě oznámení certifikátu AI a její souhlas nebyl třeba, a to v případech, kdy se jedná o instalaci plynových kotlů, jejímž účelem bylo vybudování alternativního zdroje tepla pro vytápění a ohřev TUV.

Velmi zajímavý byl rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 272/2015 ze dne 29. dubna 2016 – k časově prodlevě v konzumaci stavebního povolení (rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972) a „promlčení“ práva realizovat stavbu a „vydržení“ nároku na pokojný stav. Nejvyšší správní soud sdělil v odůvodnění, že nechce jakkoli zpochybnit platnost „starých rozhodnutí“, na druhou stranu nemůže připustit jejich časově neomezenou aplikaci na stavební činnost prováděnou několik desítek let po jejich vydání za situace, kdy v mezidobí došlo k podstatné změně příslušné právní úpravy, kterou by uplatňování těchto starých správních aktů zjevně značně narušilo, nehledě k tomu, že ani právní úprava platná v roce 1972 (zákon č. 87/1957 Sb., o stavebním řádu) nepočítala s tím, že by s některými částmi rekonstrukce mělo být započato s tak značným časovým odstupem, resp. že by přestavba na základě rozhodnutí o přípustnosti mohla trvat takřka 40 roků, resp. nemusela být nikdy dokončena. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že regulace obsažená ve stavebních předpisech není samoučelná a nemá sloužit k „šikaně“ dotčených osob, které jsou nuceny získat „příslušný doklad obsahující povolení k určité stavební činnosti“, ale jejím smyslem je zajistit řádné provádění stavební činnosti v území a zajistit spravedlivou rovnováhu mezi individuálními potřebami a představami stavebníků a zájmem na ochraně dalších statků, které mohou být plánovanou stavební činností dotčeny, a to nejen veřejných statků, ale i soukromým zájmů individuálních osob, například majitelů sousedních nemovitostí. Pak je nutné podle NSS dospět k závěru, že není možné stavebníkovi povolit provádět prakticky jakoukoli stavební činnost na základě velmi starého rozhodnutí, pokud je toto rozhodnutí obsahově zcela neurčité, resp. nejasné. Tím by správní orgány rezignovaly na ochranu jiných relevantních zájmů odlišných od individuálního zájmu stavebníka.

Středem pozornosti byl také rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. června 2014, čj. 45 A 59/2012-67 – pojmy „kvalita prostředí“ a „pohoda bydlení“ Stavební úřad je povinen se podle § 89 odst. 5 i § 114 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 zabývat námitkou ztráty oslunění, resp. nadměrného zastínění zahrady rodinného domu, i když pro tento faktor prováděcí vyhlášky ke stavebnímu zákonu z roku 2006 nestanoví žádné limity. Termín „kvalita prostředí“ podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, kterým byl s účinností od 1. ledna 2006 nahrazen pojem „pohoda bydlení“ podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, se od původní úpravy liší v zásadě jen tím, že umožňuje nově posouzení dostatečnosti odstupových vzdáleností (popřípadě doplňujících ochranných opatření) i mezi stavbami, z nichž ani jedna není stavbou určenou pro bydlení. I nadále je tak § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. stavebnímu úřadu uložena povinnost hodnotit zcela komplexním způsobem veškeré parametry relevantní z hlediska užívání okolních staveb, jen se již toto hodnocení neomezuje čistě na hodnocení parametrů relevantních pro kvalitu bydlení. Splnění limitu stanoveného

v technické normě (zde zastínění bytu), na niž odkazuje úprava obecně technických požadavků na výstavbu, ani skutečnost, že pro určitý parametr (zde zastínění zahrady) prováděcí předpisy ke stavebnímu zákonu žádný limit nestanoví, ještě neznamená, že se relativně vysoké hodnoty ještě podlimitního faktoru v součtu s dalšími nepříznivými faktory (včetně výslovně neupravených) nemohou projevit v rámci komplexního hodnocení vlivů stavby na okolí formou závěru, že realizace stavby by vedla k nepříjemnému zhoršení kvality prostředí ve smyslu § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Byly probrány rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 25/2015 ze dne 31. srpna 2015 a čj. 2 As 70/2015 z 27. srpna 2015 – k pojmu vodovodního potrubí jako vodního díla. Vodovodní potrubí není vodním dílem, pokud bylo od počátku zamýšleno a budováno jako doplňková stavba k domu. Bylo upozorněno na rozpor v rozhodování Nejvyššího správního soudu ohledně povahy potrubí vedoucího ze studně do stavby, kdy v rozsudcích NSS v blízkém časovém období se uvádí, že se nejedná o vodní dílo, ale v druhém rozsudku naopak, že se o vodní dílo jedná.

Přínosem pro účastníky byla diskuze nad rozsudkem Krajského soudu v Praze čj. 50 A 26/2013 ze dne 20. března 2014 – ke změně zastavitelných pozemků na zeleň a komunikace Změna funkčního využití pozemků představuje velmi významný zásah do vlastnického práva navrhovatele. V takovém případě je třeba požadovat, aby byly uvedeny přezkoumatelné důvody této změny.

Zajímavý byl též rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 57 A 73/2014 ze dne 27. října 2015 – k povaze usnesení podle § 23 odst. 4 stavebního zákona (zástupce veřejnosti) Usnesení podle § 23 odst. 4 stavebního zákona je samostatně přezkoumatelné soudem, neboť je jím rozhodováno o splnění podmínek pro zmocnění zástupce veřejnosti. Z rozsudku dále vyplývá, že zástupce veřejnosti může být ustanoven až v okamžiku, kdy je možné proti návrhu územního plánu uplatňovat námitky, do té doby zástupce veřejnosti nesplňuje podmínky pro zastupování.

Čtyřicáté sedmé zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád v rámci České společnosti pro stavební právo se uskutečnilo dne 23. června 2016 v Praze

Účastníci se seznámili s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2016, čj. 4 As 217/2015, věnující se aktivní legitimaci zástupce veřejnosti k napadení OOP.

Rozšířený senát usnesením ze dne 29. března 2016, čj. 4 As 217/2015-182 rozhodl následovně: „V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.“ Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, že se městský soud nezabýval existencí

osob zúčastněných na řízení a neumožnil jim v řízení uplatňovat jejich práva, závažnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Osoby zúčastněné na řízení nebyly o řízení vyrozuměny a neměly možnost oznámit, že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení; tím byly omezeny v přístupu k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Aktivní legitimace spolku k napadení OOP – podmínky stanovené pro procesní legitimaci spolků pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu nálezu Ústavního soudu

Na programu byl rozsudek NSS ze dne 18. dubna 2016, čj. 6 As 43/2016 k významu ověřené výkresové dokumentace a jejímu vztahu k územnímu rozhodnutí podle starého stavebního zákona. Podle NSS se správní soudy dosud nezabývaly významem ověřené výkresové dokumentace a jejím vztahem k územnímu rozhodnutí. Lze však vyjít z judikatury, která pojednává o významu ověřené projektové dokumentace pro stavební řízení a o jejím vztahu k textu stavebního povolení. Nejvyšší správní soud tuto dokumentaci považuje za dokument, který je fakticky součástí stavebního povolení, jakožto grafické vyjádření povolované stavby je postaven na roveň textovému vyjádření záměru ve stavebním povolení a v pochybnostech pomáhá osvětlit nejasnosti a zaplnit mezery v textu stavebního povolení. Proto platí, že i v případě, že nejsou určité části stavby výslovně zmíněny ve výroku stavebního povolení týkajícího se zbytku stavby, je možné dospět k závěru, že se i na ně stavební povolení vztahuje, jestliže je záměr jejich vybudování zřejmý z projektové dokumentace, která byla podkladem pro povolení stavby (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2007, čj. 3 As 24/200-114).

Pozornost byla věnována také rozsudku NSS ze dne 6. května 2016, čj. 10 As 250/2015 ve věci spalovny Chotíkov. Odvolací správní orgán rozhodující po 1. dubnu 2015 v řízení navazujícím na posouzení vlivů záměru na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) postupuje dle procesních ustanovení tohoto zákona ve znění zákona č. 39/2015 Sb., třebaže správní orgán I. stupně rozhodoval a vydal stavební povolení ještě před 1. dubnem 2015, tedy za účinnosti zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění před novelou č. 39/2015 Sb. (čl. II zákona č. 39/2015 Sb.) Rozhodování správního orgánu podle procesního práva aktuálně účinného v době řízení vyplývá přímo z povahy správního procesu. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení. Pokud tedy novelizované znění procesního předpisu měnící předpis, z něhož vycházel stavební úřad, neobsahuje intertemporální pravidla, pak odvolací správní orgán rozhoduje podle nové procesní úpravy, účinné v době jeho rozhodování.

Diskutován byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. března 2016, čj. 57 A 122/2014 k problematice opatrovníka a jeho úkonům v řízení. Vlastník stavby měl určeného opatrovníka a tento podepsal souhlas se stavbou ve zjednodušeném územní řízení, pak se ale u soudu dovolával toho, že to nepodepsal za vlastníka nemovitosti, ale sám za sebe. Soud žalobě nevyhověl. Pokud je žalobce opatrovníkem osoby, má se chovat obezřetně a pokud je osloven sousedem za účelem souhlasu ke stavbě, pak je zcela logické, že za ním přišel jako za opatrovníkem vlastníka, nikoliv jako za obyčejným sousedem, který zde pouze bydlí a nemá ke stavbě žádná vlastnická práva. Žalobce navíc mohl uplatnit ve zjednodušeném územním řízení námitky, což neučinil. Takže jeho námitky u soudu už nemohly být úspěšné.

Zajímavým byl shledán rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. dubna 2016, čj. 30 A 56/2015 k rozhodování podle ÚP v době vydání rozhodnutí. Krajský soud v napadeném

rozsudku zpochybňuje ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvádí, že není zcela zřejmé, jakou územně plánovací dokumentaci mají správní orgány použít při svém rozhodování – zda územně plánovací dokumentaci platnou v době podání žádosti nebo územně plánovací dokumentaci platnou v době vydání rozhodnutí, a vyslovuje myšlenku, že by se v daném případě mělo postupovat analogicky podle § 190 odst. 3 stavebního zákona (řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů). Účastníci jednání Sekce upozornili na rozsudek NSS čj. 1 As 73/2011, podle kterého stavební úřad rozhoduje podle územního plánu, který je platný v době vydání jeho rozhodnutí.

JUDr. L. Dvořák podal podrobnou informaci k průběhu procesu novelizace zákona EIA a JUDr. V. Sedláčková informovala o průběhu projednávání novely stavebního zákona.

Účastníkům byla podána informace o přijetí nařízení Rady HMP č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy (Pražské stavební předpisy) s účinností od 1. srpna 2016 a problematice jejich aplikace, zejména přechodných ustanovení umožňujících aplikaci nařízení Rady HMP č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy (tzv. staré PSP).

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe:

- a) pořizování a poskytování zvukových záznamů z ústních jednání,
- b) aplikace ustanovení § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví po novele,
- c) problematika ustanovení § 94 SZ a změna podmínek v území jako podklad pro vyhovění žádosti, aktuální judikatura Městského soudu v Praze.

