

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Josef Vedral, Ph.D., Úřad vlády ČR, JUDr. Pavel Simon, Nejvyšší soud ČR, prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Fakulta právních a správních studií, VŠFS Praha, Mgr. Tomáš Mañas, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Mgr. Jaroslava Milerová, Krajský úřad Plzeňského kraje, Plzeň, Mgr. Marek Hanák, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Ing. arch. Jan Fibiger, CSc., Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství – prezident SIA – Rady výstavby ČR, Praha, Ing. arch. Martin Tunka, CSc., ČSPSP, Ing. arch. Romana Darmovzalová, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha, Ing. Eva Šteflová, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP, JUDr. Ján Florián Gajniak, JUDr. Olga Kopšová, Združenie pre stavebné právo Slovenska

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Josef Vedral Nový zákon o přestupcích	7
Pavel Simon Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 1	17
Karel Marek Smlouva o úvěru	35

Diskuse – Polemika

Tomáš Maňas Nedodržování provozní doby hostinských zařízení jako porušení stavebního zákona?	43
Marek Hanák Právní aspekty řešení stížnosti na obtěžování zápachem ze zkolaudované provozovny	48
Jaroslava Milerová Nejčastější příčiny oddalování realizace staveb	54
Jan Fibiger Na rozhraní: Stavební legislativa a Stavebnictví 4.0	58

Martin Tunka	
Poznatky ze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace	64

Průřezové informace

Romana Darmovzalová, Eva Šteflová	
Informační modelování staveb – cesta k digitalizaci stavebnictví	74

Emil Flegel	
Padesáté první zasedání Sekce ÚR a SŘ	79

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu	82
--	-----------

K životnímu jubileu JUDr. Miroslava Hegenbarta – gratulace ze Slovenska	87
--	-----------

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Josef Vedral

New Administrative Infractions and Offences Act 7

The author focuses on fundamentals of new legal regulation of Administrative Infractions and Offences, describing principles of new legal regulation effective since July 1, 2017. Definitions, categories and interpretation of legal terms „administrative offence“ and „administrative delict“ with respect to natural persons and legal entities. Before-trial stage, initiation, particular procedure institutes, first instance decisions. Futhermore, author describes applicable limitation periods and legal regulation of penalties. Temporary provisions.

Pavel Simon

Unreasonable length of proceedings as a cause for damage

and compensation – Part 1 17

The purpose of this article is to clarify the conditions for liability of the state for damage (pecuniary damage) and non-pecuniary damage inflicted because judicial or administrative proceedings suffer from delays or are unreasonably protracted. Part 1 is dedicated to compensation for non-pecuniary damage resulting from unreasonable length of judicial proceedings or administrative proceedings that come within the material competence of Article 6(1) of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Karel Marek

New regulation of credit contract 35

The article describes new regulation of credit contract brought about by the new Civil Code. The new legal regulation of this type of contract is based on the former Commercial Code with several modifications including changes in the designation of parties to the contract. By a credit contract a credit provider undertakes to provide a credit recipient with funds up to a specific amount at the credit recipient's request and for the credit recipient's benefit, and credit recipient undertakes

to return the funds provided and pay interest. The article addresses issues relating to provision of credit, conditions of its repayment including a possibility of premature repayment as well as consequences of breach of the contract.

Discussion – Controversy

Tomáš Mañas

Disturbing noise coming from the pubs 43

The author applies with problems caused by disturbing noise coming from the pubs. The construction permit doesn't usually regulate this problem. The only one exception could be the condition, that the pub may be open only in certain time (day hours). Commonly all the problems caused by disturbing noise coming from the pubs are matter of public order, which is not regulated by construction prescriptions.

Marek Hanák

Legal aspects of responding to complaints about offensive smells coming from an approved establishment 48

According the Air Pollution Act must the state authority pledge the operation which pollutes the air. Because of not fully satisfied regulation of such cases the state authority acts sometimes permissiv.

Jaroslava Milerová

Most frequent causes of construction delays 54

The author examines what are in her opinion the most frequent causes of construction delays in preparations and certifications of constructions, from purchasing a building site, shortcomings in project documentation, neighbourhood disputes, obstructions on the part of NGOs, errors in decisions of building departments, to their judicial review.

Jan Fibiger

On the dividing line: Building legislation and the construction industry 4.0. 58

The article is devoted in broader contexts to demands for digitalisation of the certifying processes and the ensuing need for changes in the legislation and it levels criticism at the slow process of implementation of BIM as a precondition for new ways of certifying constructions.

Martin Tunka

Findings from a judicial review of town and country planning documentation 64

The author makes a thought-provoking analysis of case law concerning town and country planning documentation. He classifies systematically findings from court decisions and arrives at the conclusion that the introduction of judicial reviews of town and country planning documentation would advance the profession.

Cross-section Information

Romana Darmovzalová, Eva Štejfová

Building Information Modelling as a means for digitalisation of constructions 74

The future of the construction industry largely depends on the digital transformation of the whole industry. An important step for the digitization of the construction sector is the use of Building Information Modelling (BIM), which allows to better define requirements, transparently check the progress of construction at its various stages, minimize additional costs, ensure better availability of background papers and more efficient and economical operation of state administered assets. By the Government Decree no. 958/2016 of 2 November 2016, the Government supported the implementation of BIM in the Czech Republic and appointed the MIT a coordinator for the practical implementation of BIM in the CR.

Emil Flegel

Fifty-first session of UR and SR Section of the Czech Construction Law Society. 79

Help to legal practice

Selected rulings of the Supreme Court 82

For the anniversary of JUDr. Miroslav Hegenbart – Congratulations from Slovakia . . . 87

Nový zákon o přestupcích

Josef Vedral

Prvního července letošního roku nabývá účinnosti nový přestupkový zákon, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, což představuje přelom v právní úpravě správního trestání, nicméně přelom možná ne až tak zásadní, jak by se na první pohled mohlo zdát. Zásadním rozdílem oproti dosavadní úpravě bude to, že nový zákon se bude vztahovat nejen na dosavadní přestupky, tzn. přestupky upravené v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích¹⁾ a několika desítkách dalších zákonů ale i na dosavadní správní delikty právnických osob a podnikatelů, jakož i na správní delikty nepodnikajících fyzických osob.²⁾

S tím souvisí to, že nový zákon bude pro tyto správní delikty, tedy jak dosavadní přestupky, tak dosavadní správní delikty právnických osob a podnikatelů a nepodnikajících fyzických osob, obsahovat obecnou hmotněprávní (zejména podmínky odpovědnosti a pravidla pro ukládání trestů) i procesní úpravu (speciální procesní ustanovení ve vztahu k obecné úpravě správního řízení ve správním řádu), kterou dnes měly jen přestupky v zákoně č. 200/1990 Sb., v případě správních deliktů právnických osob a podnikatelů a nepodnikajících fyzických osob však taková úprava chyběla. Paradoxně však právě dosavadní absence takové obecné úpravy znamená, že nový zákon nepřinese až tak zásadní změnu, jak by to mohlo vypadat. Jde o to, že při neexistenci takové úpravy si nejprve judikatura soudů ve správním soudnictví a v návaznosti na ní později i správní praxe musela nějak vypomoci a tak se i na správní delikty právnických osob a podnikatelů začala analogicky používat pravidla obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, případně i v trestním zákoně a trestním řádu.

Výchozí tezí soudní judikatury bylo to, že „pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 1338/2007). V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále dospěl na základě této teze k závěru, že je proto například vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí

- 1) Tento zákon bude zrušen a skutkové podstaty přestupků obsažené v jeho části druhé budou přeneseny do těch zákonů, které obsahují příslušné právní povinnosti, jejichž porušení naplňuje skutkovou podstatu přestupku. Přestupky, které se takhle „nikam nevejdou“, obsahuje zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jde například o přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití nebo majetku podle dnešních § 47, § 49 a § 50 zákona č. 200/1990 Sb.
- 2) Těch posledních, tzn. správních deliktů nepodnikajících fyzických osob, už v zákonech mnoho není, neboť jde o kategorii správních deliktů, která byla postupně „vytlačována“ přestupky, dnes jde například o § 54 a 55 lesního zákona.

být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu. Řadu institutů, které obsahuje zákon č. 250/2016 Sb., tak již v uplynulých letech „nalezla“ judikatura a skutečně zcela nových pravidel, které žádnou analogií dovodit nešlo, obsahuje nový zákon jen několik.

Judikatura tak například dospěla k závěru, že i na správní delikty musí platit zásada *nullum crimen sine lege*,³⁾ tedy že nejen trestné činy ale i správní delikty musí stanovit zákon a správní orgány si nemohou zákonem stanovené skutkové podstaty rozšiřovat (Sb. NSS č. 444/2005), tím méně zcela nově vytvářet. I na správní trestání vztáhla judikatura zásadu obsaženou v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, tedy přípustnou retroaktivitu ve prospěch pachatele, kdy se trestnost posuzuje nikoliv podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán ale podle zákona pozdějšího, pokud je to pro pachatele výhodnější (Sb. NSS č. 461/2005). V rozhodnutí č.j. 5 A 98/2001-36 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru (v návaznosti na judikaturu Vrchního soudu v Praze z 90.let minulého století), že je-li jedním právním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jehož projednání je příslušný též správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak. V rozhodnutí Sb. NSS č. 1546/2008 zase dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že i výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí (analogicky k úpravě výroku rozhodnutí o přestupku v § 77 zákona č. 200/1990 Sb.) obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. A tak by se dalo pokračovat.

Zákon č. 250/2016 Sb., podřadí pod dosavadní pojem „přestupek“ vedle stávajících přestupků i správní delikty právnických osob a podnikatelů a nepodnikajících fyzických osob, přitom však podle § 5 nového zákona bude platit, že přestupkem je (kromě dalších podmínek) jen takové jednání, které zákon za přestupek výslovně označí. Naplnění takového formálního znaku vyžaduje přejmenovat ty správní delikty, které tak dosud označeny nejsou a nová úprava se na ně má vztahovat. Tohoto stavu se může dosáhnout dvěma způsoby. Ten spolehlivější představuje novelizace několika desítek zákonů, jak ji předpokládá návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (sněmovní tisk č. 929) a kterým má jednak dojít k tomuto „přejmenování“ a jednak jím mají být dosavadní zákony uvedeny do souladu právě se zákonem č. 250/2016 Sb. Zatím vše nasvědčuje tomu, že tento zákon přijat bude a nabude účinnosti tak, jak se předpokládá, tedy 1.7.2017 současně se zákonem č. 250/2016 Sb.

Pokud by se tak z nějakých důvodů nestalo a tento zákon nakonec nebyl přijat vůbec nebo nabyl účinnosti později, bude se muset využít přechodné ustanovení obsažené v § 112 zákona č. 250/2016 Sb., které je podle svého obsahu částečně přechodným ustanovením a částečně nepřímou novelou dosavadních zákonů obsahujících správní delikty. V jeho odst. 1 je uvedeno,

3) *Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na právech nebo na majetku, lze za jeho spáchání uložit (vedle zásady, že není trestného činu bez zákona tak obsahuje tento článek i zásadu že bez zákona není ani trestu, která pochopitelně také platí i pro správní trestání – správní orgány mohou ukládat jen takové tresty, které jim zákon uložit umožňuje).*

že na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Stanoví se tedy fikce („hledí se jako ...“) formálního znaku přestupku ve smyslu § 5 zákona č. 250/2016 Sb. pro případ, že by nešlo (nebo nedošlo včas) k výslovné novelizaci zákonů upravujících dnes správní delikty, aby se nová obecná úprava mohla začít hned od počátku své účinnosti v plném rozsahu používat.

I když nový zákon zařazuje pod společný pojem „přestupek“ vedle dosavadních přestupků i dosavadní správní delikty právnických osob a podnikatelů i správní delikty nepodnikajících fyzických osob, nebudou pro ně platit úplně stejná pravidla, pokud jde o podmínky odpovědnosti za to které protiprávní jednání. Zatímco k odpovědnosti za dosavadní přestupky (a dosavadní správní delikty nepodnikajících fyzických osob) se bude vyžadovat zavinění, obecně ve formě nedbalosti, pokud zákon nevyžaduje zavinění úmyslné (§ 13 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), odpovědnost za přestupek v případě právnické osoby a podnikající fyzické osoby bude i nadále odpovědností objektivní s možností liberace, tedy zproštění odpovědnosti ze zákonem stanovených důvodů (§ 20 odst. 1 a § 21 v případě právnické osoby, resp. § 22 odst. 1 a 2 a § 23 odst. 1 v případě podnikající fyzické osoby). Nový zákon o přestupcích tedy nejde stejnou cestou jako zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který i v případě právnických osob předpokládá zavinění prostřednictvím osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, i když i o této variantě se při tvorbě zákona diskutovalo.

Se zákonem č. 418/2011 Sb., má však v tomto případě nový přestupkový zákon společné to, že taxativně stanoví okruh fyzických osob, jejichž jednání je tzv. přičitatelné právnické, popřípadě podnikající fyzické osobě, aby mohla být v důsledku takového jednání odpovědná za přestupek, což dosud v právní úpravě chybělo a muselo se při neexistenci jiné úpravy vycházet z předpisů soukromého práva, zejména občanského zákoníku. Stejně jako v případě trestní odpovědnosti právnických osob bude platit i pro jejich odpovědnost za přestupek, že není třeba zjistit konkrétní fyzickou osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, stačí prokázat, že muselo jít o fyzickou osobu spadající do takového okruhu osob.

Na rozdíl od zákona č. 418/2011 Sb. naopak nový přestupkový zákon žádné právnické osoby z odpovědnosti za přestupek nevylučuje (podle zákona č. 418/2011 Sb., nejsou trestně odpovědné Česká republika vždy a územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci) neboť mnohé předpisy z oblasti správního práva stanoví povinnosti všem právnickým osobám bez rozdílu a pokud by měly být z odpovědnosti za přestupky vyloučeny stát, obce a kraje, znamenalo by to více než významné oslabení účinnosti takových zákonů jako je zákon o zadávání veřejných zakázek nebo zákon o ochraně osobních údajů. Koneckonců ani stávající zákony upravující správní delikty právnických osob žádné takové výjimky neznají.

Pokud jde o odpovědnost podnikajících fyzických osob za přestupky, ta bude tak jako dosud rovněž založena na objektivním principu s možností liberace s tím že podnikatel se může přestupku dopustit svým vlastním jednáním nebo se mu bude přičítat jednání fyzických osob opět zákonem taxativně stanovených, především jeho zaměstnanců. Podmínkou je, že se tak v jednom i druhém případě stane při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním. Nový zákon o přestupcích nedefinuje, kdo se má pokládat za podnikající fyzickou osobu, při neexistenci jiné právní úpravy je tedy třeba vycházet z občanského zákoníku (do 1.1.2014 obsahoval definici podnikatele obchodní zákoník v § 2), kde je podnikatel definován nyní jako ten, kdo

samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele (§ 420 odst. 1) a dále se za podnikatele se považuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku a má se za to, že podnikatelem je osoba, která má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění podle jiného zákona (§ 421).

Podnikatelem podle občanského zákoníku není tak oproti definici podnikatele v § 2 obchodního zákoníku jen ten, kdo má k podnikatelské činnosti nějaké veřejnoprávní oprávnění, ale i ten, kdo z hlediska předpisů veřejného práva podniká neoprávněně. Občanský zákoník tedy poměrně nenápadně, ale zato dost významně modifikoval podmínky odpovědnosti za správní delikty, od 1. 7. 2017 přestupky, podnikajících fyzických osob, což si zatím praxe možná dostatečně neuvědomila. Fyzickou osobu, která z hlediska veřejnoprávních předpisů podniká neoprávněně, je tak možné postihovat nejen za neoprávněné podnikání ale i za porušení povinností vztahujících se na podnikatele. I tato otázka, tzn., zda by neměl přestupkový zákon vztahovat odpovědnost za přestupky jen na osoby, které disponují veřejnoprávním oprávněním k podnikatelské činnosti, typicky živnostenským oprávněním, tedy tak jako tomu bylo podle § 2 obchodního zákoníku, byla při přípravě nového zákona diskutována, převážil ale názor, že je třeba vycházet z definice podnikatele v občanském zákoníku.

Zásadnější rozdíl oproti stávající úpravě, zejména v případě správních deliktů právnických osob a podnikatelů, představuje úprava zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí času (§ 30 až 32). Promlčecí doba činí podle nové obecné úpravy 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Zvláštní zákony mohou stanovit promlčecí dobu jinou, zpravidla delší, pokud by to vyžadovala závažnost přestupku. Úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby sjednocuje dosavadní značně neurovnanou úpravu, kdy je v rámci společných ustanoveních ke správním deliktům v různých zákonech upravován zánik odpovědnosti za delikt různě, většinou jako kombinace subjektivní tříleté, dvouleté, příp. jednoleté lhůty a objektivní dvouleté, tříleté, příp. pětileté lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, popřípadě kombinace subjektivní a objektivní lhůty pro uložení sankce, nebo kombinace subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu ve spojení s objektivní lhůtou pro uložení sankce. Praktické problémy vyvolávají zejména subjektivní lhůty a určování jejich počátku, tzn. podle čeho co možná přesně stanovit, kdy se správní orgán „dozvěděl“ o spáchání správního deliktu, což se i z hlediska judikatury soudů ve správním soudnictví ukázalo jako neřešitelný úkol.

Zákon současně stanoví, co se do promlčecí doby nezapočítává, jde například o dobu, kdy se o daném skutku vedlo trestní řízení nebo kdy v dané věci probíhalo soudní řízení správní podle správního řádu (po dobu překážky promlčecí doba neběží a po odpadnutí překážky opět pokračuje) a stanoví se také, v jakých případech se promlčecí doba přerušuje, což je například oznámení zahájení řízení o přestupku nebo vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným (přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová s tím, že v takovém případě odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání a jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, nejpozději 5 let od jeho spáchání, aby byla stanovena absolutní hranice zániku odpovědnosti – i tady mohou zvláštní zákony stanovit dobu delší). Úprava zániku odpovědnosti promlčením navazuje na stávající model obsažený v § 20 zákona č. 200/1990 Sb., tak jak bylo toto ustanoven

upraveno zákonem č. 204/2015 Sb., takže o úplnou novinku jde „jen“ v případě dosavadních správních deliktů právnických osob a podnikatelů.

Se zánikem odpovědnosti právnické osoby za přestupek souvisí i úprava, která má zániku odpovědnosti bránit, a sice obecná úprava přechodu odpovědnosti za přestupek na právního nástupce právnické osoby. Dosud byl institut přechodu odpovědnosti upraven jen v některých zákonech, například § 22b odst. 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, nebo § 91d odst. 6 a 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Současně se ale dává správním orgánům příslušným k projednávání přestupků významná pravomoc, a sice zakázat zrušení, zánik nebo přeměnu obviněné právnické osoby, pokud má správní orgán důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek (pokud by mohla zaniknout bez právního nástupce) nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna (§ 88).