Na základě podnětu z pléna Sekce budou zahájeny práce na vydání almanachu Sekce k příležitosti jejího blížícího se 50. zasedání.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Dílo lze předat jen objednateli nebo osobě oprávněné za něj jednat.

Je-li dílo „předáno“ někomu jinému, účinky předání díla (například vznik nároku na zaplacení ceny díla, je-li jeho zaplacení vázáno na předání) nenastávají ani tehdy, pokud objednatel s dílem následně naložil tak, že je sám předal svému odběrateli.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. dubna 2016, sp. zn. 32 Cdo 2446/2015

Žalobkyně se domáhala na žalované zaplacení částky 1 000 000 Kč s příslušenstvím představující část ceny díla a smluvní pokuty, na něž jí vznikl nárok na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi žalobkyní jako zhotovitelkou a žalovanou jako objednatelkou dne 24. ledna 2012. Žalobkyně tvrdila, že dílo řádně provedla a dne 9. května 2012 je předala do užívání žalované, která je tentýž den předala do užívání společnosti Pražská teplárenská a. s. (dále též jen „Pražská teplárenská“). Téhož dne bylo odborem výstavby Městské části Praha 11 vydáno předčasné povolení k užívání díla „předávací stanice tepla“ v bytovém domě Z.

Okresní soud ve Strakonících rozsudkem ze dne 23. září 2014, čj. 7 C 144/2014-79, žalobu zamítl (výrok I.) a rozhodl o nákladech řízení mezi účastnicemi (výrok II.).

Soud prvního stupně vzal za prokázané, že účastníci uzavřeli dne 24. ledna 2012 smlouvu o dílo č. V/90/0013/12 podle ustanovení § 536 a násl. obchodního zákoníku (dále též jen „obch. zák.“), na jejímž základě se žalobkyně zavázala zhotovit pro žalovanou dílo – „Technologická část předávací stanice v ulici Z“. Soud prvního stupně vzal rovněž za prokázané, že generálním investorem předávací stanice byla společnost B. D. S. spol. s r. o. (dále též jen „BDS“), pro kterou stavbu realizovala společnost Pátá stavební CZ, a. s. (dále též jen „Pátá stavební“), pro niž dílo realizovala žalovaná prostřednictvím žalobkyně.

Soud prvního stupně dospěl k závěru, že ve shora uvedené smlouvě o dílo sjednali účastníci okamžik vzniku práva na zaplacení kupní ceny díla nikoli ve vazbě na provedení díla, nýbrž ve vazbě na předání předmětu díla (čl. 5.1.1 této smlouvy). Ze skutkových zjištění podle soudu prvního stupně vyplynulo, že dílo nebylo řádně předáno a převzato, neboť za žalovanou dílo nepřevzala osoba, jež by k tomu byla oprávněna. Žalobkyni tedy nevznikl nárok na zaplacení ceny díla, neboť nenastala splatnost ceny díla. Protože žalovaná neporušila svou povinnost zaplatit cenu díla, nedostala se do prodlení a nevznikla jí ani povinnost zaplatit smluvní pokutu.

Žalobkyně podala proti rozsudku soudu prvního stupně odvolání. Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví uvedeným usnesením zrušil rozsudek soudu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Odvolací soud konstatoval, že soud prvního stupně neodůvodnil rozsudek v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 157 občanského soudního řádu (dále též jen „o. s. ř.“),

neboť se nevypořádal s námitkou žalobkyně, že „žalovaná předala dne 9. května 2012 dílo do užívání společnosti Pražská teplotní a. s., resp. svým smluvním partnerům bez výhrad.“ Soud prvního stupně tak řízení zatížil vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, a proto odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudek odvolacího soudu v celém rozsahu napadla žalovaná dovoláním, jehož přípustnost opírá o ustanovení § 237 občanského soudního řádu, majíc za to, že dovoláním napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázek hmotného a procesního práva, „při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo které v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyly řešeny či byly posouzeny jinak“.

Podle dovolatelky se jedná o následující otázky: Je soud prvního stupně povinen poučovat účastníka řízení ohledně břemene tvrzení a břemene důkazního ve smyslu ustanovení § 118a odst. 1 až 3 o. s. ř. i k právně irelevantním aspektům sporu? Je odvolací soud oprávněn i přes zásadu koncentrace řízení vyjádřenou v ustanoveních § 119a a § 205a o. s. ř. vydat zrušující rozhodnutí za situace, kdy je účastník pasivní ohledně svého břemene tvrzení a břemene důkazního? Je osobou oprávněnou k převzetí díla ve smyslu ustanovení § 554 odst. 1 obč. zák. osoba odlišná od objednatele, se kterým je zhotovitel ve smluvním vztahu ze smlouvy o dílo, aniž by zároveň tato osoba byla objednatelem k tomuto právnímu jednání zplnomocněna? Může fyzická osoba, která není oprávněna k platnému převzetí díla od zhotovitele za objednatele – právnickou osobu, za tutéž právnickou osobu v pozici zhotovitele platně totéž dílo předat dalšímu subjektu jako objednateli? Je odvolací soud povinen v rámci zrušujícího rozhodnutí respektovat kritéria pro odůvodnění rozsudku uvedená v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř.? Je odvolací soud oprávněn přistoupit ke zrušujícímu rozhodnutí i za situace, kdy pro to nejsou zákonem splněné podmínky?

Rozhodnutí odvolacího soudu podle dovolatelky spočívá na nesprávném právním posouzení věci, uvažoval-li odvolací soud o předání díla žalovanou Pražskou teplotní. Podle ustanovení § 554 odst. 1 obč. zák. musí zhotovitel mj. předat dílo objednateli. Žalovaná však nebyla ve smluvním vztahu ze smlouvy o dílo ani s Pražskou teplotní, ani s jinými osobami s výjimkou Páté stavební, která se ovšem žádného přejímacího řízení neúčastnila, což vyplývá i z provedených listinných důkazů. Odvolací soud pomínil, že žalobkyně opak netvrdila a nenavrhovala k prokázání opaku žádné důkazy, a nepřihlédl ani k výpovědi A. Č. před soudem prvního stupně, z níž podle dovolatelky plyne, že Pražská teplotní a. s. dílo vůbec nepřevzala, a to ani od svého smluvního partnera – BDS.

Dovolatelka rovněž nesouhlasila se závěrem odvolacího soudu o tom, že rozsudek soudu prvního stupně nesplňuje požadavky uvedené v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř., a měla za to, že rozhodnutí soudu prvního stupně je nejen věcně správné, nýbrž i řádně odůvodněné.

Další námitky dovolatelka směřovala proti závěru odvolacího soudu, že soud prvního stupně bude muset v dalším řízení posoudit chování žalobkyně (správně mělo být v usnesení odvolacího soudu uvedeno žalované) při předání díla svému dalšímu objednateli. Podle dovolatelky nebyl soud prvního stupně povinen poučit žalobkyni podle ustanovení § 118a o. s. ř., že má navrhnout důkazy k tvrzení o předání díla Páté stavební, neboť žalobkyně takové tvrzení nepřednesla. Soud prvního stupně nebyl povinen poučit žalobkyni ani o tom, že má navrhnout důkazy k tvrzení o předání díla BDS či Pražské teplotní a. s.

Odvolací soud podle dovolatelky též pochybil, pokud sám dovodil, že dokazování má být vedeno k otázce předání díla žalovanou BDS, i když žalobkyně žádné takové důkazní návrhy nečinila. Soud prvního stupně přitom podle dovolatelky nebyl povinen zabývat se tvrzením žalobkyně o předání díla BDS (se kterou dovolatelka nebyla v žádném smluvním vztahu), neboť jediným, kdo mohl od dovolatelky dílo převzít, byla Pátá stavební. Odvolací soud také pominul, že při přejímacím řízení dne 9. května 2012 nebyla dovolatelka řádně zastoupena osobou oprávněnou za ni dílo převzít a z provedeného dokazování vyplynulo, že v místě, kde bylo dílo prováděno, se žádná další osoba oprávněná jednat za dovolatelku nenacházela. Dovolatelka dále polemizovala se závěrem odvolacího soudu o případném zániku závazku dovolatelky ze shora uvedené smlouvy o dílo pro nemožnost plnění a odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu vytkla, že nespĺňuje kritéria uvedená v ustanovení § 157 o. s. ř.

Dovolatelka navrhla, aby dovolací soud usnesení odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k dovolání se žalobkyně s rozhodnutím odvolacího soudu zcela ztotožnila a nesouhlasila ani s argumentací dovolatelky týkající se posouzení předání díla a vad napadeného rozhodnutí. Žalobkyně navrhla, aby dovolací soud dovolání odmítl, případně zamítl.

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.

Z obsahu argumentace dovolatelky se podává, že stran otázky provedení (předání) díla předpoklad přípustnosti dovolání podle ustanovení § 237 o. s. ř. spatřuje v tom, že odvolací soud se při jejím řešení odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, když uzavřel, že pro posouzení převzetí díla žalovanou je zásadní, že „žalovaná předala dne 9. května 2012 dílo do užívání společnosti Pražská teplárenská a. s., resp. svým smluvním partnerům bez výhrad.“ Pro řešení této otázky je dovolání přípustné podle ustanovení § 237 o. s. ř., neboť odvolací soud se při jejím řešení otázky odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, a je proto i důvodné.

Nejvyšší soud přezkoumal rozhodnutí odvolacího soudu v napadeném rozsahu (srov. § 242 odst. 1 o. s. ř.), jsa vázán uplatněným dovolacím důvodem včetně toho, jak jej dovolatelka obsahově vymezila (srov. § 242 odst. 3 větu první o. s. ř.). Nejvyšší soud se proto zabýval správností právního posouzení věci zpochybňovaného dovolatelkou (dovolací důvod dle § 241a odst. 1 o. s. ř.).

Podle ustanovení § 548 odst. 1 obch. zák. objednatel je povinen zaplatit zhotoviteli cenu v době sjednané ve smlouvě. Pokud ze smlouvy nebo tohoto zákona nevyplývá něco jiného, vzniká nárok na cenu provedením díla.

Určení doby vzniku nároku zhotovitele a povinnosti objednatele k úhradě ceny díla svěřuje ustanovení § 548 odst. 1 obch. zák. v prvé řadě smlouvě. Teprve tehdy, nevyplývá-li ze smlouvy nebo obchodního zákoníku něco jiného, vzniká nárok na cenu provedením díla.

Podle ustanovení § 554 odst. 1 věty první obch. zák. zhotovitel splní svou povinnost provést dílo jeho řádným ukončením a předáním předmětu díla objednateli v dohodnutém místě, jinak v místě stanoveném tímto zákonem.