Přechod odpovědnosti za přestupek se může týkat i podnikající fyzické osoby, a to tehdy, když v případě její smrti pokračuje v její podnikatelské činnosti jiná osoba (§ 34 zákona č. 250/2016 Sb.), jak to předpokládá například § 13 živnostenského zákona. Výslovně je stanoveno to, co už platí dnes, a sice že pozbytí statusu podnikatele nemá za následek zánik odpovědnosti za přestupek, kterého se fyzická osoba dopustila v době, kdy podnikatelem byla (§ 23 odst. 2), neboť odpovědnost za přestupek se posuzuje podle okolností v době jeho spáchání.

Hmotněprávní část zákona dále obsahuje několik institutů inspirovaných trestním zákoníkem, což navazuje na v úvodu zmiňovanou tezi, že „*pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů*“. Jde o trestnost pokusu přestupku (§ 6), která bude možná jen v případech stanovených zvláštními zákony, dále definici pokračujícího přestupku, trvajících a hromadného přestupku⁴⁾, definici spolupachatele (§ 11), organizátora, návodce a pomocníka (§ 13 odst. 4), ustanovení o skutkovém a právním omylu (§ 16 a 17) nebo ustanovení rozšiřující okruh okolností vylučujících protiprávnost (vedle klasických, tzn. krajní nouze a nutné obrany, jsou to dále svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně – § 26 až 28). Novinkou je rovněž ustanovení o zvláštním subjektu přestupku (§ 12) a ustanovení o odpovědnosti zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby (§ 14).

Mnohem podrobnější je ve srovnání s dosavadní úpravou úprava podmínek pro ukládání správních trestů (§ 35 až 50). Z katalogu trestů vypadl nedávno zavedený zákaz pobytu, naopak přibyl trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku (§ 50),⁵⁾ novinkou je i možnost uložit propadnutí náhradní hodnoty jako alternativa trestu propadnutí věci pro případ, že pachatel uložení takového trestu zmaří. Podrobně jsou upravena kritéria pro určování druhu a výměry trestu (§ 37 a 38), jakož i polehčující a přitěžující okolnosti (§ 39 a 40).

4) *Nejde o úplnou novinku, neboť s těmito instituty pracovala judikatura už dříve, například čj. 1 As 49/2012-33 (pokračování v přestupku), čj. 5 As 21/2007-99 (trvajících přestupek) nebo Sb. NSS č. 1338/2007 (hromadný přestupek).*

5) *Tento trest bude možné ukládat jen v případech stanovených zákonem a jen podnikající fyzické nebo právnické osobě.*

V případě ukládání trestu za více přestupků se setrvává u povinného společného řízení a absorpční zásady, kdy se trest ukládá podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný,⁶⁾ nově se ale v takovém případě umožňuje uložit pokutu ve vyšší sazbě tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky (§ 41). Upuštění od správního trestu bude možné nejen v případě, kdy samotné projednání věci před správním orgánem postačí k nápravě pachatele (dnes § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.), ale i v případě, kdy přestupky téhož pachatele nebudou projednány v povinném společném řízení, nicméně trest uložený za některý z takto samostatně projednaných přestupků bude možné považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení (§ 43), tedy absorpční zásada jako hmotněprávní zásada se naplní i tehdy, pokud nebude splněn její procesní předpoklad, kterým je společné řízení.

Vedle upuštění od uložení správního trestu bude nově možné, částečně po vzoru podmíněného zastavení trestního stíhání v trestním řádu, podmíněné upuštění od uložení správního trestu (§ 42), které bude možné v případě, kdy vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma, anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a vzhledem k osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. V takovém případě se pachateli uloží, aby ve stanovené lhůtě nahradil škodu, kterou přestupkem způsobil, nebo aby vydal bezdůvodně obohacení získané přestupkem, a stanoví se mu způsob, jakým tak pachatel má učinit s tím, že pokud se tak nestane, novým rozhodnutím (§ 99 odst. 2) se zruší výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu a uloží se pachateli správní trest.

Třetí část zákona je věnována úpravě řízení o přestupcích. V zásadě se tu sleduje (a samozřejmě v řadě případů rozvíjí) model obsažený dnes v třetí části zákona č. 200/1990 Sb. Tato úprava se na správní delikty právnických osob a podnikatelů nevztahovala, nicméně judikatura soudů dovodila na základě analogie nutnou aplikovatelnost řady pravidel obsažených v této části i na řízení o těchto deliktech. Nyní se tedy nová úprava bude vztahovat na řízení o dosavadních správních deliktech právnických osob a podnikatelů (napříště přestupků) v plném rozsahu.

V nové úpravě sice není obsaženo ustanovení, které by bylo obdobou dnešního § 51 zákona č. 200/1990 Sb., který odkazuje na subsidiární použití správního řádu na přestupkové řízení, není nicméně pochyb o tom, že přestupkové řízení je řízením ve smyslu § 9 správního řádu a subsidiarita správního řádu obecně vyplývá z jeho § 1 odst. 2. V tom rozsahu, v jakém třetí část zákona č. 250/2016 Sb., nebude obsahovat speciální procesní úpravu, se tedy bude postupovat podle správního řádu, zejména podle ustanovení jeho části druhé a třetí, ale v případě postupu správních orgánů před zahájením správního řízení i podle ustanovení jeho části čtvrté.

Ustanovení § 60 zákona č. 250/2016 Sb., nese označení „Věcná příslušnost“, je ale jasné, že nejde a nemůže jít o komplexní ale pouze zbytkovou úpravu věcné příslušnosti, jejíž rozhodující část se skrývá za vedlejší větou „nestanoví-li zákon jinak“. Jde o to, že část třetí představuje

6) *Tato zásada se dnes stricto sensu vztahuje jen na přestupky podle zákona č. 200/1990 Sb., viz § 12 odst. 1 tohoto zákona, judikatura nicméně dovolila nutnost aplikovat tuto zásadu i na správní delikty právnických osob a podnikatelů.*

procesní úpravu, jejíž úlohou nemůže být upravovat komplexně věcnou příslušnost k projednávání přestupků, což koneckonců nečinil ani § 52 zákona č. 200/1990 Sb., který odkazoval na příslušnost správních orgánů podle zvláštních zákonů, takové odkazovací ustanovení sice § 60 neobsahuje, totéž lze ale dovodit z § 10 správního řádu. Z § 60 vyplývá zbytková příslušnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, která dnes byla stanovena v § 53 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. pro případ, že by zákon upravující přestupky nestanovil žádnému správnímu orgánu věcnou příslušnost k jejich projednávání (takových případů nicméně zřejmě mnoho není ani nebude).

Vlastní věcnou příslušnost tak stanoví § 60 odst. 2 v případě příslušnosti (všech) obecních úřadů k projednávání tam vypočtených přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny v § 4 odst. 2, v § 5, 7 a 8 zákona č. 251/2016 Sb. S tím souvisí § 103 odst. 1, kde je uvedeno, že působnost stanovená orgánům obce (a kraje) podle tohoto zákona je výkonem přenesené působnosti (odkazuje se jen na působnost podle „totoho zákona“, v případě příslušnosti k projednávání přestupků upravené v jiných zákonech by charakter působnosti měl být upraven v těchto zákonech, jako například § 13 odst. 5 stavebního zákona).

Obce budou moci i nadále (§ 61) prostřednictvím starosty zřizovat komisi pro projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce pro výkon přenesené působnosti ve smyslu § 106 obecního zřízení, nově je ale stanoveno, jaké přestupky lze této komisi svěřit a že při zřízení komise musí být (nejspíše v aktu o jejím zřízení) uvedeno, jaké přestupky bude projednávat, aby byla jednoznačně stanovena hranice příslušnosti mezi touto komisí a obecním úřadem, který je jinak, tzn. pokud komise zřízena není, k projednávání přestupků příslušný na základě § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení. Novinkou je i opuštění požadavku, aby komise měla pouze tři členy, napříště se vyžaduje pouze lichý počet členů. Na komisi pro projednávání přestupků se bude i nadále vztahovat § 134 správního řádu o řízení před kolegiálním orgánem.

Nová úprava ale výslovně vylučuje (§ 103 odst. 2), aby bylo projednávání přestupků svěřeno komisi rady obce jako poradnímu orgánu, což dosavadní úprava připouštěla (jen v případě přestupků) v § 53 odst. 3 poslední větě zákona č. 200/1990 Sb. (a obecně v obecním zřízení v § 104 odst. 3 písm. c) a § 122 odst. 2). Tyto komise budou moci na základě § 112 odst. 4 pouze dokončit řízení zahájená před 1. 7. 2017.

Přísnější úpravu obsahuje zákon v případě veřejnoprávních smluv, prostřednictvím kterých by obce na základě § 63 obecního zřízení chtěly zajišťovat výkon přestupkové agendy, kdy na základě § 105 bude napříště možné, aby obec uzavřela takovou veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se nachází a takovou veřejnoprávní smlouvou bude možné přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Na stávající veřejnoprávní smlouvy to nicméně nebude mít vliv a jejich kontinuitu zajišťuje přechodné ustanovení v § 112 odst. 8.

Zásadní novinkou je speciální úprava odborných požadavků na oprávněné úřední osoby, které mají přestupky na jednotlivých správních orgánech projednávat, kdy § 111 vyžaduje, aby měly vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice nebo vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázaly v takovém případě odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra (zajištěním zkoušky může Ministerstvo vnitra pověřit jím zřízenou státní příspěvkovou organizaci, tzn. prakticky zřejmě Institut pro veřejnou správu).

Zákon v návaznosti na to obsahuje přechodné ustanovení, kdy je v § 112 odst. 9 stanoveno, že do 31. prosince 2022 může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoba, která nesplňuje podmínky podle § 111 a po uplynutí této doby může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich.

Místní příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků je oproti § 11 správního řádu speciálně upravena v § 62 zákona č. 250/2016 Sb. Speciální ustanovení k § 14 správního řádu o podjatosti představuje § 63 zákona č. 250/2016 Sb., i když nejde o specialitu v tom smyslu, že by byl § 14 správního řádu tímto ustanovením „nahrazen“, ale jde o doplněk obecné úpravy vyloučení pro podjatost. Ustanovení obsahuje model známý dnes například z § 16 vylastňovacího zákona vycházející z toho, že orgán územního samosprávného celku nemůže vést správní řízení, jehož účastníkem, v daném případě v postavení podezřelého z přestupku z procesního hlediska tedy obviněného, by byl „jeho“ územní samosprávný celek, a to ani na prvním ani na druhém stupni. Dalším důvodem vyloučení pro podjatost bude skutečnost, že by orgán obce nebo kraje měl vést řízení o přestupku s členem „svého“ zastupitelstva, opět v pozici podezřelého, resp. obviněného.

Změny doznává ve srovnání s úpravou v zákoně č. 200/1990 Sb., okruh účastníků přestupkového řízení (§ 68), mezi kterými už není navrhovatel, neboť tzv. návrhové přestupky (dnes § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.) byly nahrazeny kategorií přestupků, u kterých zahájení řízení a pokračování v něm je možné jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku (§ 71 a 79 zákona č. 250/2016 Sb.). Další novinkou přestupkového řízení jsou osoby a orgány „zúčastněné na řízení“ (§ 71 a 72), což bude kromě osoby přímo postižené spácháním přestupku ještě zákonný zástupce a opatrovník mladistvého obviněného a orgán sociálněprávní ochrany dětí (opět v případě, kdy obviněným bude mladistvý). Tyto osoby a orgány nebudou mít postavení účastníků řízení, zákon jim ale přiznává taxativně stanovený okruh procesních práv, jejichž prostřednictvím se budou moci na řízení podílet, v případě zákonného zástupce a opatrovníka mladistvého obviněného a orgánu sociálněprávní ochrany dětí rovněž na druhém stupni, neboť jim zákon přiznává právo podat ve prospěch mladistvého obviněného rovněž odvolání.

Řízení o přestupku se bude zahajovat jen z moci úřední (§ 78 odst. 1). V § 78 odst. 2 a 3 je obsažena speciální úprava ve vztahu k obecné úpravě zahájení řízení z moci úřední v § 46 správního řádu. K případnému rozšíření předmětu již zahájeného řízení o další skutek bude moci dojít (tak jako v trestním řádu) jen zahájením nového samostatného řízení (§ 78 odst. 4) s tím, že se tato řízení pak spojí do řízení společného. Ústní jednání bude obecně fakultativní se stanovenými výjimkami, kdy bude povinné, například pokud to bude nezbytné k uplatnění práv obviněného nebo ke zjištění stavu věci. V rámci dokazování bude možné provést výslech obviněného a účastníci řízení budou mít možnost klást otázky sibě navzájem, svědkům a znalcům, přičemž dotazovaná osoba bude mít v takovém případě stejné postavení jako svědek v případě zákazu výpovědi.

Zásadním procesním ustanovením je pravomoc správního orgánu, který vede přestupkové řízení, rozhodnout o zákazu zrušení, zániku nebo přeměny právnické osoby, pokud bude mít důvodné podezření, že by se právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo že by mohla zmařit uspokojení nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení, není-li takový postup

zjevně nepřiměřený vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, ze kterého je obviněna (§ 84). Pokud správní orgán této možnosti využije a takové rozhodnutí vydá, bude mít povinnost uvědomit o něm orgán veřejné moci, který vede veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob, který na základě toho nebude moci zapsat zrušení nebo přeměnu dané právnické osoby do daného registru.

Další procesní novinkou je povinné přerušování přestupkového řízení v případě, kdy je ve věci podána kasační stížnost podle soudního řádu správního (§ 85 odst. 1), čímž se předchází vydání dvou rozhodnutí ve stejné věci, pokud by správní orgán vydal rozhodnutí na základě rozsudku krajského soudu, který by byl posléze zrušen Nejvyšším správním soudem a krajský soud by musel rozhodovat znovu. Úprava zastavení řízení v § 86 navazuje na dosavadní úpravu v § 76 zákona č. 200/1990 Sb., jak pokud jde o okruh důvodů tak pokud jde o rozlišování dvou forem rozhodnutí o zastavení řízení, tzn. oznamované usnesení tam, kde má zastavení řízení povahu meritorního rozhodnutí a usnesení, které se jen poznamená do spisu, tam, kde k zastavení dochází z důvodu ryze procesního.

Úplnou novinkou je možnost, aby obviněný a poškozený spolu v rámci řízení při splnění stanovených podmínek uzavřeli dohodu o narovnání (§ 87), která bude podléhat schválení správního orgánu. Tak jako podle § 57 zákona č. 200/1990 Sb. bude povinností správního orgánu vést společné řízení, pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, což souvisí s podmínkami pro ukládání trestu, konkrétně absorpční zásadou (§ 41).

I podle nové úpravy bude možné projednat přestupek ve zkráceném řízení, a sice rozhodnout o něm příkazem podle § 90 nebo příkazem na místě podle § 91 a 92 (příkaz na místě nahrazuje dnešní blokové řízení). Zákon stanoví, co lze příkazem uložit a o čem naopak nelze příkazem rozhodnout, resp. co lze uložit příkazem na místě. Podobně jako dnes v § 86 zákona č. 200/1990 Sb., je v § 91 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. stanoveno, které správní orgány mohou projednávat přestupky formou příkazu na místě a co za ně mohou ukládat.

Další důležité zvláštnosti oproti obecné úpravě správního řízení se týkají odvolacího řízení, kde zákon stanoví, v jakém rozsahu se mohou jednotliví účastníci řízení (a také osoba a orgány zúčastněné na řízení) proti rozhodnutí o přestupku, kterým byla vyslovena vina, odvolat (§ 96). Zákon o přestupcích v § 97 odst. 1 prolamuje koncentrační zásadu obsaženou v § 82 odst. 4 správního řádu, i když tím vlastně jen navazuje na dosavadní judikaturu, která již dříve dospěla k závěru, že toto ustanovení správního řádu nelze použít v řízení z moci úřední, neboť § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, podle které v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena, má před koncentrační zásadou přednost. Speciální úprava se týká i rozsahu přezkumu napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem, který ho bude přezkoumávat v plném rozsahu (§ 98 odst. 1), nikoliv tedy jen v rozsahu vyplývajícím z § 89 odst. 2 správního řádu. Speciálně oproti úpravě ve správním řádu (§ 90 odst. 1 písm. c) a § 90 odst. 3 správního řádu) je upraven i zákaz změny rozhodnutí v odvolacím řízení v neprospěch obviněného (§ 98 odst. 2).

V návaznosti na § 101 písm. e) správního řádu stanoví § 99 zákona č. 250/2016 Sb. několik speciálních důvodů pro vydání nového rozhodnutí ve věci, kdy je třeba zasáhnout do pravomocného rozhodnutí. Bude to v případě upuštění od zbytku trestu zákazu činnosti

(v návaznosti na § 47 odst. 4, dále v případě zrušení výroku rozhodnutí o podmíněném upuštění od uložení trestu, kdy bude současně pachatel správní trest uložen v návaznosti na § 42 a konečně v případě amnestie v souvislosti s § 104.

V § 100 zákona č. 250/2016 Sb. je obsažena speciální úprava přezkumného řízení ve vztahu k obecné úpravě v § 94 a dalších správního řádu, která umožňuje až do 3 let od právní moci rozhodnutí o přestupku zahájit o takovém rozhodnutí přezkumné řízení a zrušit ho, pokud vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, čímž se odstraní překážka věci rozhodnuté ve vztahu k trestnímu řízení, což by jinak bránilo tomu, aby bylo o daném skutku rozhodováno jako o trestném činu. Dalším důvodem přezkumného řízení bude rozpor rozhodnutí o přestupku s § 77 odst. 2 zákona, tedy že rozhodnutí o přestupku bude vydáno přesto, že o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Pro případ, kterému sice podle dosavadního průběhu legislativního procesu nic nenasvědčuje, nicméně ani ho nelze zcela vyloučit, a to že by tzv. změnový zákon (sněmovní tisk č. 929) nebyl přijat, resp. nenabyl účinnosti 1. 7. 2017 současně se zákonem č. 250/2016 Sb., obsahuje tento zákon v § 112 přechodné ustanovení, které je zčásti nepřímou novelou dosavadních zákonů upravujících správní delikty a které má zajistit adaptaci dosavadních zákonů na novou právní úpravu do doby, než budou dotčené zákony novelizovány a přizpůsobeny nové úpravě přestupků.