Ve smlouvě o dílo č. V/90/0013/12 uzavřené dne 24. ledna 2012 účastníci vážali vznik práva na zaplacení ceny díla na předání předmětu díla objednateli (čl. 5.1.1 této smlouvy). K provedení díla podle § 554 odst. 1 obch. zák., a to včetně jeho předání, s účinky vyplývajícími ze zákonné úpravy, však může dojít pouze mezi zhotovitelem a objednatelem, ledaže by třetí osoba, již je dílo zhotovitelem předáno, byla oprávněna dílo převzít jménem objednatele. Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší soud již v usnesení ze dne 14. února 2007, sp. zn. 32 Odo 251/2005, v němž uvedl, že „dílo na základě smlouvy o dílo podle § 536 a násl. obch. zák. musí být objednateli předáno [...] a bylo-li dílo předáno třetí osobě, která nebyla oprávněna jednat jménem objednatele nebo za objednatele, nebylo dílo provedeno (splněno).“ Tento závěr Nejvyšší soud aproboval i v usnesení ze dne 27. června 2007, sp. zn. 32 Odo 737/2005, a dovolací soud nemá důvod se od něj odchýlit ani v nyní projednávané věci.

Skutečnost, že objednatel, aniž převzal dílo od svého zhotovitele, „předal dílo do užívání“ třetí osobě, je pro posouzení otázky, zdali zhotovitel splnil povinnost dílo provést (včetně předání díla objednateli) dle § 544 odst. 1 obch. zák., nerozhodná. Splnění povinnosti předat dílo podle citovaného ustanovení obchodního zákoníku totiž nelze dovozovat ze skutečnosti, že k převzetí díla došlo mezi dalšími účastníky dodavatelského řetězce, resp. že dílo užívá třetí osoba. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší v rozsudku ze dne 25. února 2009, sp. zn. 32 Cdo 5187/2007, v němž konstatoval, že „ke splnění povinnosti zhotovitele provést dílo (§ 554 odst. 1 obch. zák.) nemůže dojít konkludentně tím, že toto dílo převezme další objednatel, pokud nebylo provedeno způsobem a postupem sjednanými účastníky ve smlouvě“.

V tomto směru byl dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci dle § 241a odst. 1 o. s. ř. uplatněn právem.

S ohledem na uvedená právní pochybení odvolacího soudu Nejvyšší soud, aniž nařizoval jednání (§ 243a odst. 1 věta první o. s. ř.), zrušil usnesení odvolacího soudu a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení (§ 243e odst. 1 a 2 věta první o. s. ř.).

Právní názor dovolacího soudu je pro odvolací soud závazný (§ 243g odst. 1 část první věty za středníkem o. s. ř.).

O náhradě nákladů řízení včetně nákladů dovolacího řízení odvolací soud rozhodne v novém rozhodnutí o věci (§ 243g odst. 1 věta druhá o. s. ř.).

Proti tomuto rozhodnutí není přípustný opravný prostředek.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. června 2016, čj. 2 As 57/2016-56

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. února 2016, čj. 5 A 154/2012-73, rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 7. srpna 2012, čj. 15622/2012-31-4 a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 21. března 2012, čj. 5487/2012-83/368 a věc vrátil k dalšímu řízení.

Rozsudkem ze dne 24. února 2016, čj. 5 A 154/2012-73, městský soud zamítl žalobu, kterou se žalobci (dále jen „stěžovatelé“) domáhali zrušení rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 7. srpna 2012, čj. 15622/2012-31-4, jímž ministr pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) zamítl jejich rozklad proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „ministerstvo“) ze dne 21. března 2012, čj. 5487/2012-83/368, kterým bylo v tzv. zkráceném přezkumném řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní

řád“), zrušeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. května 2011, čj. 12192/UP/2009 a kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. července 2007, čj. Výst. 690/2007/G, K-66/07 a věc byla vrácena tomuto úřadu. Shora uvedeným kolaudačním rozhodnutím bylo stěžovatelům povoleno užívání stavby „Stavební úpravy č. p.“.

V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve uvedl, že jádrem sporu je v daném případě posouzení, zda ministerstvo a ministr postupovali v souladu se zákonem, když rozhodnutí stavebního i krajského úřadu zrušili ve zkráceném přezkumném řízení, resp. zda byly splněny všechny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení a zda nebyla újma, která stěžovatelům zrušením předmětných rozhodnutí vznikla, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

V této souvislosti městský soud konstatoval, že ministerstvo bylo oprávněno vydat rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, neboť ve věci byly splněny všechny zákonné podmínky, a to že 1. porušení právního předpisu bylo zjevné ze spisového materiálu, 2. nebylo zapotřebí vysvětlení účastníků a 3. byly splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu. O tom, zda provedené změny stavby odpovídají tzv. nepodstatným odchylkám ve smyslu § 81 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a § 22 odst. 3 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), přitom bylo možné rozhodnout výlučně na základě znalosti spisového materiálu, resp. podrobná místní znalost nebyla nezbytná.

Soud poté nepřisvědčil stěžovatelům v tom, že změny stavby (tj. úprava severního rohu budovy a přeložení plynové přípojky) měly charakter nepodstatných odchylek podle § 22 odst. 3 vyhlášky. Úpravou severního rohu budovy totiž došlo ke změně jednak půdorysu stavby, jednak jejího konstrukčního řešení. Ve výsledku tak byla realizována jiná stavba. Jak změna půdorysného rozsahu budovy, tak změna konstrukčního řešení nespádají dle vyhlášky mezi nepodstatné odchylky, jež by bylo možné projednat v kolaudačním řízení. Navíc odbourání jednoho z rohů budovy bylo změnou patrnou na první pohled.

Stejně tak městský soud za nepodstatnou odchylku od projektové dokumentace ověřené ve spojeném územním a stavebním řízení nepovažoval úpravu týkající se plynovodní přípojky, neboť došlo ke změně jejího umístění. K tomu městský soud odkázal na znění podmínek č. 1 a 2 stavebního povolení ze dne 23. srpna 2000, čj. 955/00/S, SP-92/00, z nichž vyplývá, že plynovodní přípojka musí být umístěna v souladu s umístěním zakresleným na přiloženém výkresu a dále že případné změny stavby nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu. Porovnáním situačního výkresu, který je součástí stavebního povolení, a výkresů v dokumentaci skutečného provedení stavby bylo městskému soudu zřejmé, že faktické umístění plynovodní přípojky neodpovídá umístění dle stavebního povolení.

Námítku stěžovatelů, že poznámkou: „poloha elektrické a vodovodní přípojky nebyla ověřena – nutno respektovat při výkopu“, byla v projektové dokumentaci výslovně předpokládána změna trasy vedení plynovodní přípojky, shledal městský soud jako neopodstatněnou. Citovaná poznámka stěžovatelům nedávala absolutní volnost při umísťování plynovodní přípojky, přičemž pouze umožnila provedení nepatrných změn trasy pro případ, že by bylo zjištěno, že v projektové dokumentaci zakreslený stávající kabel a vodovod neodpovídají jejich skutečnému umístění. Nelze však ověřit, že by reálné umístění těchto podzemních sítí neodpovídalo stavu zakreslenému v projektové dokumentaci a situačním výkresu, a že by tedy změna trasy

plynovodní přípojky byla nevyhnutelná. Spisový materiál neobsahuje žádný výkres, který by popisoval skutečné vedení kabelu a vodovodu, a který by tím odůvodňoval změnu vedení plynovodní přípojky. Zároveň ze správního spisu není patrné, že by stěžovatelé změnu vedení plynovodní přípojky stavebnímu úřadu oznamovali, popřípadě že by ji stavební úřad jakkoli projednával.

Městský soud tak vyhodnotil, že se v případě „úpravy severního rohu stavby“ a vedení plynovodní přípojky jednalo o podstatné změny stavby. Proběhnout proto mělo řízení o změně stavby před jejím dokončením podle § 68 stavebního zákona, a nikoli pouze formální projednání změn v rámci kolaudačního řízení. Stavební úřad tudíž pochybil při provádění kolaudačního řízení, přičemž nesprávně postupoval i krajský úřad, který pochybení stavebního úřadu nenapravil.

Nedůvodnou shledal městský soud rovněž námitku stěžovatelů týkající se porušení zásady šetření práv nabytých v dobré víře. Závěry ministerstva k této otázce rozvedl ministr, jakožto orgán rozhodující o rozkladu, když doplnil, že si stěžovatelé museli být vědomi odchytek od projektové dokumentace i toho, že takové odchytky musí být projednány v řízení o změně stavby před dokončením, čímž na jejich straně byla vyloučena existence práv nabytých v dobré víře. Skutečnost, že ministr rozvedl právní úvahu ministerstva, tak městský soud vyhodnotil jako zcela zákonnou. Městský soud pak k výše uvedenému dodal, že postup správních orgánů byl chybný od samého počátku, kdy nebyly osoby zúčastněné na řízení považovány za účastníky kolaudačního řízení, přestože plynovodní přípojka měla vést přes jejich pozemek, přičemž jim nebylo ani umožněno nahlížet do spisu. Správní orgány dále bez jakéhokoli projednání konstatovaly, že úpravy stavby jsou nepodstatnými odchylkami, a že stavba byla provedena podle ověřené dokumentace.

Závěrem odůvodnění městský soud konstatoval, že vypořádání obecně formulovaných námitek (tj. zda bylo rozhodování ovládáno zájmem na dodržování zákona a zda se jednalo o obvyklý úřední postup) považuje v napadeném rozhodnutí za zcela dostatečné.

Stěžovatelé proti tomuto rozsudku podali v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona lze dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce, pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení, užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí. Podle § 77 stavebního zákona provádí kolaudační řízení stavební úřad, který vydal stavební povolení nebo povolil terénní úpravy, těžební a jim podobné nebo s nimi související práce, jakož i informační, reklamní a propagační zařízení. Podle § 81 odst. 1 stavebního zákona v kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, 2 As 57/2016 především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení.

Podle § 81 odst. 4 stavebního zákona může být s kolaudačním řízením spojeno řízení o změně stavby, pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení. Podle § 22 odst. 3 vyhlášky, pokud změna stavby spočívá v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení (například nemění se umístění, půdorysný ani výškový rozsah stavby, účel, konstrukční ani dispoziční řešení), lze změnu po projednání se stavebním úřadem vyznačit v ověřených vyhotoveních původní projektové dokumentace a projednat ji při kolaudačním řízení.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu správní orgány z moci úřední přezkoumávají v přezkumném řízení pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy; účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení, nicméně tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost podateli s uvedením důvodů do 30 dnů. Podle § 94 odst. 4 správního řádu, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Podle § 94 odst. 5 správního řádu je správní orgán při rozhodování v přezkumném řízení povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3), nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99). Podle § 98 správního řádu jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. V takovém případě se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.

Podstatou daného případu je posouzení, zda ministerstvo a ministr postupovali v souladu se zákonem, když rozhodnutí stavebního i krajského úřadu zrušili ve zkráceném přezkumném řízení; přesněji řečeno se jedná o posouzení toho, jaký charakter mají odchylky označované jako „úprava severního rohu budovy“ a „vedení plynovodní přípojky“, zda byly splněny všechny podmínky pro provedení zkráceného přezkumného řízení a zda v tomto řízení správní orgány dostaly povinnosti šetřit práva nabytá v dobré víře.

Co se týče „úpravy severního rohu budovy“, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se o nepodstatnou odchylku od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení nejedná. Jak totiž vyplývá ze spisové dokumentace, touto úpravou došlo ke zjevnému zásahu nejen co do půdorysného a dispozičního rozsahu předmětné stavby, ale zejména pak do jejích vodorovných a svislých konstrukcí. Jednalo se tak o změnu, která má zásadní vliv na stavebně technické řešení části budovy (tj. jejího severního rohu), kdy bylo užito odlišných konstrukčních prvků, než jaké byly obsahem ověřené projektové dokumentace. Uvedená úprava stavby tudíž právě v rámci jejího individuálního posouzení nespadá ve smyslu § 22 odst. 3 vyhlášky mezi odchylky nepodstatné, jež by bylo možné projednat v kolaudačním řízení. Naopak se jedná o změnu, která svým charakterem bezpochyby odpovídá značné části znaků z demonstrativního výčtu případů (konkrétně změně půdorysného rozsahu stavby a jejího konstrukčního a dispozičního řešení), jež nelze podle citovaného ustanovení za nepodstatné odchylky považovat. Zcela irrelevantní je přitom argumentace stěžovatelů, že provedením předmětné úpravy došlo

ke zmenšení plochy stavby o pouhé 3 promile oproti plánovanému stavu, neboť pro posouzení charakteru provedené změny nebyla její plošná výměra podstatná.

V daném kontextu pak Nejvyšší správní soud shledal jako nedůvodnou i obecně tvrzenou stížní námitku týkající se nesprávné aplikace institutu zkráceného přezkumného řízení. V této části posouzení daného případu totiž bylo možné zkrácené přezkumné řízení vést, neboť podmínky uvedené v § 98 správního řádu byly splněny. K tomu je třeba uvést zejména skutečnost, že povaha dané změny byla naprosto zřejmá z obsahu spisového materiálu (resp. projektové dokumentace), a proto rozhodoval-li příslušný správní orgán výlučně na základě znalosti spisového materiálu, nedopustil se nezákonnosti.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval stížní námitkou nesprávného posouzení „vedení plynové přípojky“, když se podle tvrzení stěžovatelů jednalo o nepodstatnou odchylku mezi uložením skutečným a plánovaným v ověřené projektové dokumentaci. Stěžovatelé v této souvislosti upozornili na skutečnost, že ne vždy lze trasu vedení inženýrských sítí úplně přesně naplánovat, a to s ohledem na již existující síť, které nejsou vždy správně (popřípadě vůbec) zakresleny. Navíc odkázali i na skutečnost, že v projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení je uvedena poznámka, že „poloha elektrické přípojky (kabelu) a vodovodní případně mezi obj. 726/1 a 726/2 nebyla ověřena – nutno respektovat při výkopových pracích!“. K uvedené námitce je předně nutné konstatovat, že realizace podzemního vedení sítí je ve stavební praxi mnohdy značně komplikovaná, a to jak z důvodů tzv. přirozených (tj. majících původ v přírodě samotné), tak i v důsledku dřívějších činností člověka (často i neregulovaných a nevidovaných). V tomto kontextu proto nelze tvrzení stěžovatelů, že skutečná trasa vedení byla fakticky ovlivněna zjištěním, že existuje podzemní kanalizační větev nevyznačená v situačním nákrese pro stavební řízení, považovat za zcela irelevantní. Přitom je možné poukázat také na „Technickou zprávu – průmyslový plynovod“, založenou ve správním spisu, v níž je uvedeno, že „stávající podzemní síť byly zakresleny pouze informativně“. Pokud tedy bylo vedení plynové přípojky, za stěžovateli tvrzeného stavu, fakticky umístěno v obdobné (v části naprosto stejné) trajektorii jako plánované vedení ověřené ve stavebním řízení, tj. s odchylkami, jež jsou racionálně zdůvodnitelné a přiměřeného charakteru, jednalo se o hraniční případ, který bylo třeba důsledně zkoumat a hodnotit. Posouzení toho, zda se v tomto případě jednalo o změnu stavby spočívající v nepodstatných odchylkách od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, tudíž nebylo možné učinit pouhým porovnáním situačního výkresu, který byl součástí stavebního povolení, a výkresů v dokumentaci skutečného provedení stavby. Takový přístup, bez znalosti skutečného stavu věci na místě samém, resp. bez ověření či popření skutečností tvrzených stěžovateli, by byl v rámci realizace předmětného podzemního vedení nepřípustně formální. Nejvyšší správní soud tak na základě shora uvedeného uzavřel, že ve smyslu § 98 správního řádu nebyla v případě posouzení „vedení plynové přípojky“ splněna podmínka pro aplikaci institutu zkráceného přezkumného řízení, neboť porušení právního předpisu nebylo zjevné ze spisového materiálu. Příslušné správní orgány tedy pochybily, když v této části vedly zkrácené přezkumné řízení, a proto Nejvyšší správní soud shledal tuto stížní námitku důvodnou.

Stěžovatelé v kasační stížnosti vyjádřili též nesouhlas se závěrem městského soudu, že nebyli v dobré víře. K této námitce je třeba v prvé řadě uvést, že § 94 odst. 4 a 5 správního řádu chrání v rámci přezkumného řízení osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. V přezkumném řízení je pak nutné přihlídnout i k dopadu případného zrušení rozhodnutí na subjektivní

práva účastníků, založená již pravomocným rozhodnutím, a tento dopad poměřovat s veřejným zájmem, resp. s právy třetích osob. Kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno, avšak je tradiční a trvalou součástí právního řádu. Nejvyšší správní soud vymezil pojem dobrá víra v rozsudku ze dne 22. září 2011, čj. 1 As 94/2011-102, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: „dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem“. Zásada ochrany dobré víry, jak ji vnímá § 2 odst. 3 správního řádu, bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Otázku nutnosti zohlednit nejen nezákonnost rozhodnutí, ale též práva nabytá v dobré víře řešil Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře. Podle ní „i v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé“ (rozsudek ze dne 21. ledna 2010, čj. 6 As 36/2009-162). „Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn“ (rozsudek ze dne 19. května 2011, čj. 1 As 36/2011-79). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. července 2009, čj. 8 Afs 85/2007-54, „i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení“. Ochrana legitimního očekávání musí tedy tím spíše mít své místo při rozhodování vedeném zákonem jasně vyjádřenými kritérii, byť v projednávaném případě formou neurčitěho právního pojmu „dobré víry“. Požadavek ochrany dobré víry ve veřejném právu se opakovaně objevuje i v judikatuře Ústavního soudu: „Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci“ [nález sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. října 2003 (N 117/31 SbNU 57)]. Posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, pak záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti.

Nejvyšší správní soud přitom ve svých předchozích rozhodnutích vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Tyto případy shrnul v rozsudku ze dne 12. února 2015, čj. 2 As 241/2014-36, tak, že „stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vyličení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka“. Tomu odpovídají i závěry odborné literatury, například VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 822: „Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo například v případech, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (například správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit.“ V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by totiž jakékoliv nedostatky v postupu stavebníka automaticky vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu provedené stavby se zákonnými požadavky jsou ovšem v prvé řadě zodpovědné správní orgány.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné poukázat na konkrétní okolnosti daného případu. V kontextu posouzení dobré víry stěžovatelů je třeba upozornit zejména na obsah protokolu o provedeném kolaudačním řízení ze dne 4. května 2001, ve kterém je uvedeno, že „změny byly zakresleny v předložené dokumentaci skutečného provedení“. Z projektové dokumentace skutečného provedení je přitom zřejmé, že se jednalo o úpravu vedení plynové přípojky. Dále z obsahu správního spisu vyplývá, že stavebnímu úřadu bylo dne 30. května 2007 doručeno podání stěžovatelů týkající se dodatečných drobných úprav stavby před kolaudací, a to včetně projektové dokumentace („úprava severního rohu budovy“), s vyznačením prováděné změny. Na tuto změnu byl stavební úřad stěžovateli opětovně upozorněn podáním ze dne 2. července 2007. Dne 9. července 2007 vydal stavební úřad kolaudační rozhodnutí, kterým povolil užívání „Stavební úpravy č. p.“. Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 4. května 2011 (v právní moci dne 9. května 2011) byl k odvolání osob zúčastněných na řízení změněn výrok rozhodnutí stavebního úřadu tak, že se povoluje užívání stavby „stavební úpravy č. p.“ k účelu užívání stavby pro výrobu a skladování – „základna pro externí opravy a servis strojů, opravy jejich agregátů, montážní a operativní zámečnické a kovoobráběcí práce“, včetně stavby plynovodní přípojky umístěné na pozemcích stavební parcela č. a pozemková parcela č., vše v katastrálním území. Uvedeným postupem tak krajský úřad přesně vymezil umístění stavby a plynovodní přípojky a doplnil účel užívání stavby. Osoby zúčastněné na řízení poté dne 18. července 2011 podaly podnět k přezkumu rozhodnutí krajského úřadu. Rozhodnutím ministerstva ze dne 21. března 2012 následně bylo zrušeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. května 2011 a rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 9. července 2007, přičemž mu věc byla vrácena k novému řízení. Proti uvedenému rozhodnutí ministerstva podali stěžovatelé rozklad, který ministr pro místní

rozvoj rozhodnutím ze dne 7. srpna 2012 (v právní moci dne 18. srpna 2012) zamítl s tím, že zrušení rozhodnutí stavebního i krajského úřadu bylo v souladu s právními předpisy.

S přihlédnutím k uvedeným skutečnostem tak bylo u stěžovatelů možné předpokládat dostatečnou míru jistoty ohledně souladu prováděných změn s podrobnou právní regulací (a to nejméně od roku 2007 do roku 2012), když stavebnímu úřadu byly provedené změny oznámeny, avšak ten je zjevně považoval za nepodstatné odchytky od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, a takto je i projednal. Tomuto závěru pak k odvolání osob zúčastněných na řízení přisvědčil i krajský úřad. Byly to tedy orgány státní správy, které svými rozhodnutími potvrdily zákonnost postupu stěžovatelů, přičemž právě stavební úřad 2 As 57/2016 (resp. i krajský úřad) je orgánem disponujícím dostatečným personálním a odborným zázemím, aby dodatečné úpravy stavby před kolaudací, na základě zaslané projektové dokumentace s vyznačením změn, posoudil a v případě rozporu s právními předpisy na toto stěžovatele upozornil. Výše uvedené okolnosti tudíž svědčí tomu, že stěžovatelé skutečně mohli být v dobré víře ohledně souladu jejich postupu se schválenou projektovou dokumentací. Z jejich strany nešlo o žádné skrývání informací nebo o postup, který by bylo možné označit za matoucí správní orgán. Provedené změny stavby přitom lze z pohledu stěžovatelů, jakožto osob nedisponujících dostatečnou právní odborností, považovat za případy hraniční, u nichž bylo na správních orgánech, aby jejich problematické stránky identifikovaly a patřičně na ně zareagovaly. Tyto však stěžovatele po dobu několika let fakticky udržovaly ve stavu, kdy stěžovatelé mohli být důvodně přesvědčeni o zákonnosti svého postupu.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že krajský soud, jakož i ministr a ministerstvo, nesprávně posoudili možnost existence a ochrany dobré víry stěžovatelů v přezkumném řízení. Danou stížní námitku tak vyhodnotil jako důvodnou.

**Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období
od valné hromady konané dne 23. června 2015
do valné hromady konané dne 23. června 2016**

1. Stav členské základny

Společnost má k dnešnímu dni 164 členů, z toho je 137 členů – fyzické osoby, 17 členů – právnické osoby a 10 čestných členů. Od minulé valné hromady představenstvo odsouhlasilo přijetí 8 nových členů, 2 členové ukončili členství, 1 čestný člen umřel.

2. Činnost představenstva

Představenstvo Společnosti zajišťovalo v souladu se Stanovami Společnosti úkoly na základě schváleného plánu činnosti na rok 2015–2016. Představenstvo se sešlo na 8 řádných schůzích. Zápisy z jednání představenstva jsou k dispozici v sekretariátu Společnosti.

3. Odborná činnost

3.1 Legislativní a metodické podklady

Společnost tradičně připravuje legislativní a metodické podklady v oblasti veřejného stavebního práva. Jednotliví členové Společnosti se podílejí ať již individuálně nebo na základě požadavků státních orgánů v rámci Společnosti na legislativních pracích, zpracování podkladů a metodik zejména na úseku územního plánování, stavebního řádu, vyvlastnění a zadávání veřejných zakázek. Z tohoto hlediska je možné dokumentovat neformální spolupráci jednotlivých členů, ale také plnění konkrétních zakázek zejména pro MMR a MPO.

Pro MMR byla poskytována součinnost a odborná podpora při přípravě projednávání zákona o vyvlastnění, novely stavebního zákona včetně návrhu změn zákonů souvisejících s touto novelou. Na úseku územního plánování Společnost vyhodnocuje relevantní judikaturu a plní konkrétní požadavky na metodickou podporu MMR.

Pro MPO byla zpracována aktualizace Příručky upravující proces povolení projektů společného zájmu v energetice vydaných na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013. Pro MPO byl také zpracován návrh novely zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní vodní a energetické infrastruktury, který reaguje na připravovanou novelu stavebního zákona a kromě toho v návaznosti na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, také výkon státní správy a některé postupy při povolování projektů společného zájmu.

Společnost se aktivně zúčastnila 20. celostátní konference o územním plánování a stavebním řádu ve dnech 5.–6. listopadu 2015 v Ostravě.

Kulatého stolu Veřejného ochránce práv k problémům novely zákona o veřejném zdraví, který se konal dne 26. dubna 2016 v Brně za účasti zástupců Ministerstva zdravotnictví, Hygienické stanice hl. m. Prahy, dalších odborníků zaměřených na oblast ochrany proti hluku a krajských úřadů, se za Společnost zúčastnily Ing. V. Helebrantová a JUDr. Z. Vobrátilová.

Společnost v rámci pilotního projektu navázala spolupráci s Městským úřadem Kralupy nad Vltavou a poskytuje mu odbornou a metodickou podporu.

Společnost připravila podklady pro teze rekonstrukce veřejného stavebního práva.

3.2 Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

V období od minulé valné hromady se konalo celkem 6 zasedání Sekce, z toho dvě výjezdní spojené se seminářem na téma aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu ke stavebnímu zákonu. Ke dni konání valné hromady proběhlo již 47 zasedání Sekce, z toho 10 výjezdních.

Činnost Sekce je stabilní a v letech 2015 a 2016 se dále úspěšně rozvíjela a zájem o účast ze strany krajských úřadů i prvoinstančních stavebních úřadů setrval. Kromě toho se práce v Sekci již tradičně účastnili také zástupci MMR, MPO, MŽP, akademické obce (například Fakulta stavební ČVUT, Právnická fakulta UK a další) a ČKAIT.

Činnost Sekce je dlouhodobým a důležitým článkem prezentace Společnosti směrem k odborné veřejnosti, zvyšuje odborné povědomí o činnosti Společnosti a propaguje dobré jméno Společnosti. Společnost je vnímána jako odborná a nezávislá stavovská platforma, bez vnějších vlivů ať ze soukromé sféry či státních orgánů. Představuje rovněž důležitý prvek vnitřního života Společnosti, kde se členové setkávají, sdílejí odborné problémy a diskutují o nich.

Příchod nových členů: Vzhledem k otevřenosti zasedání Sekce stále slouží k náboru nových členů z řad pracovníků stavebních úřadů a krajských úřadů, popřípadě ústředních orgánů státní správy, ale také zástupců soukromé sféry, kteří na její setkání přicházejí a následně žádají o členství ve Společnosti. To průběžně upevňuje a posiluje postavení Společnosti v odborné veřejnosti. Důkazem pro to je příchod dalších nových členů v uplynulém období 2015–2016, kteří mají bohaté a dlouholeté zkušenosti s aplikací veřejného stavebního práva ve státní správě a jsou uznávanými odborníky.

Výjezdní zasedání: V uplynulém období proběhla jarní a podzimní výjezdní zasedání Sekce, která se konala dne 23. října 2015 v Lednici na Moravě a jubilejní 10. ročník dne 27. května 2015 v Dalešicích na Vysočině. Pokračovala tím tradice neformálních společenských setkání v rámci Společnosti, spojených s výměnou odborných zkušeností a názorů na aktuální témata.

Účast na jednání Sekce: V průběhu roku 2015 přesahovala průměrná účast na řádných jednáních Sekce 30 osob, což zůstává na hranici kapacity zajištěných konferenčních prostor. Navzdory pokračujícímu zájmu a příchodu nových členů nebylo přistoupeno k účasti na bázi předchozí přihlášky, což by nahradilo dosavadní volný systém docházky. Protože by taková praxe vyvolala nezbytnost administrativního aparátu a omezila otevřenost Sekce, nebylo k ní přistoupeno. Sekce zůstává nadále otevřena také nečlenům Společnosti, přestože členové v ní drtivě převažují.

Hlavním smyslem činnosti Sekce zůstává předávání praktických zkušeností, vzájemné informování o problémech aplikační praxe a zejména aktuální judikatury správních soudů včetně judikatury NSS. Sekce naplnila ambice vytvoření nezávislé a stabilní odborné platformy a podpory vzdělávání osob zabývajících se veřejným stavebním právem v aplikační praxi

na nevládní úrovni. Trvalým úkolem Sekce zůstává aktivizace pasivní části členské základny Společnosti a její aktivní zapojení do odborných aktivit, což je rovněž převážně úspěšné. Na zasedání Sekce je účastníkům pravidelně podáván přehled o aktuálním dění ve veřejném stavebním právu, Sekce sleduje činnost soudů a zvláště se zaměřuje na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Členové se vzájemně informují o judikatuře krajských soudů v jejich regionu. Sekce otvírá nová, pro své členy relevantní témata, iniciuje a vede strategickou diskusi. Do programu jsou zařazována specializovaná témata podle zájmu a vyžádání členů. Zasedání Sekce jsou svolávána skrze mailovou platformu jejích členů. Mailová platforma funguje také jako pružný a důležitý komunikační kanál mezi účastníky Sekce. Mailingová platforma je využívána k distribuci judikátů, novel právních předpisů a metodických stanovisek. Využití tohoto komunikačního kanálu má stále své rezervy, které narážejí na nedostatek administrativního zázemí.

Organizační zázemí pro činnost Sekce, jakož i náklady na její činnost (občerstvení atp.) nese Společnost za podpory ČKAIT a jako rezerva jsou připraveny prostory MMR. Činnost Sekce hradí plně Společnost. Zápisy z jednotlivých zasedání jsou na vyžádání k dispozici na Sekretariátu Společnosti, nebo u JUDr. Flegela. Stručné záznamy jsou široké veřejnosti k dispozici na stránkách Společnosti. Veškeré dotazy k Sekci zodpoví zájemcům z řad členů Společnosti Sekretariát nebo JUDr. Flegel na e-mailu flegel@spolstavprav.cz, popřípadě Mgr. Milerová na e-mailu milerova@spolstavprav.cz.

Pro roky 2016 a 2017 se počítá s dalším pokračováním práce Sekce, přičemž budou zachovány současné periody setkání. Zvýšení period setkání není plánováno s ohledem na organizační a odbornou náročnost. V roce 2016 došlo dle plánu k vytvoření týmu, který Sekci povede a bude připravovat odborné materiály pro její jednání, jakož i organizační zázemí, když se do vedení zapojila Mgr. Jaroslava Milerová.

Záměr rozšíření aktivních členů o pracovníky justice nebyl dosud úspěšný. Trvá snaha o jejich zapojení, protože jejich názory a zkušenosti mohou být pro činnost Sekce mimořádně cenné. Na zasedání dne 23. října 2015 v Lednici na Moravě vystoupil soudce NSS Mgr. Roztočil s přednáškou na vybraná témata.

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

3.3 Sekce pro technické předpisy ve výstavbě

Činnost sekce pro technické předpisy ve výstavbě se v uplynulém období soustředila na spolupráci při řešení konkrétních úkolů. Zúčastnila se zpracování připomínek ke změnám navrženým jako „technická novela textu“ nařízení hl. m. Prahy č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy (Pražské stavební předpisy) pro MČ Praha 11.

Zástupci Společnosti se účastní v hlavní pracovní skupině MPO pro přípravu věcného záměru zákona o stavebních výrobcích, jehož návrh je v současné době ve fázi vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení. Z oblasti problematiky stavebních výrobků byla posouzena vhodnost využití konkrétního „certifikátu“, resp. dokladu vydaného firmou Interhall pro kompaktní VZT topný agregát přetlakové haly a přístřešek pro jeho uložení. Jednalo se o posouzení, zda takový doklad je využitelný pro výrobek plnící funkci stavby ve smyslu

stavebního zákona, zákona o technických požadavcích na výrobky a příslušného nařízení vlády.

Pro ČKAIT byl proveden rozbor pojmu technologická a technická část stavby užívaných v závazných právních předpisech ve vazbě na jeho obsah. Tento pojem v právních předpisech není definován, nicméně poměrně často se v nich vyskytuje.

Pro sborník připravované konference Evropské společnosti pro stavební právo, která se bude konat v říjnu letošního roku ve Vídni se zaměřením na normy uplatňované ve výstavbě a jejich vliv na stavební právo, byl připraven příspěvek na téma „Normy a stavební právo v České republice“.

V březnu letošního roku se sekce podílela na zajištění dvoudenního semináře pro společnost Skanska na téma Pražské stavební předpisy lektorovaný Ing. Renátou Pintovou Královou, členkou ČSSP, a republikové vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, lektorovaný Ing. Vladimírou Helebrantovou, členkou představenstva ČSSP. V dubnu 2016 proběhl v prostorách nadace ABF seminář „Doprava v klidu podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území“ lektorovaný Ing. Michalem Radimským, Ph.D., pedagogem fakulty stavební VUT Brno.