V § 112 odst. 1 se stanoví fikce formálního znaku přestupku v návaznosti na § 5, aby se nová úprava vztahovala i na dosavadní správní delikty právnických osob a podnikatelů, resp. nepodnikajících fyzických osob, které nejsou zákonem dosud označeny jako přestupky. Odst. 2 a 3 v § 112 pak činí neaplikovatelnými tzv. společná ustanovení o správních deliktech (ve stavebním zákoně jde o § 182) doplňovaná v posledních letech pravidelně do zákonů obsahujících správní delikty, neboť jinak by taková úprava byla podle všeho pokládána za speciální úpravu vůči nové obecné úpravě přestupků, pokud jde o úpravu zániku odpovědnosti uplynutím promlčecí doby (§ 30 až 32 zákona č. 250/2016 Sb.) a úpravu určení druhu a výměry správního trestu (§ 37 až 40 zákona č. 250/2016 Sb.). Prostřednictvím § 112 odst. 6 se institut blokového řízení ve zvláštních zákonech nahrazuje institutem příkazu na místě.

Jinak obsahuje § 112 klasické přechodné ustanovení pro dokončení správních řízení (§ 112 odst. 4) a přechodné ustanovení zajišťující kontinuitu komisí pro projednávání přestupků (odst. 7) i dosavadních veřejnoprávních smluv (odst. 8). V § 112 odst. 9 je stanoveno přechodné období, během kterého by měly oprávněné úřední osoby splnit požadavek odborné způsobilosti podle § 111.

Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 1

Pavel Simon

Účelem tohoto článku je objasnit podmínky odpovědnosti státu za škodu (majetkovou újmu) a za nemajetkovou újmu vzniklou proto, že je soudní či správní řízení postiženo průtahy, popřípadě je nepřiměřeně dlouhé.

První část je věnována náhradě **nemajetkové** újmy v důsledku nepřiměřené délky soudního řízení nebo takového správního řízení, které spadá do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).⁷⁾

Už na tomto místě si můžeme říci, že se výše zmíněné předpoklady zásadně liší v tom, že s pojmem **škoda** (ve smyslu majetkové újmy) se výlučně pojí **průtahy** jako její příčina, nikoli nepřiměřená délka řízení. Jinak řečeno, škoda nemůže být nikdy způsobena nepřiměřenou délkou řízení a nepřiměřená délka řízení může mít za následek toliko nemajetkovou újmu, nikoli škodu. Oproti tomu, nemajetková újma může být rovněž následkem průtahů ve smyslu prodlení s určitým úkonem.

I. Nepřiměřená délka soudních řízení a těch správních řízení, která spadají do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a náhrada nemajetkové újmy tím způsobené

Protože se judikatura k odpovědnosti státu za **nemajetkovou újmu** způsobenou **nepřiměřenou délkou řízení** vyvinula na podkladě nepřiměřené délky soudních řízení, začneme náš výklad právě s ní. Později si vysvětlíme, v jakých případech se tato judikatura použije na řízení správní nebo na situaci, kdy příčinou vzniku nemajetkové újmy je třeba i řetězec na sebe navazujících řízení před správním orgánem a soudem.

1. Odpovědnost státu a územních celků v samostatné působnosti za nemajetkovou újmu

Možnost žádat odškodnění nemajetkové (morální) újmy způsobené nesprávným úředním postupem byla v českém právním řádu zakotvena zákonem č. 160/2006 Sb., který novelizoval s účinností od 27. 4. 2006 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 – dále jen „OdpŠk“).

Uvedenou novelou byl do § 1 OdpŠk vložen nový odstavec 3 stanovící, že stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu. Do § 13 odst. 1 OdpŠk byla pak přidána věta potvrzující dřívější judikaturou

7) *Publ. pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“).*

dovozovaný závěr **ve vztahu k náhradě škody** způsobené nesprávným úředním postupem,⁸⁾ že se za nesprávný úřední postup považuje rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Stejná úprava se nově objevila v § 22 odst. 1 OdpŠk ve vztahu k úřednímu postupu územích celků v samostatné působnosti.

Nově vložená (třetí) věta v § 13 odst. 1 OdpŠk rovněž obsahuje poznámkou 8a odkaz na čl. 5 a 6 Úmluvy. Z důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb. přitom vyplývá, že účel tohoto odkazu je dvojitý: jednak poukázat na to, že se hodnocení přiměřenosti délky řízení či rozhodování řídí kritérii, která ve své judikatuře dovodil mezinárodní soud Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod aplikující, jednak upozornit na to, že v souladu s touto judikaturou, na poli článku 6 odst. 1 Úmluvy je rozhodující především celková délka řízení. Návrh zákona směřoval k poskytování náhrady za nepřiměřenou celkovou délku řízení, nikoli primárně k odškodňování za jednotlivé průtahy v řízení.

Zákonem č. 160/2006 Sb. do zákona č. 82/1998 Sb. přibyl ještě nový § 31a, který stanoví formy a způsob určení zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. V odstavci 3⁹⁾ pak specifikuje demonstrativním způsobem kritéria, k nimž je třeba v případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédnout při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění. Z důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb. vyplývá, že jde o kritéria používaná Evropským soudem pro lidská práva v jeho judikatuře k určování, zda byla délka vnitrostátního soudního řízení přiměřená, a jeho judikatura proto může být užitečným vodítkem.

Z uvedeného je patrné, že při posuzování předpokladů odpovědnosti státu za škodu způsobenou nevydáním rozhodnutí v přiměřené lhůtě ve smyslu § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk¹⁰⁾ je nutno postupovat v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva vztahující se k čl. 6 odst. 1 Úmluvy a zejména pak k pojmu přiměřenosti délky řízení.¹¹⁾

Na první pohled by se tedy mohlo zdát, že o nepřiměřenou délku soudního řízení půjde výlučně v případě, kdy bude toto řízení podléhat z věcného hlediska článku 6 odst. 1 věta první Úmluvy,¹²⁾ tj. kdy soud bude rozhodovat o občanských právech nebo závazcích nebo v trestní věci. Nešlo by tak uvažovat například o nepřiměřenou délku soudního řízení v daňové věci, protože daňové věci pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy nespádají.¹³⁾ Tak by tomu skutečně bylo, nebýt čl. 38

8) *Srov. například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 6. 1999, sp. zn. 2 Cdon 804/96, uveřejněné v časopise Soudní judikatura pod č. 4/2000.*

9) *V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé a třetí, přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění 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 způsobilych odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného.*

10) *Ve vztahu k územním celkům v samostatné působnosti a § 22 odst. 1 věta třetí OdpŠk platí totéž.*

11) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009.*

12) *Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.*

13) *Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Ferrazzini proti Itálii ze dne 12. 7. 2001, č. případu 44759/98.*

odst. 2 Listiny.¹⁴⁾ Ten totiž rozšiřuje právo na projednání věci soudem v přiměřené lhůtě nad rámec řízení spadajících pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy na všechna další soudní řízení. Oproti tomu čl. 38 odst. 2 Listiny nedopadá na řízení správní, jak bude vysvětleno ve druhé části tohoto článku. O nepřiměřené délce správních řízení lze proto uvažovat jen tam, kde bude správní řízení spadat do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak bude dále vysvětleno.

2. Průtahy vs. nepřiměřená délka řízení

Na tomto místě je rovněž třeba vysvětlit rozdíl mezi průtahy a nepřiměřenou délkou řízení, neboť tyto pojmy se často směšují, ačkoliv mají rozdílný obsah. Průtahem v řízení se míní období bezdůvodné nečinnosti orgánu veřejné moci. Nepřiměřená délka se vždy vztahuje k celkové délce řízení, přičemž jednou z jejích příčin mohou být průtahy, ale také nemusejí. Jinak řečeno, nepřiměřeně dlouhé může být i řízení, ve kterém nedošlo ani k jedinému průtahu.¹⁵⁾ Naopak v případě, kdy je řízení stíženo ojedinelým průtahem, nemusí být jeho celková délka považovaná za nepřiměřenou.

3. Povinnost učinit úkon vs. povinnost vydat rozhodnutí ve věci

Na doplnění je třeba dodat, že porušení povinnosti vydat rozhodnutí se v ustanovení § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk¹⁶⁾ odvíjí od porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě, chráněného čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak bylo výše vysvětleno, a vztahuje se proto ke skončení řízení v určité věci. Případné prodloužení soudu s vydáním rozhodnutí, kterým se řízení nekončí, je proto třeba posoudit z hlediska porušení povinnosti **učinit úkon** (například rozhodnout o odvolání) v době zákonem stanovené nebo přiměřené ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, **nikoli z hlediska porušení povinnosti vydat rozhodnutí**.¹⁷⁾

14) Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

15) Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, část III. (dále jen „Stanovisko“).

16) Podle § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

17) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012, uveřejněný pod číslem 102/2014 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2018/2014.

4. Účel odškodnění nemajetkové újmy způsobené porušením práva na přiměřenou délku řízení

Nyní se již pojďme věnovat samotné problematice odpovědnosti státu za nepřiměřenou délku řízení, a to vysvětlením jejího účelu, neboť bez něj nelze předmětná ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. správně aplikovat.

Účelem odškodnění nemajetkové újmy způsobené porušením práva na přiměřenou délku řízení je kompenzace stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v níž byl udržován.¹⁸⁾ Jiné následky, spočívající například v poškození zdraví¹⁹⁾ představují samostatné nároky a nejsou odškodnitelné v rámci zadostiučinění za nepřiměřenou délku řízení. Výjimkou je zásah do práva na rodinný život spočívající typicky v nepřiměřeně delce řízení o úpravu styku s nezletilým. U něj je třeba přihlédnout k zásahu do práva na rodinný život při závěru o vzniku nemajetkové újmy rodiče, který nemá dítě ve své výchově, a její intenzitě rozhodné pro stanovení přiměřeného zadostiučinění podle § 31a odst. 2 OdpŠk.²⁰⁾

5. Celková délka řízení – začátek

Při posuzování, zda k porušení práva na přiměřenou délku řízení došlo, je třeba nejprve vymezit rozhodné období, tj. slovy zákona celkovou délku řízení.²¹⁾ Jak vyplývá z dalšího výkladu, není znění zákona zcela přesné, protože ne vždy se bude rozhodné období s celkovou délkou řízení krýt.

Určení okamžiku, kdy došlo k zahájení řízení, nebude činit větších potíží, neboť ten je zpravidla stanoven přímo zákonem. Zahajuje-li se řízení na návrh, je řízení započato dnem, kdy návrh na zahájení řízení (žaloba) došel orgánu (soudu) – například § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), nebo § 82 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), či § 32 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).²²⁾ Skutečnost, že řízení bylo zahájeno v době před dnem 18. 3. 1992, od kterého začala být Úmluva pro Českou republiku závazná, není rozhodná.²³⁾

Uvedené přirozeně platí jen ve vztahu k osobě, která řízení zahajuje. U žalovaného v soudním řízení je třeba za počátek rozhodné doby brát okamžik, kdy se o zahájení řízení dozvěděl (v civilním řízení okamžik, kdy mu byla doručena žaloba), neboť od daného okamžiku začíná

18) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.

19) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1436/2013.

20) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 4091/2011, uveřejněný pod číslem 49/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

21) Ust. § 31a odst. 3 písm. a) OdpŠk.

22) Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod číslem 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní, část III./1.

23) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1614/2009.

jeho nejistota ohledně výsledku řízení. To stejné se analogicky použije i v případě řízení správních.

Obdobně to platí v případě insolvenčního řízení, kdy rozhodné období ve vztahu ke konkurznímu věřiteli nezačíná běžet prohlášením konkurzu, ale přihlášením jeho pohledávky.²⁴⁾

Zahajuje-li se řízení z moci úřední (bez návrhu), je řízení zahájeno dnem, kdy rozhodnutí o zahájení řízení bylo doručeno účastníkovi (§ 46 spr. ř., § 81 o. s. ř.). V případě trestního řízení je třeba považovat řízení za zahájené v zásadě okamžikem sdělení obvinění osobě podezřelé ze spáchání trestného činu (§ 160 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „tr. ř.“), resp. doručení opisu usnesení o zahájení trestního stíhání obviněnému (§ 160 odst. 2 tr. ř.).²⁵⁾

Pokud dojde v průběhu řízení k úmrtí některého z účastníků a na jeho místo nastoupí jeho dědicové, svědčí i jim délka řízení od doby, kdy bylo jejich právním předchůdcem zahájeno.²⁶⁾ Naopak v případě přistoupení do řízení, například v důsledku nabytí pohledávky, o kterou se řízení vede, se doba trvání řízení za účasti právního předchůdce poškozeného do celkové délky řízení nezapočítává.²⁷⁾

6. Celková délka řízení – konec

Konec rozhodné doby je typicky ohraničen právní mocí posledního rozhodnutí, které je v řízení vydáno (nikoli pravomocným skončením věci jako takové). V podmínkách České republiky je tedy nutno do doby řízení započítat i případné řízení o dovolání, řízení o kasační stížnosti i řízení o stížnosti ústavní, a to i tehdy, bylo-li toto řízení pro poškozeného neúspěšné (tedy například i v případě, že ústavní stížnost byla odmítnuta).²⁸⁾ Do celkové délky řízení se započítává i doba trvání řízení o žalobě pro zmatečnost.²⁹⁾ Oproti tomu se do celkové délky řízení nezapočítává délka řízení o žalobě na obnovu řízení,³⁰⁾ ani řízení o stížnosti pro porušení zákona, ať už je podána v neprospěch³¹⁾ obviněného, nebo v jeho prospěch.³²⁾

Pro určení konce doby konkursního řízení rozhodné pro posouzení přiměřenosti celkové délky konkursního řízení je u konkursního věřitele podstatné, kdy správce konkursní podstaty úpadce vůči němu splnil pravomocné rozvrhové usnesení, nikoli to, kdy byl konkurs formálně ukončen vydáním usnesení o zrušení konkursu po splnění rozvrhového usnesení.³³⁾

24) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 29 Cdo 2012/2010, uveřejněný pod číslem 132/2012 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

25) *Stanovisko tamtéž.*

26) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009.*

27) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4815/2009.*

28) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2742/2009.*

29) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2303/2011.*

30) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2780/2015.*

31) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3055/2011.*

32) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1265/2012.*

33) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 29 Cdo 2012/2010, uveřejněný pod číslem 132/2012 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní. Tento závěr se však neuplatní pro posouzení okamžiku skončení řízení z hlediska promlčení podle § 32 odst. 3 OdpŠk*

Z posledně uvedeného je zřejmé, že se okamžik konce rozhodného období z hlediska posouzení celkové délky řízení nemusí krýt s okamžikem jeho formálního skončení. Jde totiž o to, do kterého okamžiku byl poškozený v nejistotě ohledně výsledku řízení. Proto například v situaci, kdy formálně není skončeno kolaudační řízení, ale dojde k zahájení řízení o odstranění stavby, je třeba za konec kolaudačního řízení považovat právě okamžik zahájení řízení o odstranění stavby.³⁴⁾ Stejně tak v případě řízení o výkon rozhodnutí skončí rozhodná doba v okamžiku, kdy již nebude moci mít poškozený pochybnost o tom, jak vykonávací řízení skončí (bez ohledu na to, kdy vykonávací řízení skončí formálně).³⁵⁾ Konečně vezme-li žalobce zpět odvolání proti rozsudku, kterým mu nebylo vyhověno, je třeba okamžik zpětvzetí dovolání považovat za okamžik skončení rozhodného doby, neboť poté již nemůže ve vztahu k výsledku řízení pro žalobce dojít k žádné změně.³⁶⁾

Výjimečně lze do celkové délky řízení započítat i exekuční řízení (společně s řízení nalézacím), ale pouze tehdy, pokud poškozený ve skutkovém vymezení své újmy za její příčinu označí nepřiměřenu délku nalézacího řízení ve spojení s řízením vykonávacím.³⁷⁾

7. Přerušení řízení

Pro účely posouzení přiměřenosti délky řízení, které bylo přerušeno, je třeba zkoumat, zda ve vedlejším řízení, které si nečinnost v původním řízení vynutilo, byla věc projednána v přiměřené lhůtě. Pokud tomu tak je, nelze učinit závěr o tom, že by z důvodu jeho nepokračování byla délka původního řízení nepřiměřená. Jestliže však délka vedlejšího řízení přiměřená není, a to z důvodů přičitatelných státu, tj. došlo-li ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpšK k porušení práva účastníků vedlejšího řízení na projednání věci v přiměřené lhůtě, promítá se tato skutečnost i do závěru o nepřiměřené délce původního řízení.³⁸⁾

Uvedené se uplatní i v případě, kdy přerušení řízení navrhne sám jeho účastník, a to například do doby rozhodnutí v tzv. pilotní kauze.³⁹⁾

8. Kritéria rozhodná pro posouzení přiměřenosti délky řízení

Je-li určena celková délka řízení, je třeba přistoupit k posouzení, zda je toto řízení možno považovat za přiměřeně dlouhé. Při posuzování přiměřenosti délky řízení je nutno vzít v úvahu dvě (začasto protichůdné) složky práva na spravedlivý proces, totiž právo účastníka, aby jeho věc byla projednána a rozhodnuta v přiměřené době a zároveň obecný požadavek, aby

– viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3898/2012, uveřejněný pod číslem 94/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

34) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2721/2011.

35) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010, uveřejněný pod číslem 10/2012 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

36) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 725/2011.

37) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4590/2010.

38) Stanovisko část III/3.

39) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3044/2016.

v řízení bylo postupováno v souladu s právními předpisy a byla zajištěna spravedlivá ochrana práv účastníka (například § 2 o. s. ř., § 2 s. ř. s., § 1 tr. ř.). Již z tohoto důvodu není možné vycházet z nějaké abstraktní, předem dané doby trvání řízení, která by z pohledu § 31a OdpŠk, popřípadě čl. 6 odst. 1 Úmluvy mohla být pokládána za přiměřenou. Je třeba přihlížet ke konkrétním okolnostem individuálního případu.⁴⁰⁾

9. Složitost řízení

Složitost případu (řízení) je jednou z možných objektivních příčin prodloužení řízení. Zásadně se projevuje ve dvou samostatných skutečnostech. Zaprvé v počtu instancí, které byly do řízení zapojeny. Zadruhé ve složitosti řízení o věci samé.

Účastník může zasáhnout do délky řízení tím, že využívá svého procesního práva podávat opravné prostředky, popřípadě uplatňuje jiné námitky dané mu k dispozici procesními předpisy, a případ tak projednávají soudy, popřípadě jiné orgány veřejné moci, ve více stupních, což však zpravidla nelze klást k tíži poškozeného. Lze však vyjít z toho, že řízení ve více instancích obecně zakládá dobu potřebnou pro předložení věci přezkumnému soudu, pro jeho přezkumné posouzení a pro případné promítnutí výsledků přezkumu do dalšího postupu v řízení, pročež je ospravedlnitelná celková délka řízení prodlužována zásadně o dobu za řízení před další instancí.