Zástupci Společnosti se zúčastnili kulatého stolu „Technické odborné vzdělávání pro výstavbu“ pořádaného Svazem podnikatelů ve stavebnictví, MŠMT, NÚV a Hospodářskou komorou dne 18. listopadu 2015 v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství na Václavském náměstí.

Činnost sekce v uplynulém období byla utlumena ze zdravotních důvodů vedoucí sekce. Pro opětovné zintenzivnění činnosti sekce bude do jejího vedení přizvána Ing. Vladimíra Helebrantová, členka představenstva Společnosti.

3.4 Sekce obchodního práva a veřejného investování

Sekce obchodního práva a veřejného investování pokračovala i v roce 2015/2016 ve své činnosti. S ohledem na charakter řešených otázek nebylo nutné se scházet, proto nebylo organizováno žádné jednání sekce, nicméně členové sekce pokračovali v komunikaci a výměně informací zejména pomocí e-mailu.

Členové byli zejména informováni o přípravě nového zákona o zadávání veřejných zakázek, podíleli se na meziresortním připomínkovém řízení k zákonu a následně jeho prováděcím právním předpisům. Z nich se oblasti stavebnictví nejvíce dotýká:

- vyhláška o stanovení podrobností vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr (vydána pod č. 169/2016 Sb.) a
- nařízení vlády o stanovení bližších podmínek pro posouzení přiměřenosti podmínek účasti v zadávacím řízení (dosud nevydáno).

Relevantní jsou ale i další prováděcí předpisy, například týkající se finančních limitů.

Ing. Serafín (za MPO) a Mgr. Dvořák (v zastoupení ČKAIT) se účastní jednání Expertní skupiny MMR pro veřejné zakázky. Zajištěn je tak přenos relevantních informací a až budou zpracovávány metodiky týkající se stavebnictví, budou poskytnuty k připomínkám i členům sekce.

Zástupci sekce se také budou zúčastňovat jednání platformy pro vznik Českého stavebního smluvního standardu, jehož ustanovující jednání se uskutečnilo dne 7. června 2016 na ČVUT. Zpracované návrhy budou poskytnuty k připomínkám rovněž členům sekce a v případě potřeby bude zorganizováno jednání sekce k nim.

4. Vzdělávací činnost

Společnost se také v roce 2015 lektorsky, jako odborný garant a mnohdy i organizačně, podílela zejména na vzdělávacích akcích pořádaných nevládními organizacemi činnými ve výstavbě.

Členové Společnosti přednášeli, stejně jako v minulém období, například v rámci akreditovaných vzdělávacích programů pro členy ČKAIT, při přípravě uchazečů na autorizační zkoušky ČKAIT, přednášeli na seminářích na téma územní plánování, stavebního řádu, technických požadavků na stavby, veřejných zakázek, nového občanského zákoníku a zákona o veřejných korporacích, posuzování vlivů na životní prostředí a jiné. Významně se podíleli též na přípravě úředníků územních samosprávných celků na zkoušky zvláštní odborné způsobilosti v Institutu veřejné správy.

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

Zástupci Společnosti se zúčastnili dne 18. března 2016 tradiční konference ke správnímu řádu v Jihlavě.

Společnost pokračovala v pořádání seminářů týkajících se zásadních změn, které přinesla nová právní úprava soukromého práva, zejména zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, pro které zajistila kvalitní, fundované lektory. Téma bylo opět zvoleno tak, aby souviselo zejména s aplikací stavebního zákona.

Semináře se konaly:

- dne 28. ledna 2016 na téma „Vybrané otázky vlastnického práva jeho omezení v novém občanském zákoníku“, přednášející Mgr. Michal Králík, Ph.D., soudce Nejvyššího soudu ČR,

dne 28. dubna 2016 na téma „Doprava v klidu podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území“, přednášející Ing. Michal Radimský, Ph.D., pedagog Fakulty stavební VUT Brno. Přednášející zaměřili svá vystoupení také na praktické zkušenosti z aplikace předpisů soukromého práva a katastrálního zákona, proto byly jejich informace pro účastníky seminářů zajímavé a pro praxi přínosné. Semináře mají dobrý ohlas, a proto bude Společnost v jejich pořádání pokračovat.

5. Publikační činnost

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

V roce 2015 byla vydána čtyři čísla.

V současné době má bulletin 380 předplatitelů, kteří odebírají celkem 409 výtisků Bulletinu Stavební právo. Odhlásilo se 10 předplatitelů, 4 předplatitelé se přihlásili. Členům Společnosti je rozesíláno bezplatně celkem 152 výtisků a 22 výtisků je bezplatně zasíláno příslušným institucím pro odborné účely (knihovny a vysoké školy).

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

6. Mezinárodní spolupráce

V rámci Evropské společnosti pro stavební právo se uskutečnilo pravidelné setkání prezidentů členských společností ve dnech 1.–3. října 2015 v Londýně. Setkání prezidentů předcházelo odborný seminář zabývající se předcházení sporů. Materiály z konference jsou k dispozici v sekretariátu Společnosti.

V rámci konference byla vyhlášena cena ESCL za studentské práce v oboru stavební právo. (podrobnosti na www.escl.org).

Jednání prezidentů národních společností se zabývalo přijetím Bulharské společnosti pro stavební právo za člena ESCL, úspěšným vydáním „knihy“ – Studie evropského stavebního práva (srovnání vybraných otázek smluvních vztahů), změnou stanov ESCL (po diskusi bude připraven nový návrh ke korespondenčním připomínkám a ke schválení na příštím jednání ESCL), volbou prezidenta – dr. Gerhard Hofmann – Rakousko, konferencí ESCL 2016 ve Vídni (předběžně 2017 – Švýcarsko, 2018 – Rumunsko). Zápis z jednání ESCL je k dispozici v sekretariátu Společnosti.

JUDr. A. Bányaiová připravila příspěvek do aktualizovaného vydání „knihy“ za Českou republiku.

Dosavadní koordinační model spolupráce jednotlivých národních společností v rámci ESCL se osvědčil a naše Společnost se bude na těchto aktivitách i nadále podílet.

Zástupci Společnosti se zúčastnili ve dnech 28.–29. dubna 2016 jednání Česko-Slovenské pracovní komise pro plnění dohody o spolupráci v oblasti územního plánování a stavebního řádu.

Společnost udržuje kontakty s Institutem stavebního práva v Haagu a s odborníky v Rakousku, ve Spolkové republice Německo a na Slovensku.

7. Spolupráce s nevládními organizacemi

Společnost je členem SIA – Rady výstavby ČR, ve které působí 3 členové Společnosti (JUDr. J. Mareček je druhým viceprezidentem). Členy SIA jsou ČKAIT, Česká komora architektů, Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Česká asociace konzultačních inženýrů, Český svaz stavebních inženýrů, Obec architektů, Sdružení pro výstavbu silnic, Společnost pro techniku prostředí, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, Svaz zkušeben pro výstavbu, Asociace pro urbanismus a územní plánování a naše Společnost.

Zástupci Společnosti se pravidelně zúčastňují akcí jiných nevládních organizací, zejména shromáždění delegátů ČKAIT dne 19. března 2016, akcí Svazu podnikatelů ve stavebnictví – Fórum českého stavebnictví dne 1. března 2016 a slavnostního setkání při příležitosti Dnů stavitelství a architektury dne 8. října 2015 a 150 let SIA dne 30. října 2015.

Společnost úzce spolupracuje se ČKAIT. Členové Společnosti jsou zapojeni do odborných struktur ČKAIT, jako je Autorizační rada (JUDr. V. Koukalová), Rada pro podporu rozvoje profese (Ing. P. Serafin), komise Autorizační rady pro zkušební otázky (Ing. P. Serafin, Ing. J. Vichová, JUDr. J. Krecht, JUDr. A. Bányaiová, JUDr. Z. Vobrátilová), zkušební komise (Ing. J. Vichová, JUDr. M. Hegenbart, JUDr. B. Eibl, JUDr. J. Spěváková a JUDr. B. Sakař, doc. JUDr. J. Drobník, Ing. P. Serafin a Mgr. V. Ježek) a legislativní komise autorizační rady (JUDr. V. Koukalová, Mgr. D. Dvořák, Ing. J. Vichová) a pracovní skupina pro veřejné zakázky (Mgr. D. Dvořák). Ing. J. Hodina je členem výboru oblasti ČKAIT České Budějovice. Na základě dohody mezi Společnostmi a ČKAIT vykonávají pravidelnou poradenskou činnost pro členy ČKAIT JUDr. J. Kadlec a JUDr. V. Koukalová. Jeden člen Společnosti působí v technické komisi ÚNMZ pro stavební výrobky (Ing. J. Vichová). Mgr. D. Dvořák je rovněž jedním ze zástupců ČKAIT v Expertní skupině MMR pro veřejné zakázky. Jeden člen Společnosti působí v předsednictvu Asociace pro urbanismus a územní plánování (Ing. T. Sklenář).

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

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

8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev

Členové Společnosti působí v pracovních komisích „Rady vlády pro stavebnictví“.

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

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

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

9. Činnost regionálního útvaru

Regionální kancelář v Českých Budějovicích vede člen představenstva Společnosti Ing. Jaroslav Hodina, který předává informace z jednání představenstva členům útvaru. Regionální kancelář má sídlo na adrese 370 04 České Budějovice, Pražská třída 1813/3. Tato kancelář zajišťuje prostřednictvím svých členů pedagogickou a přednáškovou činnost v oblastech stavebního práva. Člen regionální kanceláře (Grand s.r.o.) zpracovává pro ČKAIT odborná data („PROFESIS“) a propojuje je s právními předpisy právně informačního systému EPIS. Ing. Hodina dále spolupracuje v rámci poradenství s IC ČKAIT. Spolu s Ing. F. Konečným, Ph.D.

pracují ve výboru Oblastní kanceláře ČKAIT České Budějovice. Schůze členů regionální kanceláře se konají dle aktuálních potřeb.

10. Společenské akce

Společnost uspořádala dne 9. června 2016 křest knihy JUDr. A. Bányaiové „Závazky v oblasti výstavby a nové civilní právo“ a předání darů – obrazů od JUDr. B. Eibla a od V. Doležilové Pražské židovské obci.

11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2015–2016

V oblasti vzdělávací činnosti se Společnosti podařilo uspořádat 2 semináře, a to jeden k novému občanskému zákoníku a druhý k vybraným problémům obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby.

Společnost vydává Bulletin Stavební právo a v roce 2015 zajistila vydání 4 čísel.

Společnost vede a provozuje webové stránky.

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

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

Společnost aktivně působí v Radě pro výstavbu ČR – SIA a úzce spolupracuje s Nadací pro architekturu a stavitelství a s ČKAIT.

Trvale spolupracuje s MMR a MPO v oblasti legislativy a metodiky a je v kontaktu s Kanceláří veřejného ochránce práv.

Zástupci Společnosti jsou aktivní v pracovních komisích Rady vlády pro stavebnictví ČR.

Hlavní programové úkoly

České společnosti pro stavební právo pro období 2016–2017

Vzdělávací činnost

Společnost uspořádá 4 odborné semináře k tématice stavebního zákona a souvisejících předpisů a k problematice zákona o veřejných zakázkách – odpovídá Ing. V. Helebrantová, JUDr. E. Flegel, Mgr. D. Dvořák.

Společnost bude rozvíjet spolupráci při vzdělávacích akcích pořádaných:

- Nadací pro rozvoj architektury a stavitelství v rámci České stavební akademie – odpovídá Ing. P. Serafín,
- ČKAIT v rámci akreditovaných vzdělávacích programů pro členy komory – individuálně dle vyžádání – odpovídá JUDr. V. Koukalová a JUDr. J. Kadlec,
- vysokými školami, zejména Právnickou fakultou UK (kabinet stavebního práva) – odpovídá JUDr. J. Staša.

Publikační činnost

Společnost bude zajišťovat vydávání Bulletinu Stavební právo v roce 2016 (4 čísla). Odpovídá doc. JUDr. I. Štenglová.

Informace o činnosti Společnosti

Společnost bude udržovat aktuální informace na webových stránkách Společnosti – odpovídá JUDr. E. Flegel, Ing. V. Helebrantová.

Odborná činnost

Společnost se soustředí v oblasti legislativy a metodiky na tyto hlavní úkoly:

- spolupráce na novelizaci stavebního zákona a souvisejících předpisů – odpovídá JUDr. J. Mareček,
- spolupráce na novelizaci zákona o vyvlastnění – odpovídá JUDr. Z. Vobrátilová.

Práce odborných sekcí

Společnost bude rozvíjet svou činnost v rámci:

- Sekce pro územní rozhodování a stavební řád – odpovídá JUDr. E. Flegel, Mgr. J. Milerová,
- Sekce pro technické předpisy ve výstavbě – odpovídá Ing. J. Vichová,
- Sekce obchodního práva a veřejného investování – odpovídá Mgr. D. Dvořák.

Mezinárodní spolupráce

Společnost bude spolupracovat s ESCL – odpovídá JUDr. V. Zunt.

Zástupci Společnosti se zúčastní konference ESCL ve Vídni.

Spolupráce s nevládními organizacemi ve výstavbě

Společnost bude aktivně působit v Radě pro výstavbu ČR – SIA. Odpovídá JUDr. J. Mareček.

Společnost bude usilovat ve spolupráci s dalšími členy SIA o řešení problematiky koordinace řízení výstavby, stavebnictví a architektury a v tomto směru bude jednat s představiteli vlády ČR. Trvalá pozornost bude věnována úzké spolupráci s Nadací pro rozvoj architektury a stavitelství a s ČKAIT na podpoře jejich programů s právní problematikou. Odpovídá Ing. P. Serafín.

Společnost bude pokračovat v tradiční spolupráci s MMR a s MPO. Odpovídá JUDr. J. Mareček.

Společnost bude spolupracovat s Kanceláří veřejného ochránce práv. Odpovídá JUDr. Z. Vobrátilová.

Organizační úkoly pro představenstvo

Společnost bude zajišťovat vyrovnané hospodaření. Odpovídá Ing. arch. H. Bártová.

Zápis

z Valné hromady České společnosti pro stavební právo, která se konala dne 23. června 2016 v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Václavské nám. 31, Praha 1

Jednání Valné hromady České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) řídila doc. JUDr. I. Štenglová.

Úvodem vystoupil jako host Ing. arch. J. Fibiger a seznámil přítomné s obsahem svého vystoupení na jednání Rady vlády pro stavebnictví, konané předcházejícího dne, kde přednesl požadavky SIA na změny v oblasti výstavby (změny kompetencí, rekodifikace stavebního práva, změny v CŽU).

Poté byl jednomyslně schválen navržený program a zvolena návrhová a volební komise ve složení: Ing. V. Helebrantová, Mgr. J. Macháčková a Ing. arch. M. Tunka.

Předseda Společnosti JUDr. J. Mareček následně seznámil přítomné se Zprávou o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od Valné hromady konané dne 23. června 2015 do Valné hromady konané dne 23. června 2015 s obsahem:

1. Stav členské základny,
 2. Činnost představenstva,
 3. Odborná činnost:
 - 3.1. Legislativní a metodické podklady,
 - 3.2. Sekce pro územní rozhodování a stavební řád,
 - 3.3. Sekce pro technické předpisy ve výstavbě,
 - 3.4. Sekce obchodního práva a veřejného investování,
 4. Vzdělávací činnost,
 5. Publikační činnost,
 6. Mezinárodní spolupráce,
 7. Spolupráce s nevládními organizacemi,
 8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev,
 9. Společenská činnost,
 10. Činnost regionálního útvaru,
 11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2015–2016,
- a podal komentář k navrhovaným Hlavním programovým úkolům Společnosti pro období 2015–2016.

Zprávu o hospodaření za rok 2015 a **Návrh rozpočtu na rok 2016** přednesla tajemnice Společnosti Ing. arch. H. Bártová. **Kontrolní zprávu** kontrolní komise Společnosti přednesla v zastoupení Mgr. Ing. J. Šimečka Mgr. J. Macháčková.

V diskusi vystoupil JUDr. Mareček, který poukázal na nutnost zamyslet se nad personálními změnami ve vedení společnosti, neboť uvažuje o tom, že ze zdravotních a rodinných důvodů nebude moci dlouhodobě vykonávat předsednictví společnosti.

V závěru jednání valné hromady přednesla Ing. V. Helebrantová za návrhovou komisi návrh **Usnesení Valné hromady**, který byl přijat všemi přítomnými členy Společnosti jednomyslně.

Zapsala: Ing. arch. Hana Bártová, v.r., tajemnice
Ověřil: JUDr. Jan Mareček, v.r., předseda společnosti

Příloha: Prezenční listina

**Usnesení
valné hromady České společnosti pro stavební právo
ze dne 23. června 2016**

I. Valná hromada schvaluje:

- a) zprávu představenstva České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) o činnosti za období od poslední valné hromady konané dne 23. června 2015,
- b) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2015,
- c) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2015,
- d) hlavní programové úkoly pro období 2016–2017,
- e) rozpočet Společnosti na rok 2016.

II. Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti:

- a) zajistit plnění programových úkolů schválených podle bodu I. písm. d)

JUDr. Alena Bányaiová, CSc. Závazky v oblasti výstavby a nové civilní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 272 s.

Přední česká odbornice na problematiku závazkových vztahů ve výstavbě a členka představenstva České společnosti pro stavební právo JUDr. Alena Bányaiová, CSc. vydala v knižnici Právo prakticky v nakladatelství Wolters Kluwer praktického průvodce civilními právními vztahy ve výstavbě z pohledu nedávne zásadní změny zákonné úpravy občanskoprávních vztahů. Výklad je doplněn citacemi judikatury a odkazy na příslušnou odbornou literaturu.

Publikace je přehledně rozdělena do šesti částí, které jsou dále podle potřeby členěny. To napomáhá velké přehlednosti práce.

V části první – Obecně o smlouvách a závazcích autorka připomíná některé obecně známé skutečnosti smluvního práva a současně upozorňuje na nové instituty vyplývající ze zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník jako je například neúměrné zkrácení ve výkladu k požadavku na rovnováhu vztahů při úplatných smlouvách či zdánlivé právní jednání.

U staronového institutu neúměrného zkrácení (*laesio enormis*) autorka správně připomíná možnost aplikačního využití v minulosti zavedených pravidel, která se u tohoto právního institutu využívala v době, kdy byl součástí právního řádu platného na našem území. „Obecný zákoník občanský, který byl vzorem pro § 1793 občanského zákoníku, považoval za neúměrné zkrácení případy, kdy jedna strana obdržela za své plnění méně než polovic toho, co sama plnila. Šlo tedy o zkrácení o přes polovinu. Takové kvantitativní vymezení hrubého zkrácení dnešní úprava neobsahuje, protože, jak říká důvodová zpráva, mohlo by to vést k tvrdostem. Nicméně, lze očekávat, se soudní praxe se bude inspirovat zmíněnou předválečnou úpravou i judikaturou, která se k ní vyvinula.“

Část druhá je věnována problematice smlouvy o dílo. Lze jistě souhlasit s autorkou, že „nejčastěji využívaným smluvním typem ve vztazích vznikajících v souvislosti s výstavbou je smlouva dílo“. Tomu odpovídá rozsah této části publikace (cca 40 %), která je této problematice věnována. Není jisté od věci, že autorka v souvislosti s novou definicí právního pojmu „věc“ (věc hmotná, věc nehmotná) a v souvislosti se znovu přijetím superficiální zásady připomíná, že „v naprosté většině případů, kdy dílem bude zhotovení stavby, a stavba tak bude výsledkem této činnosti, nepůjde o vytvoření věci v právním smyslu. To platí prakticky pro všechny nadzemní stavby, především budovy, které nejsou samostatnými věcmi v právním smyslu a jsou součástí pozemku“. Tím se autorka dostává k jedné z kruciólních problematik současného stavu „stavebního práva“. Jak připomíná většina dosavadní judikatury, týkající se těchto otázek, nebude za nyní platné právní úpravy použitelná. Zvláštní kategorii staveb představují stavby komunikací, včetně liniových a infrastrukturních, které mají vlastní právní úpravu a u nichž stávající judikatura použitelná je. V této souvislosti pouze malá poznámka k problematice podzemních staveb. Autorka správně připomíná, že na rozdíl od staveb povrchových stavby,

podzemní stavby samostatnými nemovitými věcmi jsou i nadále, přičemž například podzemní garáž se nestává samostatnou věcí jenom proto, že se nachází v podzemí, je-li stavebně součástí domu. V této souvislosti se ovšem nabízí otázka, zda i v případě podzemní garáže by se nemohlo jednat o samostatnou nemovitou věc v případě, že tato garáž by nebyla stavební součástí budovy nad ní a jednalo by se tedy o tzv. stavbu na stavbě.

Zaslouženou pozornost věnuje autorka problematice cen a placení ve výstavbě. Ostatně úplatnost je pojmovým znakem smlouvy o dílo. V souladu s frekvencí v praxi komentuje autorka především sjednávání cen podle rozpočtu. V této souvislosti upozorňuje na jistou nesrovnalost v zákonné úpravě dané § 2620 odst. 1 a § 2621 občanského zákoníku, kdy vidí rozdíl v použité dikci a uzavírá konstatováním „Proč je úprava neumožňující zhotoviteli žádat změnu ceny, je-li určena podle rozpočtu, takto zdvojnásobena, není jasné“. Podobně vzniká pochybnost, jak vyložit nové ustanovení o tom, že soud, pokud nastane zcela mimořádná nepředvídatelná okolnost, která dokončení díla podstatně ztěžuje, může podle svého uvážení rozhodnout o spravedlivém zvýšení ceny za dílo, anebo o zrušení smlouvy a o tom, jak se strany vypořádají. Vzniká otázka, co je „zcela mimořádná“ okolnost, když „není úplně jasné, jaký je rozdíl mezi okolností mimořádnou a zcela mimořádnou. Obecný význam slova mimořádný žádný přívlastek nepotřebuje...“. Autorka zastává názor, že se v tomto případě jedná „o jakousi speciální úpravu klauzule *rebula sic stantibus*“, přičemž naznačuje skepsi k její aplikovatelnosti soudy v této souvislosti.