Vedle toho je třeba zohlednit i další okolnosti provázející konkrétní řízení, tedy jednak jeho složitost skutkovou (rozsah účastníky tvrzených skutečností určující předmět řízení a z toho vyplývající rozsah prováděného dokazování a různorodost užitých důkazních prostředků – výslechy mnoha svědků, obtížná dosažitelnosti svědků nebo jiných důkazních prostředků – například historických materiálů, znalecké posudky, výslechy znalce apod.), složitost právního posouzení z hlediska aplikační i interpretační (závisející zejména na četnosti obdobných řízení s obdobnými skutkovými okolnostmi či existující judikatury a její ustálenosti, povinnosti položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie či předběžném vyřešení ústavnosti aplikovaného právního předpisu⁴¹⁾ atd.), a dále samozřejmě musí být uvažována i složitost procesní (procesní aktivita účastníků, četnost a srozumitelnost jejich podání a procesních návrhů, četnost opravných prostředků, výsledky řízení o těchto opravných prostředcích atd.). Pro závěr o složitosti věci je dále podstatné například to, zda šlo o věc se zapojením mezinárodního prvku, který obecně přispívá ke složitosti věci, zejména je-li třeba provádět dokazování v cizině či aplikovat cizí právo.⁴²⁾

10. Chování poškozeného

Chování poškozeného je subjektivním kritériem, které může na celou délku řízení působit jak negativně, tak i pozitivně.

40) Stanovisko část IV.

41) Pokud by ale soud nebyl oprávněn návrh na zrušení právního předpisu podat, uvedená úvaha se neuplatní – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2012, sp. zn. 30 Čdo 3995/2011.

42) Stanovisko část IV.

Na jednu stranu může poškozený jako účastník řízení přispět k nárůstu jeho délky svou nečinností (například nereagováním na výzvy soudu) nebo naopak svou aktivitou ryze obstrukčního charakteru (například opakované činění nejasných podání, navrhování provedení mnoha důkazů, četné změny žalobních návrhů atd.), a to jak úmyslným, tak i nedbalostním jednáním, zde jde pak o „průtahy“ (užívá-li zákon tohoto pojmu i ve vztahu k chování poškozeného) vedoucí k prodloužení řízení ve smyslu § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk jím způsobené. Pouze takové chování poškozeného lze v rámci kritéria podle § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk přičíst poškozenému k tíži. Uplatňuje-li poškozený svá procesní práva, například podáváním opravných prostředků, jde o skutečnost zohlednitelnou v rámci kritéria složitosti věci.

Na druhou stranu může poškozený jakožto účastník řízení vyvíjet činnost alespoň teoreticky směřující ke zkrácení délky řízení – v což lze zahrnout i využití dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení způsobené nečinností rozhodujícího orgánu.⁴³⁾

Ohledně využití prostředků nápravy však obecně platí, že nelze poškozenému přičíst k tíži, pokud je nevyužil, neboť účastník řízení není povinen orgán veřejné moci k rychlému postupu v řízení popohánět.⁴⁴⁾ Nevyužití prostředků vedoucích k odstranění průtahů mu nelze vytýkat ani v rámci posouzení kritéria významu řízení pro účastníka, jak bude dále vysvětleno, neboť je nelze interpretovat jako absenci zájmu účastníka o rychlé vyřízení jeho věci.⁴⁵⁾

Avšak ani skutečnost, že se účastník nepřiměřeně dlouze vedeného řízení pokusil o odstranění jeho průtahů podáváním stížností na ně, automaticky neznamená, že by mu mělo být přiznáno odškodnění ve vyšším rozsahu než účastníku, který si na průtahy v řízení nestěžoval. V konkrétním případě však může dojít ke zvětšení újmy (frustrace) účastníka řízení, ve kterém dochází k průtahům navzdory úspěšným stížnostem na ně. Takto zvětšené újmě účastníka řízení by měla odpovídat úvaha soudu o stanovení formy, popřípadě výše zadostiučinění za porušení jeho práva na přiměřenou délku řízení.⁴⁶⁾

11. Postup orgánu veřejné moci

Postup orgánu veřejné moci během řízení může být kvalifikován buď jako snaha rozhodnout ve věci v co nejkratším možném čase, a to při zachování zákonem předepsaných procesních postupů, nebo na druhé straně jako bezdůvodná nečinnost, svévole či neschopnost vedoucí ke zbytečným prodlevám ve vyřizování případu (tzv. průtahy v řízení). Obecně

43) Stanovisko část IV.

44) *Pro opačný závěr ve výjimečné situaci srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2469/2012 – v této věci jde však o jiný případ potud, že soud v posuzovaném řízení informoval žalobce o jeho skončení a dal najevo, že o žalobcově návrhu na zastavení exekuce rozhodovat nemínil. Pokud se žalobce v této situaci nedomáhal s využitím jemu dostupných prostředků (zejména návrhu na stanovení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích) vydání rozhodnutí o jeho návrhu na zastavení exekuce, ukazuje to nejen na zanedbatelný význam daného řízení pro žalobce (v případě alespoň standardního vnímání významu předmětu posuzovaného řízení pro sebe by se žalobce formálního ukončení exekučního řízení domáhal), ale jde o okolnost přičitatelnou žalobci k tíži v rámci kritéria chování poškozeného podle § 31a odst. 3 písm. c) OdpŠk, neboť to byl pouze on, kdo mohl tvrzeným průtahům původního řízení zabránit.*

45) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3412/2011.*

46) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3172/2012.*

vyjádření žádoucího postupu je ostatně obsaženo například v § 6 o. s. ř., tedy, že „v řízení postupuje soud v součinnosti se všemi účastníky řízení tak, aby ochrana práv byla rychlá a účinná a aby skutečnosti, které jsou mezi účastníky sporné, byly spolehlivě zjištěny“. Podobně § 6 odst. 1 věta první spr. ř. stanoví, že „správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů.“ Toto pravidlo je po jisté modifikaci uplatnitelné ve všech soudních řízeních i v řízeních před jinými orgány veřejné moci v České republice.

Porušení práva účastníka na přiměřenou délku řízení bude shledáno zejména tam, kde nevydání dřívějšího rozhodnutí bylo zapříčiněno nedodržením procesních pravidel či tam, kde došlo k jinému pochybení ze strany orgánů veřejné moci, například průtahům. Pod pojem nesprávnosti postupu orgánu veřejné moci je třeba zahrnout i takové případy, v nichž dojde ke zrušení rozhodnutí soudů nižšího stupně jen proto, že soud nižšího stupně nerespektoval závazný právní názor soudů vyššího stupně, rozhodnutí publikované ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu⁴⁷⁾ či nález Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy), který mu byl z jeho úřední činnosti znám, popřípadě byl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu). Ve zrušovacím rozhodnutí musí být ale zřetelně uvedeno, že rozhodnutí soudů nižšího stupně je zrušováno právě z důvodu nerespektování právního názoru soudů vyššího stupně nebo pro jeho rozpor se sbírkovou judikaturou či nálezem Ústavního soudu. Neodpovídalo by totiž zásadě promptnosti kompenzačního řízení, jestliže by v jeho průběhu muselo být samostatně právně posuzováno, z jakého důvodu bylo dané rozhodnutí zrušeno. Podobným případem je i situace, kdy rozhodnutí soudů nižšího stupně bylo zrušeno výlučně z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti nebo procesní vady soudů nižšího stupně.⁴⁸⁾

Stát rovněž odpovídá za to, že řízení nebude nepřiměřeně prodlouženo v důsledku prodle- ní znalce s podáním znaleckého posudku.⁴⁹⁾

12. Význam řízení pro poškozeného

Význam řízení pro poškozeného je nejdůležitějším kritériem⁵⁰⁾ při hodnocení přiměřenosti délky řízení. Je u něj třeba přihlédnout ke všemu, co je pro účastníka „v sázce“⁵¹⁾ tj. nejen k výši žalované pohledávky, ale i k žalované smluvní pokutě a její případně narůstající výši v průběhu řízení.⁵²⁾ Stejně pak platí i pro další příslušenství předmětu řízení, kterým jsou náklady řízení (§ 513 OZ), jejichž úhrada může být v konečném rozhodnutí uložena.⁵³⁾ Význam předmětu řízení pro poškozeného tedy není neměnnou veličinou, ale v průběhu řízení může dojít k jeho snížení, nebo naopak zvýšení.⁵⁴⁾

47) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1916/2010.*

48) *Stanovisko část IV.*

49) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009.*

50) *§ 31a odst. 3 písm. e) OdpŠk.*

51) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.*

52) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 765/2010.*

53) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3412/2011.*

54) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3331/2011 – Odvolací soud správně přihlédl k tomu, že sice v době od července do října 2003 byl význam předmětu řízení pro žalobce velmi vysoký (§ 31a odst. 3 písm. e) OdpŠk), když se v nich žalobce domáhal vyplacení sociálních*

Výjimku z uvedeného pravidla představuje konkurzní řízení v případě újmy způsobené jeho nepřiměřenou délkou konkurznímu věřiteli. Jestliže totiž v řízení o přiznání přiměřeného zadostiučinění za porušení práva na přiměřenou délku konkurzního řízení nevyjdou najevo skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, že konkurzní věřitel mohl v průběhu konkurzního řízení důvodně očekávat vyšší míru uspokojení přihlášené pohledávky, je z hlediska významu předmětu řízení pro tohoto věřitele co do výše peněžitého nároku určující částka, jaké se mu v konkursu dostalo na uspokojení jeho pohledávky.⁵⁵⁾ Ve vztahu ke konkurznímu dlužníku se přirozeně daná úvaha neuplatní.⁵⁶⁾

Vedle toho je možné určitým zobecňujícím postupem kvalifikovat jednotlivé skupiny (druhy) případů, a to podle předmětu řízení, čili podle práva či oprávněného zájmu, jichž se řízení dotýká, a ta považovat za řízení se zvýšeným významem pro účastníka. Typicky se jedná o trestní řízení (zejména je-li omezena osobní svoboda účastníka), dále řízení, jejichž předmětem je právo na ochranu osobnosti (pouze však ve vztahu k tomu, jehož osobnostní práva měla být v řízení ochráněna),⁵⁷⁾ rodinné právní vztahy (zde zejména řízení ve věcech péče o nezletilé a věci výživného), řízení ve věcech osobního stavu, pracovní právní spory či řízení o poskytnutí různých plnění ze strany státu (sociální dávky, dávky důchodového pojištění, dávky zdravotního pojištění, podpora v nezaměstnanosti atd.).

Při této úvaze hraje tedy roli to, o jaká práva či povinnosti se dané řízení vede a do jaké míry jsou tato práva či povinnosti zpravidla důležitou součástí života jednotlivce. Jedná se o hledisko obecné, typové, k němuž není třeba vést dokazování, neboť plyne ze samotné podstaty zkoumaných řízení.

K tomu je třeba dodat, že zvýšený význam trestního řízení svědčí toliko obviněnému, nikoli osobě, která se do trestního stíhání připojila s nárokem na náhradu újmy.⁵⁸⁾

Dalším typovým hlediskem rozhodným pro význam předmětu řízení je věk⁵⁹⁾ a zdravotní stav účastníka řízení. Negativní důsledky nepřiměřeně dlouhého řízení jsou totiž osobami v pokročilejším věku či osobami těžce nemocnými vnímány zpravidla intenzivněji, a jedná se tak objektivně o výraznější zásah do jejich práva na spravedlivý proces u každé z takových osob.⁶⁰⁾ Jak zdravotní stav, tak i věk účastníka však musí být soudu, popřípadě správnímu orgánu známý. Pouze tehdy lze po něm spravedlivě požadovat, aby těmto okolnostem svůj postup v řízení přizpůsobil.

dávek nezbytných pro jeho živobytí (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009), avšak poté, co v říjnu 2003 prodal část svého majetku a tím si prostředky pro živobytí zajistil, došlo pro něho k výraznému poklesu významu předmětu posuzovaných řízení, které se staly prostými spory o výplatu zanedbatelných částek.

55) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 29 Cdo 2012/2010, uveřejněný pod číslem 132/2012 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

56) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4502/2011.*

57) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3725/2014.*

58) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 987/2015.*

59) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2292/2012 - Osobami v pokročilejším věku je tedy myšleno osoby starší minimálně 75 let, vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu a zejména zdravotní stav konkrétního člověka.*

60) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 802/2011.*

Judikatura dále dovodila zvýšený význam předmětu řízení ve vztahu k restitučním věcem⁶¹⁾ a podnikání,⁶²⁾ u něj však pouze v případě, kdy má předmět řízení přímý dopad na to, zda si poškozený bude moci podnikáním zajišťovat obživu (nejde o běžné podnikatelské spory).

K premise zvýšeného významu předmětu řízení je třeba dodat, že ani uvedené nemusí ovšem se zřetelem k okolnostem případu platit bezvýjimečně a může být ke skutkové obraně v řízení vyvráceno. Zároveň platí, že absence typově zvýšeného významu předmětu řízení neznamena, že je význam předmětu řízení pro poškozeného nižší, ale je třeba jej považovat za standardní.⁶³⁾

Ke zmíněným typovým aspektům může přistoupit i tvrzení žalobce (poškozeného) umocňující hloubku zásahu či ovlivnění jeho životní situace nepřiměřenou délkou daného řízení. V takovém případě je ale třeba, aby žalobce toto své tvrzení prokázal, neboť jím poukazuje na skutečnost, která se vymyká obecnému (paušálnímu) vnímání důležitosti jednotlivých „typů“ řízení či typových okolností na straně účastníka; tvrdí totiž něco, co nebývá obvyklým následkem nepřiměřené délky řízení, a je tedy třeba aby existence tvrzeného následku jakož i příčinná souvislost mezi tímto následkem a porušením práva na přiměřenou délku řízení (kauzální nexus) byly postaveny najisto. Jedná se například o tvrzení, že dlouho trvající řízení vedlo k rodinným neshodám, případně rozpadu manželství. Takto tvrzené a prokázané skutečnosti (subjektivně pocíťovaného dopadu nepřiměřeně dlouze vedeného řízení) jsou ovšem předmětem hodnotících úvah až při stanovení výše zadostiučinění.⁶⁴⁾

Není na soudu, aby nad rámec tvrzení účastníků pátral po okolnostech svědčících pro zvýšený či snížený význam předmětu řízení pro poškozeného, neboť by tím mohl porušit zásadu rovnosti účastníků řízení (viz čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 18 odst. 1 věta první o. s. ř.).⁶⁵⁾ Na druhou stranu nemůže soud odhlédnout od skutečností, které zjistil v rámci dokazování ze spisu.⁶⁶⁾

Úvaha o porušení práva na přiměřenou délku řízení a v návaznosti na ni o výši přiměřeného zadostiučinění za ně by se v případě právnických a fyzických osob neměla zásadně lišit.⁶⁷⁾ Imateriální újma vzniká nepřiměřenou délkou soudního řízení i právnickým osobám, jejichž vůle je vytvářena prostřednictvím osob fyzických. Se zřetelem k úzkým zájmovým vazbám všech takových osob nelze ani ve vztahu k právnickým osobám samým pomíjet a nezohledňovat, byť i v omezené míře, následky nepřiměřeně dlouze vedeného řízení pro povolané fyzické osoby. Jejich počet by však ve smyslu sdílení újmy neměl být významný,⁶⁸⁾ stejně jako nelze odvozovat vznik újmy členů právnické osoby od újmy vzniklé samotné právnické osobě.⁶⁹⁾

61) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1612/2009.*

62) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3347/2011.*

63) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 765/2010.*

64) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 2800/2009.*

65) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 765/2010.*

66) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1597/2014.*

67) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3326/2009.*

68) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 3908/2009.*

69) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 675/2011 – může sice nastat situace, jako v posuzovaném řízení, kdy další osoby, v důsledku svého vztahu k primárnímu poškozenému, rovněž pocítují důsledky nesprávného úředního postupu, spočívající v jejich nejistotě ohledně výsledku*

Význam předmětu řízení pro jednotlivé poškozené může být snižován jejich počtem. Členství ve skupině osob, které zahájily řízení na základě stejného skutkového nebo právního základu, má za následek, že výhody i nevýhody společného řízení jsou účastníky sdíleny.⁷⁰⁾

Samotný výsledek posuzovaného řízení je pro posouzení, zda došlo k porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě a tedy i pro případné stanovení odškodnění, nevýznamný.⁷¹⁾ Výjimku představuje situace, kdy žalobce uplatnil žalobou nárok, o němž již v době podání žaloby věděl, že se jedná o nárok promlčený, neboť tato okolnost výrazně ovlivňuje důvodné očekávání žalobce o tom, jak řízení skončí.⁷²⁾ Stejně tak platí, že omezuje-li se nejistota účastníka řízení ohledně jeho výsledku na to, zda bude prokázán jeho nepoctivý úmysl, jde o okolnost, která domněnku vzniku nemajetkové újmy v důsledku nepřiměřené délky řízení vyvrací.⁷³⁾

Význam předmětu řízení může být snižován i tím, že poškozený vede sám velké množství soudních sporů. Ani litigiózní (sudičský) přístup žalobce sice nezabavuje soud povinnosti věc rozhodnout v přiměřeném čase, pokud však soud poruší tuto svou povinnost a žalobci vznikne nemajetková újma (byť nepatrná vzhledem k významu takových řízení pro žalobce), nelze odhlédnout od toho, že žalobce opakovaně zneužívá svého práva na přístup k soudu a že rovněž v daném případě lze podání žaloby takto posoudit. I v tomto případě však stále došlo ze strany státu k porušení práva, za něž odškodnění představuje konstatování porušení práva dle § 31a odst. 2 OdpŠk.⁷⁴⁾

Nezájem účastníka o průběh řízení trvající řadu let lze podle okolností při posuzování formy či výše odškodnění za nepřiměřenou délku řízení zohlednit v rámci kritéria významu řízení pro poškozeného.⁷⁵⁾

13. Posouzení přiměřenosti délky řízení

Pro závěr, zda byla či nebyla konkrétní věc projednána v přiměřené lhůtě, je třeba celkovou délku jejího projednávání poměřit kritérii § 31a odst. 3 písm. b) až e) zákona č. 82/1998 Sb., tj. přihlédnout ke složitosti řízení, jednání poškozeného, kterým přispěl k celkové délce řízení,

řízení, jehož se primární poškozený účastní. Je to však nikoli přímo, ale zprostředkovaně skrze jejich vztah k primárnímu poškozenému. Nebýt totiž jejich vztahu k primárnímu poškozenému, újmu způsobenou nepřiměřenou délkou původního řízení by nepocitovaly. Z toho plyne, že v případě členů družstevní záložny, které vznikla újma v důsledku nepřiměřeně dlouhého řízení, jehož byla účastníkem, je příčinná souvislost mezi uvedeným nesprávným úředním postupem a jimi utrpěnou újmu přerušena jejich vztahem k primární poškozené, od kterého, nikoli od nesprávného úředního postupu, svoji újmu oni osobně odvozují.

70) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3694/2011 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1476/2012.

71) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4739/2009.

72) Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3370/2011 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3725/2014.

73) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4387/2015.

74) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2681/2014.

75) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3694/2014, uveřejněný pod číslem 9/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

postupu orgánů veřejné moci během řízení a významu předmětu řízení pro poškozeného. Platí přitom, že pouze příčiny prodloužení řízení spočívající na straně státu, mohou vést k závěru o porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.⁷⁶⁾

To znamená, že závěr o nepřiměřenosti celkové délky řízení není možné učinit, aniž by soud (nebo úřad v rámci předběžného projednání) zformuloval úsudek, z něž bude patrné, které z rozhodných okolností se projevily v hodnocení délky řízení jako nepřiměřené (v porovnání s těmi, jež by jinak odůvodňovaly závěr o přiměřenosti délky řízení).⁷⁷⁾ Řečeno jinak, je třeba si položit otázku, které z příčin se nejvýznamněji podílely na celkové délce řízení.

Nejde přitom o posouzení, zda bylo řízení skončeno v ideální době. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že k porušení práva na přiměřenou délku řízení nedochází tehdy, není-li věc projednána v ideální době, ve které by projednána být mohla, ale teprve tehdy, není-li projednána v době odpovídající její složitosti a významu předmětu řízení pro poškozeného (viz § 31a odst. 3 písm. b/ a e/ OdpŠk), přičemž důvody, proč k tomu došlo, spočívají v postupu orgánů veřejné moci (viz § 31a odst. 3 písm. d/ OdpŠk), a to buď zcela nebo v míře významně převažující podíl poškozeného (viz § 31a odst. 3 písm. c/ OdpŠk) na celkové délce projednávání věci. Zároveň musí být celková délka řízení nepřijatelná (zásah do uvedených základních práv poškozeného musí mít nezbytnou intenzitu), tj. působící poškozenému újmu spojenou s nejistotou ohledně výsledku řízení, kterou nelze v právním státě, založeném na úctě k právům a svobodám člověka (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), tolerovat.⁷⁸⁾

Je-li poškozeným (v odškodňovacím řízení) osoba, která se připojila k trestnímu stíhání se svým nárokem na náhradu újmy obviněným jí způsobené, a svou újmu (vymáhanou v odškodňovacím řízení) odvozuje od jeho nepřiměřené délky, je třeba přiměřenost délky adhezního řízení odvodit od závěru o přiměřenosti či nepřiměřenosti délky samotného trestního stíhání, nelze ji posuzovat samostatně.⁷⁹⁾

Jestliže posuzované řízení ještě neskončilo, je třeba vyjít z jeho délky v době, kdy je její přiměřenost posuzována.

14. Presumpce vzniku nemajetkové újmy

Porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě samo o sobě zakládá vyvratitelnou domněnku v tom směru, že jím byla způsobena dotčeným osobám nemajetková újma, za kterou jim náleží přiměřené zadostiučinění ve smyslu § 31a odst. 1 OdpŠk.⁸⁰⁾ Jinak řečeno, poškozený se nemusí soustředit na prokázání vzniku újmy, ale jeho tvrzení jsou podstatná pro posouzení její intenzity, které musí odpovídat forma a případně výše zadostiučinění.

76) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.*

77) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. 29 Cdo 2012/2010, uveřejněný pod číslem 132/2012 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

78) *usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1355/2012.*

79) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 987/2015.*

80) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 958/2009.*

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že domněnka vzniku újmy je vyvratitelná a navíc se uplatní jen u tohoto způsobu vzniku a druhu újmy; v jiných případech je třeba vznik újmy prokázat.⁸¹⁾

Nevěděl-li však žalovaný o řízení proti němu vedeném, nemohla mu za dobu od jeho zahájení do doby, kdy se o existenci řízení dozvěděl, vzniknout nemajetková újma, a to ani v případě, kdy by již ke dni zjištění existence řízení ze strany žalovaného bylo dané řízení nepřiměřeně dlouhé.⁸²⁾ Důvodem je právě skutečnost, že po dobu, kdy mu existence řízení nebyla známa, nemohl být v nejistotě ohledně jeho výsledku.

Tento závěr se oproti tomu neuplatní v případech, kdy je účastníkem nepřiměřeně dlouze vedeného řízení dítě, které si ještě plně nemusí uvědomovat dopady jeho nepřiměřené délky. Je tomu tak proto, že by zde popření odpovědnosti státu této osobě odňalo účinný prostředek nápravy porušení jejího práva na přiměřenou délku řízení podle čl. 13 Úmluvy, když ESLP v podobných situacích odpovědnost smluvních států dovozuje.⁸³⁾

Probíhají-li souběžně dvě nebo více soudních řízení, která spolu svým předmětem souvisí natolik úzce, že rozhodnutí v jednom z nich je určující i pro rozhodnutí ve druhém či dalších řízeních, je třeba újmu utrpěnou jejich účastníky v důsledku nepřiměřené délky daných řízení v rozsahu jejich souběžného průběhu vnímat jako jedinou újmu, nikoli tedy jako újmu násobnou počtem jednotlivých řízení.⁸⁴⁾

15. Správní řízení spadající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Jak bylo uvedeno již v úvodu, o nepřiměřené délce řízení (§ 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk) lze uvažovat výhradně ve vztahu k řízením soudním a těm řízením správním, která spadají pod věcný rozsah čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tj. je v nich rozhodováno o občanských právech a závazcích.

Nejvyšší soud ve své judikatuře důsledně vychází z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva a toho, jak je jimi rozsah věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy vymežován. Protože ESLP článek 6 odst. 1 Úmluvy vztahuje na správní řízení jen výjimečně, bude možné stejně výjimečně uvažovat o nepřiměřenosti délky správních řízení.⁸⁵⁾

Z judikatury Nejvyššího soudu dosud vyplývá, že do věcného rozsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadá řízení o vydání stavebního povolení, ale toliko ve vztahu ke stavebníkovi, který hodlá realizovat své vlastnické právo,⁸⁶⁾ řízení o dávce hmotné nouze⁸⁷⁾ a řízení o příspěvku na bydlení.⁸⁸⁾

Vedle toho bude do rozsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadat každé řízení, ve kterém správní orgán plní soudní funkce, tj. rozhoduje o soukromoprávním sporu (typicky Český telekomunikační

81) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2989/2012.*

82) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 4336/2010.*

83) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3466/2016.*

84) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. 30 Cdo 348/2010.*

85) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.*

86) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.*

87) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014.*

88) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2755/2014.*

úřad při rozhodování účastnických sporů podle § 129 zák. o elektronických komunikacích). Bude do něj spadat rovněž restituční řízení, ve kterém se oprávněné osoby domáhají vrácení majetku, popřípadě jiného způsobu vypořádání svého restitučního nároku.⁸⁹⁾

16. Posouzení přiměřenosti délky správních řízení spadajících pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Správní řízení na rozdíl od řízení soudních jsou typicky svázána zákonnými lhůtami, a proto je ve vztahu k nim nutno posoudit, zda byly dané lhůty dodrženy, a to v rámci kritéria postupu orgánu veřejné moci podle § 31a odst. 3 písm. d) OdpŠk. To je jediná výjimka oproti výše vysvětlenému posouzení přiměřenosti soudního řízení. I v případě uvedených správních řízení totiž musí být celková jejich délka přiměřená, a proto i v případě, kdy zákonné lhůty byly zachovány, lze dospět k závěru o porušení práva na přiměřenou délku řízení, například tehdy, dochází-li k opakovanému rušení prvostupňového orgánu pro procesní pochybení. V tom se ostatně zásadním způsobem liší tato řízení od řízení do věcného rozsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy nespádajících, neboť u těch nepřichází posouzení přiměřenosti jejich délky do úvahy, jak bude vysvětleno ve druhé části tohoto článku.

17. Posouzení přiměřenosti délky řízení, na kterém se podílely správní orgány i soudy

Výše uvedené se uplatní i v případě, kdy na správní řízení spadající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy naváže soudní přezkum, ať už v linii civilního nebo správního soudnictví (který případně vyústí ve zrušení rozhodnutí správního orgánu a jeho nové rozhodování). V takovém případě je třeba soudní i správní řízení vnímat jako jeden celek.⁹⁰⁾

18. Odškodnění za porušení práva na přiměřenou délku řízení

Podle § 31a odst. 2 OdpŠk zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo.

Z uvedeného je zřejmé, že nejnížší formou odškodnění za porušení práva na přiměřenou délku řízení je konstatování porušení tohoto práva. Za dostatečnou formu satisfakce je ale lze považovat jen v případě, kdy byla újma utrpěná poškozeným nepatrná.⁹¹⁾ Je-li tato forma zadostiučinění dostatečná a byla-li poskytnuta příslušným orgánem v rámci předběžného projednání nároku, nelze se jí znovu úspěšně domáhat soudní cestou.⁹²⁾ Pokud v rámci předběžného projednání přiznána nebyla a soud shledá její přiznání za odpovídající újmě poškozeného,

89) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1382/2014.*

90) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014.*

91) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 30 Cdo 1209/2009.*

92) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3850/2014, uveřejněný pod číslem 37/2015 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

přizná ji ve výroku rozsudku,⁹³⁾ a to i v případě, kdy se jejího přiznání žalobce nedomáhal (kdy chtěl typicky jen zadostiučinění v penězích).⁹⁴⁾ Konstatování porušení práva však nelze přiznat společně s omluvou nebo zadostiučiněním v penězích, neboť je jimi konzumováno.⁹⁵⁾

Jiným způsobem odškodnění je především omluva. Poškozený jejím uplatněním vyjadřuje, že mu jde o projev uznání chyby. Ve fungujícím právním státě uznávajícím pravidla slušnosti by měla být k dispozici vždy, jako kompenzační prostředek první, pro mnohé dokonce jediné volby.⁹⁶⁾ Jinak řečeno, shledá-li příslušný úřad v rámci předběžného projednání, že došlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení, měl by se omluvit vždy.

Jiným způsobem odčinění porušení práva na přiměřenou délku řízení je v trestním řízení snížení trestu,⁹⁷⁾ které by dokonce mělo mít přednost před jejím odškodněním v penězích,⁹⁸⁾ nebo zastavení trestního stíhání pro jeho nepřiměřenou délku, a to až již rozhodnutím státního zástupce či soudu (nutno dodat že nesprávným, neboť trestní řád takový postup neumožňuje)⁹⁹⁾ nebo v důsledku amnestie prezidenta republiky.¹⁰⁰⁾

Teprve není-li konstatování porušení práva ani omluva, případně jiný způsob odškodnění dostačující satisfakcí, je nutno přistoupit k odškodnění v penězích. To se stanoví ze základní částky 15 000 Kč za rok trvání řízení s tím, že v případě prvních dvou roků je daná částka poloviční, tj. 7 500 Kč za jeden rok.¹⁰¹⁾ Vychází se tedy z celkového rozhodného období, nikoli jen z doby, po kterou řízení trvalo nadměrně dlouho.¹⁰²⁾ V případě řízení trvajících deset let bude proto základní částka odškodnění 135 000 Kč (9 x 15 000 Kč). Výjimečně lze stanovit základní částku za jeden rok až do výše 20 000 Kč, a to v případě extrémně dlouhých řízení.¹⁰³⁾

Takto určenou základní částku je třeba modifikovat za použití kritérií § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk, a to vždy odečtením nebo přičtením určitého procenta. Tak je třeba posoudit každé kritérium, a to i třeba se závěrem, že se na úpravě základní částky odškodnění projeví neutrálně (nebude ji zvyšovat ani snižovat – například v případě standardně složitějšího řízení). Platí přitom, že na závěru o výši zadostiučinění, se projeví kritéria uvedená v § 31a odst. 3 písm. b) až e) OdpŠk ve stejném poměru, v jakém se na celkové délce řízení podílela.¹⁰⁴⁾ Jestliže tedy byla nepřiměřená délka řízení způsobena rovným dílem postupem orgánu veřejné moci

93) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 30 Cdo 157/2013.*

94) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 401/2010.*

95) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4342/2014.*

96) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2357/2010, uveřejněný pod číslem 52/2012 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

97) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2640/2010.*

98) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2310/2012, uveřejněný pod číslem 60/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

99) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3300/2013.*

100) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4689/2015.*

101) *Výjimkou je situace, kdy do řízení nastoupí právní nástupce účastníka po uplynutí jeho prvních dvou let. Pak se již základní částka za první dva roky nesnižuje – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1078/2013.*

102) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2555/2010.*

103) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1320/2011.*

104) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 35/2012.*

a chováním poškozeného, nelze pro první kritérium k základní částce přičíst 40 % a pro druhé odečíst jen 10 %.

K uvedenému je třeba dodat, že nastíněné možnosti procentuálního zvýšení či snížení základního odškodnění nebrání soudu, aby s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, které se vymykají standardním situacím, přistoupil ke zvýšení či snížení základního odškodnění nad či pod jejich rámec. Nelze zde vyloučit ani zhodnocení například toho, zda byla poškozenému práva přiznána či povinnosti uloženy, zda šlo v řízení o deklaratorní či konstitutivní rozhodnutí a jaký byl osud uplatnění zjevně bezdůvodného mimořádného opravného prostředku (včetně podání ústavní stížnosti).¹⁰⁵⁾

Stejně tak v případě, kdy je zjevný nepoměr mezi takto stanoveným odškodněním a významem předmětu řízení pro poškozeného daný tím, co ve sporu o peněžité plnění pro něj bylo v sázce, lze výši zadostiučinění limitovat právě výší tohoto peněžního plnění.¹⁰⁶⁾

Konečně v případě nemajetkové újmy vzniklé v důsledku nepřiměřené délky řízení, by neměla výše zadostiučinění za danou újmu pro procesní nástupce původního účastníka řízení, kteří tvoří nerozlučné procesní společenství, ve vztahu k té části řízení, jíž se účastnil jejich právní předchůdce, přesahovat výši zadostiučinění, jež by bývala za tutéž část řízení náležela jejich právnímu předchůdci.¹⁰⁷⁾

Každopádně platí, že při posuzování přiměřenosti délky řízení a stanovení případného zadostiučinění v případě porušení práva na projednání věci v přiměřené době je nutno se vyvarovat mechanické aplikace práva s touhou po dosažení matematicky přesného výsledku. Nelze totiž zapomínat, že jde v těchto případech o posouzení vzniku nemajetkové újmy na straně poškozeného, tedy o posouzení kategorie objektivně jen obtížně zjiřitelné a zcela jistě nespočítatelné.¹⁰⁸⁾ To je ostatně důvod, proč Nejvyšší soud nepřipouští dovolání k otázce, zda je přiznaná forma či výše zadostiučinění v konkrétní věci přiměřená. Dané posouzení nechává plně v rukách soudů nižších stupňů, posuzuje výlučně kritéria, na kterých soudy nižších stupňů své úvahy založily a do výsledné formy zadostiučinění či její výše zasahuje pouze tehdy, je-li zjevně nepřiměřená.¹⁰⁹⁾

K samotné povaze zadostiučinění je třeba dodat, že jeho účelem je vyvážit utrpení poškozeného, nikoli sankcionovat stát za to, že k porušení práva na přiměřenou délku řízení došlo. Zadostiučinění má proto výlučně satisfakční, nikoli sankční funkci.¹¹⁰⁾

Teoreticky je možné žádat navýšení zadostiučinění také z toho důvodu, že samotné kompenzační řízení trvá příliš dlouho, jak to předpokládá judikatura ESLP. Tato možno je však v praxi výrazně omezena koncentrací řízení.¹¹¹⁾

Jakkoli ESLP v případě, přizná-li zadostiučinění v penězích, zvyšuje je o případnou daň z příjmu, aby v důsledku této daňové povinnosti nebylo zadostiučinění na úkor poškozeného snižováno, není stejný postup v případě zadostiučinění přiznaného českým soudem možný.

105) Stanovisko část VI.

106) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3412/2011.

107) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3945/2014.

108) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 4539/2011.

109) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4462/2009.

110) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010.

111) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3340/2011.

V době rozhodování totiž soud, ale ani příslušný úřad v rámci předběžného projednání, nemohou vědět, zda poškozenému vůbec daňová povinnost vznikne.¹¹²⁾ Pokud by však mělo být v rámci daňové povinnosti českým soudem přiznané zadostiučinění sníženo, musí být tato okolnost zohledněna v rámci daňového řízení. Pokud by se tak nestalo, mohlo by být na poškozeného nadále pohlíženo jako na oběť porušení práv zaručených Úmluvou.

Pro úplnost je třeba dodat, že v občanskoprávním soudním řízení se nelze domáhat uložení povinnosti nepokračovat v jednání, které způsobuje újmu, nebo odstranění závadného stavu. K tomu slouží ochrana poskytovaná ve správním soudnictví.¹¹³⁾

112) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1290/2014, uveřejněný pod č. 54/2016 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

113) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 942/2016.*

Smlouva o úvěru

Karel Marek

Finančním úvěrem se rozumí dočasné poskytnutí peněžních prostředků. V tomto smyslu je úvěr definován také v zákonu o bankách: „Úvěrem [se rozumí] v jakékoliv formě dočasně poskytnuté peněžní prostředky“. Kromě finančního úvěru se v podnikatelských vztazích využívá i obchodní úvěr, také dodavatelský nebo zbožový úvěr (o němž nepojednáváme) – ten má nejčastěji podobu odkladu placení ceny. Obchodním úvěrem je také prodej zboží nebo služeb spotřebitelům na splátky (splátkový prodej).

Právní úprava

Smlouva o úvěru je upravena v § 2395 až 2400 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dříve byla smlouva o úvěru upravena v § 497 až 507 obchodního zákoníku). Na smlouvy, ve kterých se sjednává spotřebitelský úvěr, se navíc vztahuje úprava obsažená v zákoně o spotřebitelském úvěru.

Na rozdíl od obchodního zákoníku nový občanský zákoník neoznačuje smluvní strany smlouvy o úvěru jako „věřitel“ a „dlužník“, protože to je obecné označení pro strany každého závazku, ale označuje je jako „úvěrující“ a „úvěrovaný“.

Občanský zákoník v § 2395 vymezuje následující podstatné náležitosti smlouvy o úvěru:

- a) povinnost úvěrujícího poskytnout úvěrovanému na jeho požádání peněžní prostředky do určité částky,
- b) povinnost úvěrovaného poskytnuté peněžní prostředky vrátit,
- c) povinnost úvěrovaného zaplatit úroky.