Dále autorka komentuje případy rozpočtu s výhradou úplnosti a výhradou nezávaznosti. Pozornost je věnována i ceně určené odhadem.

Evergreenem této problematiky jsou spory kolem zaplacení „víceprací“ a „méněprací“. V této souvislosti vzniká otázka, jak správně aplikovat ustanovení o jednání právnické osoby. Běžná praxe je, jak autorka připomíná, určování osob odpovědných za „věci technické“ a osob odpovědných za „věci smluvní“. Za situace, kdy platný občanský zákoník tuto otázku výslovně neřeší, je užitečné, že autorka připomíná judikaturu přijatou sice ještě v době platnosti předchozího občanského zákoníku, nicméně dobře použitelnou i za nynější zákonné úpravy a podle níž „rozšíření prací či jejich kvalitativní nebo materiálová změna, aniž dojde k dohodě stran o příslušné změně předmětu plnění, představuje tzv. nesjednané vícepráce, kdy zhotovitel nárok na zaplacení jejich ceny nemá, a to ani z titulu bezdůvodného obohacení“.

V právní úpravě provedení díla přinesl nyní platný občanský zákoník zásadní změnu do principu, že zhotovitel pokud použije k zhotovení díla třetí osoby, odpovídá za jejich subdodávku jako by šlo o jeho vlastní činnost.

S tím souvisí problematika odpovědnosti za vady díla. Platný občanský zákoník připouští v případě vad stavby konstrukci společné a nerozdílné odpovědnost zhotovitele a jeho poddodavatele (subdodavatelů) vůči objednateli stavby za provedení díla jako celku. Ustanovení zakládá vůči objednateli solidární závazek z vad tří skupin osob spolu se zhotovitelem, a sice poddodavatele, dodavatele stavební dokumentace a toho, kdo prováděl dozor nad stavbou. Lze se ztotožnit s názorem autorky, že „smyslem a účelem této úpravy je patrně ulehčit postavení objednatele při zabezpečování nápravy vadného plnění“. Toto vyjádření causy nové právní úpravy odpovědnosti ve výstavbě bude ovšem muset v budoucnu projít verifikací cestou nově vytvářené judikatury. V současnosti ale jistě můžeme spolu s autorkou vycházet z toho, že při promítnutí do vzájemné smluvní úpravy „objednatel může požadovat uspokojení svých práv z vad v celém rozsahu na kterémkoliv z účastníků výstavby v tomto ustanovení uvedených“.

Přiměřenou pozornost autorka věnuje i jiným aspektům problematiky odpovědnosti za vady například v případě díla s nehmotným výsledkem – typicky architektonické práce. Pro praxi je jistě užitečné konstatování, že jsou-li splněny znaky autorského díla, „může být architektonickým dílem chráněným autorským zákonem nejen jeho prvotní podoba vyjádřená architektonickým návrhem, studii, ale i další podoby jeho vyjádření ve formě projektové dokumentace v jejích jednotlivých stupních“.

V části třetí se autorka věnuje některým souvisejícím právním jevům jako majetkové důsledky vad stavby ve vztahu objednatele a zhotovitele či dopady vadné stavby na práva třetích osob.

V části čtvrté své práce věnuje autorka pozornost problematice smluvního zabezpečení inženýrské činnosti – příkazní smlouvě. Inženýrská činnost jako souhrn různých doprovodných činností ve výstavbě většinou postrádá v právním řádu ucelenou úpravu a je proto dobře, že jí autorka věnuje náležitou pozornost. V praxi se pod pojmem inženýrská činnost rozumí zpravidla odborné zabezpečování postupu výstavby a jejího řízení, a to od předprojektové a projektové přípravy, po dobu vlastní stavby, až po dokončení stavby a její předání.

Specifickou problematiku představuje právní úprava veřejných zakázek. Její přiblížení pro účely výstavby je náplní páté části publikace. Zadávací proces podle zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je specifickou formou jednání vedoucího k uzavření smlouvy. Velká část výstavby je financována z veřejných zdrojů, a proto samotné realizaci výstavby musí předcházet proces výběru zhotovitele postupem podle uvedeného zákona. Různé postupy a „postupy“ při veřejném zadávání jsou vděčným předmětem veřejného diskursu. Autorka se snaží věcně komentovat danou problematiku především ve spojitosti s kontraktním procesem. Zdůrazňuje předkontraktní povahu výběrového řízení a význam zadávací dokumentace. Připomíná, že zadávací dokumentace je tedy právním jednáním, které musí co do formy splňovat požadavky stanovené zákonem o veřejných zakázkách jako veřejnoprávním předpisem regulujícím jednotlivé způsoby zadávání veřejných zakázek. Podle § 1773 občanského zákoníku „vyžaduje výzva k podání nabídek, tj. i zadávací dokumentace písemnou formu a vyhlášovatel v ní vymezí alespoň obecným způsobem předmět plnění a zásady ostatního obsahu zamýšlené smlouvy, na němž trvá, a určí způsob podávání nabídek a lhůtu, do které lze nabídky podat, jakož i lhůtu pro oznámení vybrané nabídky podat, jakož i lhůtu pro oznámení vybrané nabídky“. Zákon o veřejných zakázkách tyto principy respektuje. „Zadávací dokumentace tedy musí uchazečům sloužit jako jasný, jednoznačný a srozumitelný zdroj informací o tom, jak mají zpracovat své nabídky.“

Pro mnohé čtenáře bude jistě zajímavý exkurz do problematiky smluv o dílo uzavíraných podle podmínek FIDIC, například vymezení předmětu díla a stanovení ceny díla při aplikaci principu měření, postavení správce stavby apod.

V souvislosti s procesem vzniku smlouvy autorka připomíná, že „návrh smlouvy musí být písemný, neboť pro smlouvy uzavírané v rámci veřejné zakázky je předepsána písemná forma. Podle § 68 zákona o veřejných zakázkách nabídka sama není návrhem smlouvy, ale její součástí musí návrh smlouvy být“. K povaze rozhodnutí vyhlášovatele o výběru nevhodnější nabídky autorka připomíná z důvodové zprávy, že jde o „specifický úkon zadavatele v kontraktním procesu, jímž zadavatel rozhoduje o tom, kterým z uchazečů bude uzavřena smlouva, avšak není ještě akceptací návrhu smlouvy (tím se liší od kontraktního procesu v rámci běžných občanskoprávních či obchodněprávních vztahů)“.

Autonomie vůle stran měnit smlouvu uzavřenou v návaznosti na zadávací řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek je do značné míry omezena. Autorka s odvoláním na judikaturu zdůrazňuje, že „jedním z principů, na kterých stojí zákon o veřejných zakázkách, je princip vázanosti zadávacími podmínkami, včetně obchodních podmínek...“. V závěru této části autorka připomíná významnou roli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v procesu veřejného zadávání.

Poslední částí příručky je část šestá věnovaná problematice řešení sporů. Autorka jako zkušená rozhodkyně věnuje pozornost řešení sporů cestou rozhodčího řízení. Rozhodčí řízení, které prodělalo v posledních dvaceti letech nebývalý rozmach a bohužel v posledních letech i morální pád, je v současnosti předmětem oprávněné kritiky a výrazných judikatorních, jakož i zákonodárných korekcí. Nicméně je třeba vidět, že se jedná o tradiční způsob řešení podnikatelských sporů, který má ze své podstaty určité výhody oproti řešení sporů soudní cestou. Oprávněná kritika rozhodčího řízení, zvláště rozhodčího řízení ad hoc je pochopitelná, ale nápravu je třeba pozorněji hledat spíše v racionálním zákonném vymezení právních sporů, které mohou být rozhodovány v rozhodčím řízení, než paušálně rozhodčí řízení odmítat a vylévat tak z vaničky s vodou i dítě. Z tohoto hlediska je správné, že autorka tuto problematiku do svého díla zařadila, byt se jedná o obecnou procesní problematiku nevztahující se pouze k řešení sporů ve výstavbě. Po několika letech diskusí a tříbení judikatury se ustálil názor, že rozhodčí smlouva musí výslovně určovat rozhodce nebo způsob jeho určení, ledaže by se jednalo o stálý rozhodčí soud, kde stačí pouze odkaz na jednací řád tohoto rozhodčího soudu. „Stálými rozhodčími soudy... nejsou nejrůznější „arbitrážní centra“ či „společnosti pro rozhodčí řízení“, jichž je celá řada a jsou zřizovány v různých právních formách od nesubjektivních společností (dříve sdružení) po obchodní společnosti (nejčastěji v právní formě společnosti s ručením omezeným). Jde o soukromé subjekty zakládáné soukromoprávní cestou, nezřizované zákonem. ... Jelikož nejde o stálé rozhodčí soudy, nemůže se uplatnit ... právní domněnka o podřízení se řádům a pravidlům těchto rozhodčích center a na spory před nimi vedené je třeba nahlížet jako na rozhodčí řízení *ad hoc*“. Neuškodí přitom připomenout, jak autorka správně činí, že v současnosti existují v České republice tři stálé rozhodčí soudy, a to Rozhodčí soud při České hospodářské komoře a České agrární komoře, Burzovní rozhodčí soud při Burze cených papírů Praha a. s. a Rozhodčí soud při Českomoravské komoditní burze Kladno. Z hlediska frekvence projednávaných sporů je zdaleka nejvýznamnější prvně jmenovaný rozhodčí soud, který má též všeobecnou působnost. V souvislosti s velkým výskytem přehmatů při rozhodování sporů rozhodci v nedávných letech se stala aktuální otázka nápravy vadných rozhodčích nálezů. V této souvislosti je důležité konstatování, že „soudní kontrola při přezkumu rozhodčích nálezů se omezuje jen na závažná pochybení, k nimž v rozhodčím procesu došlo a pro něž se rozhodčí řízení buď vůbec nemělo konat, nebo byla zásadním způsobem porušena práva strany na spravedlivý proces. Ústavní soud i Nejvyšší soud několikrát zdůraznily, že stát si musí podržet kontrolu v oblasti rozhodčího řízení, ale rozsah této kontroly musí být pečlivě vyvážen tak, aby na jedné straně nebylo popřeno pravidlo, že i v řízení před rozhodci má být poskytována právní ochrana, ale na druhé straně aby tím nebyly setřeny výhody rozhodčího řízení, tak i jeho praktická využitelnost“.

Výkladový text je doplněn na konci publikace přehledem použitelné judikatury a seznamem odborné literatury a úplný závěr pak tvoří věcný rejstřík. Zvláště příklady použitelné

judikatury jsou v dnešní době cenné, byť jde o vyjádření osobního názoru autorky. Jde však o názor velmi kvalifikovaný.

Publikace JUDr. Aleny Bányaiové, CSc. se tak jistě stane užitečným pomocníkem právníků ale i v právu poučených ne právníků, kteří poskytují právní poradenství v oblasti stavebnictví.

JUDr. Vlastislav Zunt, CSc.

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 XX

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