Vedle podstatných náležitostí mohou být ve smlouvě o úvěru sjednány i další nepodstatné náležitosti. Obvykle se jedná o ujednání o:

- a) účelu, pro který je úvěr poskytován (resp. předmět úvěrování),
- b) výši úroků a pravidlech úročení,
- c) podmínkách čerpání úvěru (stanovení povinností, které má úvěrovaný splnit, aby mohl čerpat úvěr a stanovení doby pro čerpání úvěru),
- d) podmínkách splácení úvěru (způsob a doba splácení úvěru, případně i podmínky předčasného splácení úvěru),
- e) poplatcích a cenách, které úvěrující může vedle sjednaných úroků požadovat od úvěrovaného za konkrétní poskytnuté služby,
- f) dalších povinnostech, které je úvěrovaný povinen plnit po dobu trvání úvěrového vztahu,
- g) sankcích pro případ prodlení úvěrovaného se splácením úvěru a sankcích za porušení dalších povinností úvěrovaným,
- h) zajištění,
- i) ukončení smluvního vztahu ze smlouvy o úvěru.

Pro smlouvu o úvěru občanský zákoník nepředepisuje žádnou formu, takže může být uzavřena písemně, ústně, nebo také konkludentně. V bankovní praxi se smlouva o úvěru

zpravidla uzavírá jen v písemné formě. U smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, zákon písemnou formu vyžaduje. Smlouva o úvěru má, na rozdíl od smlouvy o zápůjčce, konsenzuální charakter a k jejímu uzavření dochází nabytím účinnosti přijetí nabídky. Smlouvy o úvěru jsou v bankovní praxi uzavírány začasť adhezním způsobem a také často s odkazem na obchodní podmínky banky.

Druhy úvěrů

Poskytované úvěrové obchody lze členit na:

- krátkodobé (například kontokorentní úvěr, směnečné úvěry, ručitelké úvěry, účelové úvěry),
- střednědobé a dlouhodobé úvěry (například emisní, úvěrový úpis, hypotekární) a odkup pohledávek (factoring, forfaiting).

U factoringu jde zpravidla o odkup krátkodobých pohledávek (vč. předání faktur, vyúčtování apod.). U forfaitingu zásadně jsou nakupovány střednědobé a dlouhodobé pohledávky.

Kontokorentní úvěr je umožněn při zřízení kontokorentního účtu. Při nedostatku peněžních prostředků se přechází do debetu (záporných hodnot) a banka tímto způsobem poskytuje úvěr.

Směnečný eskontní úvěr je úvěr, kdy banka odkupuje směnky před lhůtou splatnosti. Při odkupu je odpočítáván úrok (diskont) za dobu, která zbývá do splatnosti.

Ručitelským úvěrem se banka zavazuje za svého klienta uhradit případně jeho závazek vůči třetímu subjektu.

Takzvané úvěry účelové, mohou být na provozní potřeby (na zásoby, pohledávky do lhůty splatnosti apod.), úvěry účelové investiční (například na nákup strojně-technologického zařízení), popřípadě i úvěr překlenovací (na přechodný nedostatek prostředků) a další.

Hypotekární úvěry jsou poskytovány při zástavě nemovitostmi.

Zásady úvěrování

Stanovení účelu úvěru není podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru (i když se začasť sjednává) a je na rozhodnutí smluvních stran, jestli účel úvěru ve smlouvě sjednají, či nikoliv. Je také na rozhodnutí smluvních stran, nakolik konkrétně bude účel úvěru ve smlouvě vymezen. Účel úvěru může být stanoven zcela obecně (například pro potřeby podnikání úvěrovaného), nebo zcela konkrétně (například na koupi konkrétní nemovitosti).

Váže-li smlouva použití úvěru jen na určitý účel, může úvěrující omezit poskytnutí peněz pouze na plnění povinností úvěrovaného vzniklých v souvislosti s tímto účelem (§ 2398 odst. 2 obč. zák.). Děje se to obvykle tím způsobem, že úvěrující plní přímo příslušnému věřiteli úvěrovaného (například na základě faktury).

Vycházíme-li z jiných kritérií, můžeme rozlišovat úvěry podle stupně zajištěnosti, podle účelu apod. V bankovníctví se pak obchody, u kterých je banka věřitelem, označují za aktivní a ty obchody, u nichž je dlužníkem, se označují za pasivní. Při této terminologii, z tohoto úhlu pohledu, se pak hovoří o „neutrálních“ obchodech (například provádění platebního styku, poradenské činnosti atd.).

Úvěr je splatný ve lhůtě stanovené ve smlouvě, tím se naplňuje zásada termínovanosti úvěru. Věřitel poskytuje úvěry zpravidla jen na určitou dobu a dlužník je povinen vrátit úvěrové prostředky ve lhůtě splatnosti. To se týká jak celkové částky, tak i jednotlivých plateb (stanovených splátek). Za podmínek stanovených ve smlouvě mohou být případně dohodnuty bonifikace za dřívější splacení úvěru a pochopitelně i sankce za placení opožděné.

Věřitel zpravidla pečlivě dbá o to, aby byl úvěr zajištěn, a realizuje tak zásadu zajištěnosti úvěru. Jde o to zajistit návratnost úvěru a limitovat případy ztrát prostředků. Zpravidla se používá zástava materiálními hodnotami, ručení jiného subjektu apod. Zejména v bankovnímnictví by mělo být pravidlem dosažení co nejmenšího rizika. Často se používají zajišťovací prostředky i kumulovaně.

K zajištění úvěru může sloužit i bankovní (finanční) záruka vystavená jinou bankou nebo dohoda o srážkách ze mzdy či jiných příjmů.

Jsou-li na věřitelské straně bankéři, poskytují zásadně úvěr „in bianco“ (nezajištěný) velice vzácně a jen klientům o vysoké bonitě. Banky v praxi obecně poskytují úvěry za předpokladu sjednání zajišťovacích prostředků. Jejich význam se plně projevuje v situaci, kdy dlužník neplní svoje peněžité závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru.

Cena zajištění je stanovena v závislosti na druhu zajišťovacího prostředku buď kvalifikovaným soudním znalcem (zejména u nemovitostí, které jsou předmětem zástavní smlouvy), nebo pracovníkem banky, a to obvykle dle vnitřního předpisu banky (například hodnocení záruk dle jejich výstavce), popřípadě se cena zajištění rovná účetní hodnotě předmětu zajištění (například u zásob, které jsou předmětem smlouvy o zajišťovacím převodu vlastnického práva).

Od ceny zajištění je třeba odlišovat jistící hodnotu, což je cena zajištění snižená o určitý koeficient, který zohledňuje míru možného snížení ceny v případě realizace zajišťovacího prostředku bankou za situace neplnění závazků dlužníkem. Tento koeficient je obvykle stanoven vnitřními předpisy banky a závisí na druhu zajišťovacího prostředku, jeho kvalitě, bonitě klienta apod.

Předmět úvěru

Předmětem úvěru mohou být jen peněžní prostředky, nikoliv jiné věci. Úvěr může být poskytnut v hotovosti (v bankovkách, případně v mincích) nebo také v bezhotovostní formě, tj. bezhotovostním převodem peněžních prostředků z jednoho účtu na jiný. Banky poskytují obvykle bezhotovostní úvěry, limitované hotovostní úvěry poskytují výjimečně.

Podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru je určení výše úvěru, a to jak co do množství, tak co do měny. Částka, do jejíž výše se úvěrující zavazuje poskytnout peněžní prostředky, může být ve smlouvě sjednána jako určitá pevná částka nebo jako úvěrový limit, částka úvěrového limitu, úvěrový rámec apod. Mezi sjednáním výše úvěru jako limitu, nebo jako pevné částky však není zásadní rozdíl; úvěrující má v obou případech právo se rozhodnout, v jaké výši bude úvěr čerpat.

Úvěr může být sjednán nejen v české měně, ale i v cizí měně. Devizové předpisy v současnosti nijak nezakazují ani neomezují poskytování a přijímání úvěrů v cizích měnách. Ohledně úvěrů poskytnutých v cizích měnách občanský zákoník v § 2396 stanoví pravidlo, že úvěrovaný

je povinen splatit úvěr v měně, ve které mu byl poskytnut a v téže měně je povinen platit i úroky. Pokud je úvěr poskytnut v cizí měně, úroková sazba (je-li sjednána jako pohyblivá) je obvykle odvozena od zahraniční referenční úrokové sazby, a to od referenční úrokové sazby, která se stanovuje v hlavním finančním centru dané měny (například pro úvěry v britských librách se jako referenční úroková sazba používá LIBOR – London Interbank Offered Rate), protože banky získávají zdroje pro poskytování úvěrů v cizích měnách na mezibankovním trhu v příslušných finančních centrech také za úroky odvozené od příslušné referenční úrokové sazby. Úvěry v cizích měnách proto mohou mít příp. z hlediska úvěrovaných i výhodnější úrok, než úvěry v domácí měně.

Úroky z úvěru

Úroky jsou podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru a úvěrovaný je povinen vrátit nejen poskytnuté peněžní prostředky, ale je povinen z nich zaplatit také úroky. Pokud strany sjednají, že peněžní prostředky budou poskytnuty bezúročně, nebude se jednat o smlouvu o úvěru, ale podle obsahu smlouvy o jiný smluvní typ (například smlouvu o zápůjčce) nebo o nepojmenovanou smlouvu.

Naproti tomu sjednání výše úroků není podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru. Pokud strany sjednají placení úroků, ale nesjednají výši úroků, bude úvěrovaný povinen platit úroky stanovené na základě zákona (§ 1802 obč. zák.). Podle zákona dlužník platí úroky ve výši stanovené právním předpisem, avšak vzhledem k tomu, že výše úroků u úvěrů není v současnosti stanovena žádným právním předpisem, bude úvěrovaný platit obvyklé úroky požadované za úvěry, které poskytují banky v místě bydliště nebo sídla úvěrovaného v době uzavření smlouvy o úvěru.

Úroky se platí za peněžní prostředky, které byly skutečně čerpány, nikoliv za celý úvěrový limit. Úroky se platí za dobu od čerpání peněžních prostředků úvěrovaným do vrácení půjčených peněžních prostředků (§ 2399 odst. 2 poslední věta obč. zák.).

Úroky se počítají z dlužné částky (jistiny) za použití úrokové sazby sjednané mezi stranami. Úroková sazba může být sjednána jako pevná (fixní) nebo pohyblivá (variabilní). Pohyblivá úroková sazba bývá obvykle odvozena od tzv. referenční úrokové sazby navýšené o úrokovou marži úvěrujícího, která se sjednává s ohledem na bonitu úvěrovaného a míru úvěrového rizika, které na sebe bere úvěrující. Referenční úrokovou sazbou je obvykle úroková sazba na trhu mezibankovních depozit. V podmínkách České republiky je nejčastěji takovou referenční úrokovou sazbou PRIBOR (Prague Interbank Offered Rate), která je referenční hodnotou úrokových sazeb na trhu mezibankovních depozit, a která se určuje na základě kotací českých referenčních bank podle pravidel stanovených Českou národní bankou.

Pokud není ve smlouvě sjednáno, jakého období se úroky týkají, uplatní se vyvratitelná právní domněnka, že ujednaná výše úroků se týká ročního období (§ 1803 obč. zák.). Smluvní strany ve smlouvě obvykle sjednají také úrokové období, tj. dobu, za kterou se účtují úroky, přičemž úroky mohou být účtovány na začátku úrokového období (předlůhnutí úročení) nebo na konci úrokového období (polhlůhnutí úročení). Při výpočtu úroků se používají různé mezinárodní standardy pro počítání dnů (tzv. day count convention), například u standardu Actual/365 (tzv. anglický standard) se kalkuluje se skutečným počtem dnů v úrokovém období

a délkou roku 365 dnů; u standardu 30E/360 (tzv. německý standard) se kalkuluje s počítáním celých měsíců jako 30 dnů a délkou roku 360 dnů.

Čerpání úvěru

Základním právem úvěrovaného je právo čerpat úvěr. Úvěrovaný má právo, nikoliv povinnost čerpat úvěr. Právo úvěrovaného čerpat úvěr, kterému odpovídá povinnost úvěrujícího úvěr poskytnout, je podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru.

I když je čerpání úvěru právem, nikoliv povinností úvěrovaného, může být ve smlouvě o úvěru sjednáno, že pokud úvěrovaný nevyčerpá úvěr (zcela nebo zčásti), zaplatí úvěrujícímu určitou kompenzaci za nevyčerpaný úvěr. Ekonomický důvod takové kompenzace spočívá ve skutečnosti, že úvěrující musí mít peněžní prostředky k dispozici, které jsou předmětem nečerpaného úvěru do doby, než dojde k zániku práva úvěrovaného čerpat úvěr. Tato povinnost úvěrujícího se označuje také jako povinnost rezervovat peněžní prostředky pro úvěrovaného. S rezervací peněžních prostředků pro úvěrovaného jsou spojeny určité náklady úvěrujícího. Účelem kompenzace za nevyčerpaný úvěr má být jen pokrytí nákladů financování úvěrujícího po dobu, než se mu podaří uvolněné peněžní prostředky znovu umístit na trhu.

Pokud smlouva nestanoví, že úvěr může být čerpán jen najednou (tj. vcelku), může úvěrovaný čerpat úvěr postupně v několika částech (tzv. tranších). Povinnost úvěrujícího poskytnout peněžní prostředky je podmíněna žádostí úvěrovaného o jejich poskytnutí. Pro žádost o čerpání úvěru zákon nestanoví žádné zvláštní obsahové ani formální náležitosti. Úvěrovaný může čerpat jen částku, kterou dosud nevyčerpal a to platí i v případě, že již část nebo celou čerpanou částku splatil. To neplatí u smluv, které umožňují opakované čerpání a splácení úvěru (například revolvingový úvěr, kontokorentní úvěr, úvěr čerpaný prostřednictvím kreditní karty). U těchto smluv může úvěrovaný splacenou část úvěru znovu čerpat a období čerpání a splácení u těchto smluv není odděleno a tato období se mohou překrývat.

Ačkoliv zákon nestanoví žádné podmínky pro uplatnění práva na čerpání úvěru, v praxi se ve smlouvách často sjednávají podmínky pro čerpání úvěru. Nejčastěji je čerpání úvěru podmíněno zřízením zajištění pohledávek, které vzniknou úvěrujícímu z úvěrové smlouvy.

Úvěrovaný může právo na čerpání úvěru uplatnit ve lhůtě určené ve smlouvě. Sjednání lhůty pro čerpání úvěru však není podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru, proto může být smlouva o úvěru uzavřena i bez tohoto ujednání. Zákon pro tyto případy stanoví, že úvěrovaný může své právo na poskytnutí peněžních prostředků uplatnit, dokud závazek ze smlouvy trvá, přičemž závazkem se zde rozumí závazek úvěrujícího poskytnout peněžní prostředky na požádání úvěrovaného (§ 2397 obč. zák.). Obchodní zákoník dříve upravoval možnost výpovědi poskytnutí úvěru, tuto zvláštní úpravu však občanský zákoník nepřevzal a poskytnutí úvěru lze vypovědět jen za podmínek sjednaných ve smlouvě, případně na základě obecné úpravy výpovědi (§ 1999 obč. zák.).

Poskytnutí úvěru

Poskytnutí úvěru je převedení příslušných peněžních prostředků z vlastnictví úvěrujícího do vlastnictví úvěrovaného nebo do vlastnictví třetí osoby, určené úvěrovaným. V závislosti

na podmínkách sjednaných ve smlouvě může úvěrující splnit svou povinnost poskytnout úvěr jedním nebo oběma níže uvedenými způsoby:

- a) úvěrující poskytne peněžní prostředky úvěrovanému, tj. peněžní prostředky vyplatí úvěrovanému v hotovosti nebo je bezhotovostně převede na účet úvěrovaného, nebo
- b) poskytne peněžní prostředky třetí osobě, určené úvěrujícím, tj. peněžní prostředky vyplatí třetí osobě v hotovosti nebo je bezhotovostně převede na účet třetí osoby, přičemž tato třetí osoba je zpravidla věřitelem úvěrovaného a úvěrující placením této třetí osobě plní dluh úvěrovaného. Zákon předvídá možnost poskytnutí peněžních prostředků třetí osobě formulací, že úvěrující se zavazuje poskytnout peněžní prostředky úvěrovanému „a v jeho prospěch“.

Po poskytnutí peněžních prostředků se mění postavení smluvních stran. Z úvěrujícího, který byl dosud v postavení dlužníka, se stává věřitel a z úvěrovaného, který byl dosud v postavení věřitele, se stává dlužník. Pokud dochází k postupnému čerpání úvěru, je každá smluvní strana až do doby ukončení čerpání úvěru současně v postavení věřitele i dlužníka.

Splacení úvěru

Povinnost úvěrovaného vrátit poskytnuté peněžní prostředky je podstatnou náležitostí smlouvy o úvěru. Způsob vrácení poskytnutých peněžních prostředků může určit smlouva (v hotovosti nebo bezhotovostním převodem na účet úvěrujícího). U bankovních úvěrů se úvěry obvykle splácí tak, že banka si s úvěrovaným sjedná pro sebe právo inkasovat splátky úvěru z účtu úvěrovaného.

Pro případ, že smlouva nestanoví termín, ve kterém má být úvěr splacen, zákon podpůrně stanoví, že úvěrovaný je povinen poskytnuté peněžní prostředky vrátit do měsíce ode dne, kdy byl o vrácení požádán úvěrujícím (§ 2399 odst. 1 obč. zák.). Úvěr se tak stane splatným po uplynutí doby jednoho měsíce, která běží ode dne, kdy úvěrovaný obdrží žádost úvěrujícího o splacení úvěru. Zákon tedy upravuje úvěr, který je splatný na požádání s určitým odkladem. Strany ale mohou ujednat i to, že úvěr je splatný na požádání, tj. poté, co je úvěrovaný požádán o plnění úvěrujícím (například kontokorentní úvěry).

V bankovní praxi se termín splacení úvěru obvykle výslovně sjednává (jde o termínované úvěry). V takovém případě k splatnosti úvěru není nutná žádná výzva ze strany úvěrujícího a úvěr se stane splatným ve stanoveném termínu. Smlouva přitom může stanovit, že úvěr bude splacen jednorázově nebo ve splátkách.

Splacení úvěru ve splátkách je nejčastějším způsobem splacení úvěrů. Splátky jsou pravidelnými platbami úvěrovaného úvěrujícímu, jejich úhradou úvěrovaný postupně splácí svůj dluh. Díky splátkám může být úhrada dluhu úvěrovaného rozložena v čase tak, aby byl úvěrovaný schopen poskytnutý úvěr uhradit. I když je sjednáno splacení úvěru ve splátkách, banky ve smlouvách obvykle sjednávají také datum konečné splatnosti úvěru. K takovému datu se pak stává celý nesplacený úvěr splatným, bez ohledu na to, jak předtím probíhalo splácení ve splátkách. Datum konečné splatnosti úvěru tak dává úvěrujícímu určitou jistotu, že nejpozději po tomto datu může přistoupit k vymáhání nesplacené části úvěru, aniž by předtím byl nucen přistoupit k nějakému právnímu jednání, které by vedlo k zesplatnění úvěru. V případě termínových úvěrů, u kterých je období čerpání odděleno od období

spláčení, se obvykle přesně stanoví nejen výše, ale i termíny jednotlivých splátek, tj. splátkový kalendář.

Splátky mohou mít v průběhu stanoveného období spláčení (výjimečně i po celou dobu spláčení) pevnou výši. Splátky mohou mít také povahu anuity, tj. pevné splátky složené ze splátky jistiny (úmoru) a splátky splatných úroků, jejichž vzájemný poměr se v průběhu spláčení mění (v průběhu spláčení se postupně zvyšuje podíl splátky jistiny), aniž se mění výše celkové splátky. Splátky mohou být sjednány také jako progresivní (v průběhu spláčení se částka splátky zvyšuje) nebo jako regresivní (v průběhu spláčení se částka splátky snižuje).

Co se týče spláčení úroků, občanský zákoník v § 1805 odst. 1 stanoví, že není-li doba placení úroků ujednána, platí se úroky s jistinou, a je-li jistina splatná později než za rok, platí se úroky ročně pozadu. To znamená, že v případě, kdy je jistina splatná déle než za rok, pak se úroky platí vždy po uplynutí roku. Strany si mohou sjednat placení úroků i s jinou frekvencí (u bankovních úvěrů se nejčastěji sjednává placení úroků měsíčně). Mají-li splátky charakter anuitních splátek, úroky jsou spláceny průběžně a současně se postupně umořuje jistina.

Předčasné splacení úvěru

Zákon umožňuje, aby úvěrovaný splatil úvěr před dobou sjednanou ve smlouvě, tj. před sjednanou splatností úvěru (§ 2399 odst. 2 obč. zák.). Zákon umožňuje jak předčasné splacení celého úvěru, tak předčasné splacení části úvěru. Pokud je sjednáno spláčení úvěru ve splátkách, předčasné splacení úvěru nebo jeho části se obvykle označuje jako mimořádná splátka.

Pro případ předčasného splacení úvěru se ve smlouvách o úvěru často sjednává, že pokud úvěrovaný předčasně splatí úvěr, musí poskytnout úvěrujícímu určitou finanční kompenzaci (obvykle ve formě poplatku za předčasné splacení úvěru). Takové plnění má kompenzovat náklady, které bance v důsledku předčasného splacení vzniknou. Banka poskytuje většinu úvěrů z cizích zdrojů, ze kterých musí svým věřitelům platit úroky a pokud její klient předčasně splatí úvěr, přichází banka nejen o předpokládaný úrokový příjem, ale musí nadále platit úroky svým věřitelům (tj. nést náklady financování bankou poskytovaných úvěrů). Úvěrovaný může předčasně splatit úvěr také částečně. V takovém případě dochází k faktickému zkrácení doby splacení úvěru, která je sjednána ve smlouvě. Smluvní strany se místo toho mohou ve smlouvě dohodnout, že dojde ke snížení výše dalších splátek, přičemž zůstane zachována původní doba splacení úvěru. Tato praxe je obvyklá například u hypotečních úvěrů na bydlení.

Odstoupení od smlouvy o úvěru a „zesplatnění“ úvěru

Kromě obecných důvodů pro odstoupení od smlouvy (§ 1978 a násl. a § 2001 a násl. obč. zák.) upravuje občanský zákoník v § 2400 i zvláštní důvod odstoupení od smlouvy o úvěru, pokud se jedná o smlouvu o účelovém úvěru. V případě účelového úvěru může úvěrující od smlouvy odstoupit a požadovat, aby úvěrovaný bez zbytečného odkladu vrátil, co od něho získal i s úroky, pokud úvěrovaný použije peněžní prostředky na jiný, než sjednaný účel, nebo pokud je použití peněz k smluvenému účelu nemožné. Odstoupení od smlouvy se nedotýká zajištění (§ 2005 odst. 2 obč. zák.).

V případech stanovených zákonem může úvěrující i předčasně zesplatnit úvěr. Ztratí-li jistota na ceně tak, že se zajištění stane nedostatečným, má úvěrující právo žádat od úvěrovaného, aby zajištění bez zbytečného odkladu přiměřeně doplnil; pokud to úvěrovaný neučiní, stane se splatnou ta část pohledávky, která není zajištěna (§ 2017 obč. zák.). Bylo-li ujednáno splácení úvěru ve splátkách a nesplnil-li úvěrovaný některou splátku, má úvěrující právo na vyrovnání celé pohledávky, pokud si to strany ujednaly; toto právo může úvěrující uplatnit nejpozději do splatnosti nejbližší splátky (§ 1931 obč. zák.).

V praxi žel často dochází k situaci, kdy úvěrovaný ze smlouvy o úvěru nesplnil svůj závazek vrátit peněžité prostředky a zaplatit úroky. Zájmem úvěrujícího je mít k zákonné úpravě sjednáno i vhodné smluvní řešení. Obsahem takového ujednání je specifikace aktuální dlužné částky a určení kroků dalšího postupu úvěrujícího.

Postavení věřitele mohou přitom posílit i některá řešení, která nejsou v právní úpravě řazena mezi právní zajišťovací instituty, postavení věřitele však posilují (například sjednání pojistění).

Nedodržování provozní doby hostinských zařízení jako porušení stavebního zákona?

Tomáš Maňas

Značnou a poměrně pestrou část agendy veřejného ochránce práv v rámci stížností na obtěžování hlukem v komunálním prostředí práv představuje specifická skupina stížností na hluk z živnostenských provozoven, konkrétně pak na provozovny hostinské (dále i „pohostinství“).

Na rozdíl od většiny jiných živnostenských provozů, způsobilých též obtěžovat hlukem (například řemeslné dílny), jejichž provoz však zpravidla kopíruje běžnou (denní) pracovní dobu, tkví specifikum pohostinství v častém provozu v době noční (nepřesně se často uvádí v době „nočního klidu“).¹¹⁴⁾

Součástí stížností obtěžovaných občanů (zpravidla sousedů) bývá často i námitka „porušování provozní doby“ ze strany provozovatele.

Na úvod budiž řečeno, že pojem „provozní doba“ ve smyslu vymezení konkrétní doby provozu provozoven služeb právní řád používá především v živnostenském zákoně,¹¹⁵⁾ a to v souvislosti s úpravou povinností podnikatele.¹¹⁶⁾ Nenalezneme zde však žádnou vazbu na stavební zákon, případně jej provádějící a s ním související právní předpisy.

Jak se pokusím nastínit níže, ačkoli platné stavební právo pojem „provozní doba“ výslovně neužívá, jeho obsah, tedy vymezení provozu provozovny pro určitou konkrétní dobu, je relevantní i z pohledu stavebního práva.

Z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001 čj. Ca 179/2000-16, jenž se zabýval otázkou užívání stavby se zdrojem hluku, vyplývá závěr, že **podmínky pro užívání stavby stanovené v kolaudačním rozhodnutí** (popřípadě v rozhodnutí o změně v užívání stavby) **musí mít oporu v obecných technických požadavcích na výstavbu a musí vycházet ze stavebně technického stavu stavby. Podmínkami kolaudačního rozhodnutí** (či

114) *Noční klid je v první řadě pojem přestupkového práva a normotvorby obcí v oblasti regulace místních záležitostí veřejného pořádku; viz § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: Dobou nočního klidu se rozumí doba od 22. do 6. hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.*

115) *Pojem lze nicméně nalézt i v dalších právních předpisech, například na úseku ochrany životního prostředí ad.*

116) *§ 17 a 31 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.*

rozhodnutí o změně v užívání stavby) **nelze regulovat provozní dobu restauračního zařízení** v obavě, že by snad jeho návštěvníci mohli být hluchí.

Mimo jiné i na tento rozsudek reaguje Společné stanovisko Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR a odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj čj. K-173/04¹¹⁷⁾ (dále jen „Společné stanovisko“). Společné stanovisko uvádí, že má-li stavební úřad zjistit, zda posuzovaná stavba může sloužit účelu, který deklaruje stavebník, musí být potřebné údaje již součástí žádosti podané stavebnímu úřadu a projektové dokumentace.

Tato povinnost v současnosti vyplývá z vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, a vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, podle nichž je stavebník povinen uvést (v ohlášení či žádosti o realizaci stavby) účel, ke kterému má sloužit a základní údaje o stavbě, o budoucím provozu a jeho vlivu na zdraví, a o souvisejících opatřeních. **Za takový údaj lze dle Společného stanoviska považovat též provozní dobu.**

Pokud je tedy povolována stavba (resp. její užívání), v níž se předpokládá provoz, jehož vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, je **údaj o provozní době podstatným údajem pro posouzení možného ohrožení veřejného zájmu** (ochranu veřejného zdraví). Zda a jak je zabezpečena ochrana před hlukem při budoucím užívání stavby, tedy musí být patrné již z návrhu stavebníka a z příložené projektové dokumentace.¹¹⁸⁾

Je pak povinností orgánu ochrany veřejného zdraví při posuzování ochrany před hlukem (a povinností stavebního úřadu při posuzování zvukové izolace)¹¹⁹⁾ **požadovat od navrhovatele, aby údaje, relevantní pro posouzení těchto otázek, byly součástí projektové dokumentace.**

Otázky míry hluchnosti a provozní dobu neřeší orgán ochrany veřejného zdraví ani stavební úřad nad rámec podaného návrhu. Orgán ochrany veřejného zdraví nemůže svoje stanovisko k jím posuzované projektové dokumentaci vázat na budoucí splnění podmínek směřujících k dodržení předpokladů na ochranu před hlukem a stavební úřad nemůže takové podmínky přejímat do stavebního povolení.

Provozní doba se tedy v závazném stanovisku orgánu ochrany veřejného zdraví, jehož povinností je mj. stanovit takové podmínky pro stavbu (a její provoz), které vyhoví požadavkům na ochranu veřejného zdraví, neodráží v podobě konkrétního vymezení konkrétního časového intervalu (od – do).

Avšak vzhledem k tomu, že dotčený orgán ochrany veřejného zdraví posuzuje požadavky na ochranu veřejného zdraví ve vztahu k hygienickým limitům pro hluk v chráněných

117) *K postupu orgánů ochrany veřejného zdraví a stavebních úřadů při posuzování zvukové izolace staveb a ochrany před hlukem, uveřejněné jako příloha Stavebně správní praxe (informací pro orgány územního plánování a stavebního řádu), č. 3/2004.*

118) *Tímto není dotčeno oprávnění stavebního úřadu rozhodnout na základě požadavku dotčeného orgánu (například orgánu ochrany veřejného zdraví) o povolení stavby (provozovny) do zkušební provozu ve smyslu § 124 stavebního zákona, ve kterém by se ověřilo, zda splnění podmínek stanovených daným dotčeným orgánem vede k naplnění požadavku užívání povolené stavby (provozovny) v souladu se veřejným zájmem na ochraně zdraví před hlukem a vibracemi.*

119) *Ve smyslu ČSN 73 0532 Akustika – Ochrana proti hluku v budovách a související akustické vlastnosti stavebních výrobků – Požadavky.*

prostorech,¹²⁰⁾ které jsou stanoveny různě pro **denní a pro noční dobu**,¹²¹⁾ platí, že v **podmínce svého závazného stanoviska musí jednoznačně uvést, pro jako dobu dne (denní / noční) byla stavba posuzována** (tedy zda pouze pro denní či i pro noční dobu). Pokud stavba nebyla orgánem ochrany veřejného zdraví výslovně posuzována i pro provoz v noční době, mělo by závazné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví uvádět jednoznačnou podmínku „provoz pouze v denní době“ (apod.).

Tento údaj vtělený do podmínky závazného stanoviska pak je závazný i pro stavební úřad, který je povinen uvedenou podmínku převzít do výroku svého rozhodnutí.¹²²⁾ Počínaje účinností stavebního zákona z roku 2006 půjde nejčastěji o stavební povolení¹²³⁾ (dle stavebního zákona č. 50/1976 bylo možné podmínky pro užívání stavby stanovit jak ve stavebním povolení,¹²⁴⁾ tak i v kolaudačním rozhodnutí).¹²⁵⁾

V praxi se jistě mohou vyskytnout případy, kdy údaj o provozní době projektová dokumentace obsahovat nebude. V takovém případě je však odpovědností stavebního úřadu obecně¹²⁶⁾ a orgánu ochrany veřejného zdraví zvláště,¹²⁷⁾ aby po zjištění této skutečnosti požadovaly doplnění projektové dokumentace o podrobnější údaje k ochraně před hlukem, včetně uvedení provozní doby.¹²⁸⁾

Výše uvedené posuzování možného vlivu zdroje hluku na veřejné zdraví se však s účinností poslední novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví¹²⁹⁾ (dále zákon o ochraně

120) § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví.

121) Viz § 34 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví (noční dobou se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou) v návaznosti na nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

122) Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, zde stavebního úřadu; viz § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

123) § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

124) § 66 zákona č. 50/1976 Sb.

125) § 82 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb.

126) Viz § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona: Stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda projektová dokumentace je úplná, přehledná a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu; toto ustanovení tedy mj. vyžaduje, aby projektová dokumentace v odpovídající míře řešila obecné požadavky na výstavbu (tedy i ochranu před hlukem).

127) Podle § 77 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví je orgán ochrany veřejného zdraví dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy, které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.

128) Akustická studie, detailní popis předpokládaného provozu včetně stanovení provozní doby atd.

129) Provedené zákonem č. 267/2015 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 12. 2015.

veřejného zdraví) týká nadále již „pouze“ veřejných produkcí hudby ve stavbě, popřípadě technologických zdrojů hluku ve stavbě – provozovně (chladicí zařízení, vzduchotechnika apod.), **nikoli** však již **hlasových projevů osob**¹³⁰⁾ (jejichž hlučnost – nutno podotknout – je často dominantním zdrojem obtěžování v případě provozu hostinských provozoven), které byly novelou z režimu zákona výslovně vyňaty.¹³¹⁾

Uzavírám tedy, že v **případě stížnosti** (podnětu obtěžovaného subjektu) **na hluk provozovny, která je v provozu v noční době, ačkoli dle podmínek stavebního povolení** (za účinnosti stavebního zákona z roku 1976 Sb. případně i dle podmínek kolaudačního rozhodnutí) **byla určena pouze k provozu v denní době, je na místě zásah stavebního úřadu, neboť se může jednat o užívání stavby v rozporu s povolením vydaným dle stavebního zákona.** Stavební úřad by na základě stížnosti měl provést úkony stavebního dozoru a situaci prověřit na místě, případně zobjektivizovat skutkový stav jinak.¹³²⁾ V případě zjištění porušení stavebního zákona by následně měl zahájit řízení o uložení pokuty za správní delikt.

Je skutečností, že správní praxe se vyvíjí v čase. Pokud v prvních letech po nabytí účinnosti zákona o ochraně veřejného zdraví (1. 1. 2001) bylo nutno správní praxi orgánů hygienické služby nejprve metodicky sjednotit, lze naproti tomu konstatovat, že v současnosti je tato praxe již standardizovaná.¹³³⁾

V souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů a principy dobré správy by tak v první řadě orgány ochrany veřejného zdraví měly po žadateli o vydání veřejnoprávního oprávnění ke stavbě či její změně (stavebník) vždy požadovat, aby projektová dokumentace obsahovala i jednoznačné údaje k ochraně před hlukem,¹³⁴⁾ je-li důvodná obava, že záměrem (navrhovanou stavbou či její změnou nebo její změnou užívání) může být dotčena ochrana veřejného zdraví.

Na závěr je potřeba uvést, že obecně se proti obtěžující hlučnosti lze bránit cestou civilního práva podáním tzv. negatorní žaloby podle ustanovení § 1013 občanského zákoníku.¹³⁵⁾ Podle citovaného ustanovení se vlastník musí zdržet všeho, co způsobuje, že hluk vniká na pozemek jiného vlastníka (nejen tedy přímého souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku. Soud bude zkoumat, zda obtěžování hlukem je nepřiměřené místním poměrům, a současně také, zda obtěžování představuje podstatný zásah do obvyklého užívání pozemku (nebo stavby) souseda – žalobce. Sama skutečnost, že hluk

130) *Nejde-li o hlasové projevy, které jsou součástí veřejné produkce hudby v budově.*

131) *Viz § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví; Za hluk se nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru.*

132) *Například protokoly policie o výjezdech na základě oznámení o rušení hlukem z provozovny v noční době.*

133) *Výjimkou budiž především novelizované ustanovení § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění od 1. 12. 2015, kde se správní praxe teprve dynamicky vyvíjí.*

134) *Viz například § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, resp. dříve § 13 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu: (1) Negativní účinky staveb a jejich zařízení na životní prostředí, zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, ořesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov, nesmí překročit limity uvedené v příslušných předpisech.*

135) *Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.*

nepřekračuje zákonné limity nebo že příslušný správní orgán udělil provozovateli výjimku z povinnosti tyto limity dodržovat, nebrání soudu, aby rozhodl ve prospěch žalobce. U soudu je možné také žalovat provozovatele zdroje hluku, jenž vzniká v důsledku provozu závodu nebo podobného zařízení a který byl úředně schválen. V takovém případě však žalobce může požadovat pouze náhradu újmy v penězích. To neplatí, pokud provoz překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.¹³⁶⁾

K omezení hlučnosti pohostinství pak může přispět také obec regulací jejich provozní doby obecně závaznou vyhláškou obce podle § 10 písm. a) zákona o obcích,¹³⁷⁾ a to počínaje v dané věci průlomovým nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09, ze dne 2. 11. 2010, ve věci obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města. Ústavní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.

136) Z klíčových rozsudků Nejvyššího soudu lze uvést sp. zn. 22 Cdo 223/2005, ze dne 26. 4. 2006 (kde je vysvětleno, proti komu lze podat žalobu), sp. zn. 22 Cdo 2296/2006, ze dne 22. 2. 2007 (kde je popsáno, jak je třeba žalobu formulovat).

137) Ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích: Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

Právní aspekty řešení stížnosti na obtěžování zápachem ze zkolaudované provozovny

Marek Hanák

Zákon o ochraně ovzduší stanoví, že v případě, že provozovatel provozuje zákonem uvedený zdroj znečištění ovzduší bez povolení provozu, rozhodne Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) o zastavení provozu tohoto zdroje. Ochránce vedl šetření podnětu ve věci postupu správních úřadů při prověření podání týkajících se zkolaudované provozovny dle zákona o ochraně ovzduší. V rámci šetření dospěl ochránce k následujícím právním závěrům.

Předmět šetření

Stěžovatel poukazoval na to, že v rozporu s právními předpisy a za asistence správních úřadů vznikl v jeho sousedství průmyslový podnik s desítkami zaměstnanců, pracujících v třísměnném provozu, a zpracovávající stovky tun surovin ročně, a to včetně těch s obsahem těžkých a aromatických látek. Stěžovatel proto požádal ochránce o nezávislé zhodnocení postupu úřadů veřejného ochránce práv.

V souvisejícím podnětu, který se týkal postupu stavebního úřadu při povolení a kolaudaci provozovny a postupu obce ve věci územního plánování, stěžovatel uvedl, že podle územního plánu byla a je plocha, kde se nachází dotčená provozovna, určena pro drobnou a řemeslnou výrobu, z čehož také vycházel při svém rozhodnutí o koupi nemovitosti. Podle stěžovatele však daný provoz nezapadá do charakteristik funkčního využití stanovených územním plánem pro plochy drobné a řemeslné výroby, provoz je svou povahou výrobou průmyslovou a obtěžuje své okolí zápachem, hlukem či dopravou. Podle stěžovatele správní orgány chybně vykládají pojem činnosti, které svými vlivy nepřesahují hranice plochy tak, že se tím míní překračování limitů stanovených právními předpisy, žádnou takovou podmínku ovšem územní plán neobsahuje. Pokud by taková podmínka měla platit, zcela by se podle stěžovatele setřel rozdíl mezi plochami pro výrobu drobnou a pro výrobu průmyslovou, což by popřelo smysl členění ploch a vedlo by k tomu, že by průmyslové provozy mohly být umístovány vedle obytné zástavby, zdravotnických a školských zařízení apod.

Předmětem šetření byla námitka chybného postupu správních úřadů ve věci prověření činnosti provozovny, která je užívána, aniž by disponovala povolením k provozu dle zákona o ochraně ovzduší.¹³⁸⁾ Podstatou podnětu byla stížnost na to, že provozovna pokračuje ve výrobě, aniž by disponovala platným povolením k provozu zdroje znečištění ovzduší, protože pravomocné povolení vydané krajským úřadem bylo v přezkumném řízení zrušeno a nové povolení, byť o něj provozovatel usiloval, zatím nezískal. V této souvislosti stěžovatel poukazoval

138) Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

na to, že provozovat takový zdroj znečištění ovzduší je možno podle zákona o ochraně ovzduší pouze na základě a v souladu s povolením provozu podle tohoto zákona.

Vyjádření ČIŽP

ČIŽP ve svém vyjádření uvedla, že zákon o ochraně ovzduší opravdu striktně stanovuje, že bez vydaného povolení nelze zdroj znečišťování ovzduší provozovat. Tato zákonná úprava však podle ČIŽP nereflektuje na řadu možných případů, kdy k reálnému provozu skutečně dochází, přičemž absence povolení není zapříčiněna z důvodu možného zavinění provozovatele. S těmito případy se ČIŽP v rámci praktické kontrolní činnosti často setkává. Zjistí-li výstavbu (provoz) nového zařízení bez vydaného povolení, jedná ČIŽP bez zbytečných průtahů a provoz zařízení skutečně zastavuje. Vystane-li však potřeba povolení změnou legislativy (jako tomu i v tomto případě), postupuje ČIŽP poněkud obezřetněji a může provozovateli poskytnout jistý čas povolení získat.

Takto ČIŽP postupovala i v případě dotčené provozovny, která ve sledovaném období povolení provozu již dvakrát vlastnila, odvolacím orgánem však bylo z formalistických důvodů vždy zrušeno. Důvodem jakési „tolerance“ provozu byla zejména skutečnost, že doložené podklady (EIA, posudky, měření) jednoznačně prokázaly, že záměr je v dané lokalitě možný, bez nepříznivých vlivů na životní prostředí a zdraví obyvatel. To nakonec potvrdilo i souhlasné povolení k provozu vydané krajským úřadem v prosinci 2016.

V roce 2015 bylo řízení o zastavení provozu zahájeno a z důvodu vydaného nového povolení provozu krajským úřadem následně zastaveno. Jak ČIŽP sama podotkla, paradoxně nyní v rámci nově zahájeného řízení přistoupila k vydání **meritorního rozhodnutí ve věci zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší**, a to v době vydání nového povolení k provozu. S ohledem na vydané povolení k provozu a zejména provozní záležitosti rozhodla ČIŽP o zastavení provozu ve lhůtě do 60 dnů od doručení rozhodnutí o zastavení provozu, nezíská-li provozovatel zařízení pravomocné rozhodnutí o povolení provozu dotčených zdrojů znečišťování ovzduší.

K námitce týkající se zkoumání a prověřování pachové zátěže ČIŽP uvedla, že uvedené úkony sloužily mimo jiné i k posouzení, zda v rámci stanovené lhůty 60 dnů k zastavení provozu, nelze z hlediska ochrany ovzduší předpokládat nepříznivé vlivy, respektive obtěžování obyvatel pachovými látkami.

Závěrem ČIŽP uvedla, že současnou zákonnou úpravu ve věci zastavování provozu zdrojů znečišťování ovzduší považuje ve svých formulacích za nešťastně stanovenou a nezohledňující možné aspekty absence povolení. ČIŽP k tomu doplnila, že podniká kroky směrem k Ministerstvu životního prostředí (dále jen „MŽP“) na změnu paragrafového znění dané části zákona o ochraně ovzduší, která umožní v případě zastavování zdrojů znečišťování ovzduší pružněji reagovat na konkrétní případy.

Vyjádření MŽP

Ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) ve svém vyjádření k danému případu uvedl, že hlavním důvodem ke změně institutu opravného prostředku oproti jeho podobě

v ustanovení § 38 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a to ve smyslu ustanovení § 22 odst. 3 současného zákona o ochraně ovzduší, podle něž nemá odvolání proti rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje odkladný účinek, byla ochrana veřejného zájmu.

Předchozí úprava taxativního kazuistického výčtu situací, kdy bylo možné provoz zdroje zastavit, byla opuštěna a přijata byla současná právní úprava, která odlišuje dva základní typy situací, kdy může být rozhodnuto o zastavení provozu stacionárního zdroje.

V prvním případě se jedná o postup dle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kdy rozhodnutí o zastavení provozu je reakcí příslušného orgánu ochrany ovzduší na nesplnění opatření k nápravě uložených provozovateli předmětného zdroje. Druhou variantou, popsanou v ustanovení § 22 odst. 2 cit. zákona, je rozhodnutí ČIŽP o zastavení provozu na základě zjištění o neexistenci platného povolení k provozu u vyjmenovaných stacionárních zdrojů. Ministr zmínil, že ochránce ve zprávě o šetření požadoval akcentovat v ustanovení § 22 odst. 2 specifické skutkové okolnosti na straně provozovatele, který například v konkrétním případě aktivně usiluje o vydání povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, a činí k tomu veškeré potřebné kroky. Ministr k tomu doplnil, že stejně tak je třeba rozlišovat individuální okolnosti řešených případů, a to zejména s ohledem na četnost porušení či přetrvávání nežádoucího stavu.

Ochránce byl seznámen s tím, že odborné útvary ministerstva se vymezují proti postupu ČIŽP v tom smyslu, že aktuálně není možné vázat rozhodnutí o zastavení provozu vyjmenovaného zdroje pouze na souběh s dalšími okolnostmi, jako je překračování emisních limitů či obtěžování okolí pachovými imisemi. První možností nastíněnou pro úpravu § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší je doplnění kazuistických důvodů pro zahájení řízení podle § 22 odst. 2 zákona (například provoz „představuje nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí“).

Nicméně najít rovnováhu mezi formálním a pragmatickým výkladem není vůbec snadné, do budoucna lze spíše uvažovat o úpravě, kdy by v případě, že provoz zdroje splňuje či je schopen splnit podmínky ochrany ovzduší a neohrožuje lidský život a zdraví, bylo možné získat dodatečně povolení k provozu. V takovém případě by se jednalo spíše o nastavení vhodných procesních pravidel, kdy by bylo zahájeno řízení o zastavení provozu zdroje, které by za podmínky podání žádosti o povolení provozu v přiměřené lhůtě bylo přerušeno, a v případě vydání povolení provozu zastaveno. Další možností je úplné vypuštění institutu § 22 odst. 2 s tím, že zastavení provozu by bylo možné výhradně v případě neplnění uložených nápravných opatření.

Závěrem ministr uvedl, že výše nastíněné možnosti řešení jsou pouze prvotním návrhem variant, kdy tyto návrhy musí být podrobeny detailní analýze a srovnány se současným právním stavem i mezi sebou navzájem. Odboru ochrany ovzduší a odboru legislativnímu proto ministr uložil, aby navrhnul varianty vhodné a promyšlené legislativní změny zákona o ochraně ovzduší (popřípadě i zákona o integrované prevenci), které nebudou mít vedlejší negativní dopady na tolik diskutovanou kvalitu ovzduší v České republice.

Právní hodnocení ochránce

Ochránce po provedeném šetření konstatoval, že problém, se kterým se na něj stěžovatel obrátil (obtěžující vlivy provozu výrobního podniku v těsném sousedství obytné zástavby), lze brát i jako doklad dosavadního ne zcela systémového přístupu k agendě územního plánování ve městě (plnění úkolů a cílů územního plánování ve světle dosavadních územně plánovacích přístupů úřadů ve vztahu k rozvoji sídelního útvaru). Instituce veřejného ochránce práv dlouhodobě poukazuje na nefunkčnost systému výkonu státní správy v otázkách zjišťování obtěžujícího zápachu v území a jeho řešení (eliminace). Tato okolnost (tedy jistá rezignace na řešení zápachů ze strany orgánů ochrany ovzduší i orgánů hygieny) by přitom měla najít svůj odraz právě v mnohem pečlivějším územně plánovacím přístupu.¹³⁹⁾

Pokud jde o existující provoz, vzhledem ke všem okolnostem případu (objekt, ve kterém se provozovna nachází, na základě již nepřezkoumatelného svolení stavebního úřadu dlouhodobě užíván k těmto účelům; v potaz nutno brát i složitý urbanistický vývoj lokality, stejně jako skutečnost, že je v současnosti k dispozici kladné stanovisko EIA s podmínkami, nezanedbatelná jsou samozřejmě i dosavadní odborná hodnocení v podobě rozptylových, pachových či hlukových studií, která nedospěla k závěru o jakémkoli překročení veřejnoprávních limitů ve spojitosti s výrobní činností v provozovně) zde nějaké jednoduché řešení k dispozici není.

Ochránce zjistil, že ČIŽP k zastavování provozu zdroje znečišťování ovzduší dosud přístupovala spíše pragmaticky a s ohledem na okolnosti konkrétního případu, přičemž zohledňovala snahu provozovatele povolení získat a faktické dopady provozu na okolí. ČIŽP a MŽP se tedy snažily překlenout nedostatky právní úpravy zastavování provozu zdroje znečištění ovzduší postupem, který by zohlednil specifika každého jednotlivého případu.

Ve věci požadavku stěžovatele na zastavení provozu dle zákona o ochraně ovzduší veřejný ochránce práv uvedl, že institut zastavení provozu dle § 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší vnímá v jeho aktuálně zakotvené podobě (mj. nemožnost dle aktuální právní úpravy uložit „pouhé“ omezení provozu zdroje jako dříve, dále též zákonem vyloučený odkladný účinek odvolání) jako významný a silný prevenční právní instrument aplikovatelný na případy zjevně excesivních překročení právní úpravy ochrany ovzduší provozovatelem zdroje. V tomto kontextu tedy využití uvedeného institutu má být vyhrazeno zjištěným skutkově závažným stavům, jež takovou aplikaci v plné míře opodstatní a ospravedlní. Věcí orgánu ochrany ovzduší je v řízení o zastavení provozu takový skutkový stav spolehlivě dovodit (a zdůvodnit).

Každopádně nelze mít pochyb i o tom, že je zapotřebí respektovat v řízení o zastavení provozu zdroje v elementární míře i procesní práva provozovatele takového zdroje, zvláště disponuje-li tento například povolením dle stavebního zákona, kladným výsledkem procedury EIA apod. Musí mu být umožněno minimálně předestřít také svoji argumentaci a vlastní pohled na celou záležitost (tím spíše, je-li jeho případnému odvolání do rozhodnutí ve věci odňat odkladný účinek), tj. jeho právem je být informován o zahájení řízení o zastavení provozu, předložit své stanovisko, vyjádřit se ke všem podkladům v řízení shromážděným a, samozřejmě,

139) K tomu viz <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2015/ministerstvo-se-vyhyba-povinnosti-regulovat-zapach>.

třeba i žádat o přerušeni vedeného řízení (zda jsou pro tento procesní krok splněny všechny předpoklady, je už opět věcí správního uvážení úřadu).

Uvedené ostatně potvrzuje i odborná komentářová literatura: „Řízení o vydání rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje je správním řízením, na které se subsidiárně vztahuje SpŘ. Z hlediska jeho zahájení se jedná o řízení zahajované z moci úřední (*ex officio*). S ohledem na § 46 SpŘ je tento typ správního řízení zahajován dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 (v daném případě provozovateli stacionárního zdroje) doručením oznámení nebo ústním prohlášením. Rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje je vydáváno správním orgánem ve formě správního rozhodnutí, pro jehož obsah, formu a náležitosti platí § 67 a násl. SpŘ“.¹⁴⁰⁾

V daném případě se pak i podle mých zjištění jednalo o poměrně specifickou situaci, kdy v území dlouhodobě již „etablovaný“ zdroj znečišťování ovzduší, který disponoval nepřekročitelným veřejnoprávním svolením dle stavebního zákona a v objektivně porovnatelných charakteristikách podle všech zjištění nijak nevybočoval z rámce požadavků platné právní úpravy (dané kupř. přípustnými limity znečišťování ovzduší), o pravomocné povolení dle zákona o ochraně ovzduší v říjnu 2014 „přišel z úřední moci“ samotného orgánu ochrany ovzduší, jenž byl paradoxně veden snahou vytvořit prostor právě pro jeho do té doby absentující komplexní prověření z hlediska dopadů na životní prostředí v rámci k tomu zákonem předvídaných procedur (posouzení EIA) a při zainteresování všech potenciálně dotčených subjektů.

Shrnutí

Ještě v průběhu šetření získal ochránce informaci, že ČIŽP uložila provozovateli pokutu za porušení zákona o ochraně ovzduší a současně vydala rozhodnutí o zastavení provozu. Účel šetření byl naplněn, neboť podnětu stěžovatele na vydání rozhodnutí o zastavení provozu, jakož i podnětu k projednání nezákonného jednání v rámci sankčního řízení, ČIŽP vyhověla. Z uvedeného důvodu ochránce šetření podnětu ukončil.

Pokud jde o možné nedostatky stávající právní úpravy zastavení provozu zdroje znečišťování ovzduší, ochránce uvítal, že ministr životního prostředí závěry šetření v dané věci zohlednil a uložil odboru ochrany ovzduší a odboru legislativy zpracovat návrh varianty legislativní změny. I vzhledem k reálné délce a složitosti legislativních procesů se ochránce přiklonil k ministrem zmiňovanému nastavení vhodných procesních pravidel (resp. k možnosti, v případě, že provoz zdroje splňuje či je schopen splnit podmínky ochrany ovzduší a neohrožuje lidský život a zdraví, získat povolení „dodatečně“). Naopak pro instituci veřejného ochránce práv by s ohledem na veškeré souvislosti byla stěžejí akceptovatelná alternativa úplného vypuštění institutu § 22 odst. 2 ze zákona o ochraně ovzduší. Ministra životního prostředí ochránce požádal, aby jej s výsledným řešením seznámil.

Závěrem lze zmínit, že ochránce dal stěžovateli k uvážení řešit věc občanskoprávní cestou, která by pro něho mohla znamenat ve výsledku posun alespoň v podobě odškodnění (ustanovení

140) Viz MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, 435 s.

§ 1013 odst. 2 obč. zák. umožňuje soudu přiznat náhradu nemajetkové újmu tomu, kdo je obtěžován nad míru přiměřenou poměrům úředně schváleným provozem závodu).

Současně ochránce zdůraznil, že je úkolem stavebního úřadu (jako strážce souladu navrhovaných aktivit v území s územním plánem) nepřipustit v území další rozvoj takové činnosti (v plochách, ve kterých se historicky nachází), u níž je to z hlediska cílů a úkolů územního plánování jen stěží obhajitelné (zdůvodnitelné). Jen takový přístup ostatně vytváří dostatečný tlak i na koncepční řešení situace v souladu se shora citovanou urbanistickou koncepcí územního plánu města.

O svých zjištěních v tomto případě se ochránce rozhodl informovat prostřednictvím čtvrtletní zprávy Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR.¹⁴¹⁾

141) Kompletní znění zprávy o šetření tohoto případu je dostupné na: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4716>.

Nejčastější příčiny oddalování realizace staveb

Jaroslava Milerová

V souvislosti s projednávanou novelou stavebního zákona se z médií dozvídáme, že k urychlení výstavby dojde právě na základě přijetí novely stavebního zákona, která má za cíl zrychlit celý proces povolování staveb, protože příčinou zdlouhavého povolování staveb je právě znění stávajícího stavebního zákona. Já ovšem tento názor nesdílím. Na základě zkušeností nasbíraných při působení na pozici odvolacího orgánu obecného stavebního úřadu bych mezi nejčastější příčiny vedoucí ke zdržení celého povolovacího procesu zařadila následující:

1. vlastnictví pozemků pod plánovanými stavbami – týká se liniových staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury,
2. nedostatečně zpracovaná dokumentace,
3. neustále brojící sousedé,
4. obstrukce ze strany spolků,
5. vadné rozhodnutí stavebního úřadu, které musí být zrušeno v odvolacím řízení,
6. rozhodování soudů.

Tyto příčiny jsou pouze stručně nazvány, jejich podrobnější obsah je rozebrán dále.

Ad 1. Vlastnictví pozemků pod plánovanými stavbami – týká se liniových staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury. Tento problém na svět přichází už v okamžiku, kdy ještě není ani zahájeno řízení před stavebním úřadem a tento problém nelze žádným způsobem odstranit. V souladu s ústavními principy požívá vlastnické právo všech stejnou zákonnou ochranu. Vlastnické právo nelze nikomu bez dalšího odejmout. Při přípravě liniových staveb je tak největším problémem to, že plánovaná stavba vede přes pozemky jiných vlastníků. Vyjednávání s vlastníky těchto pozemků o odkupu bývá velmi zdlouhavé, stavebník zpravidla nechce požádat stavební úřad o územní rozhodnutí do té doby, dokud nemá vypořádanou otázku pozemků, protože v opačném případě (byť by se jednalo o stavby, pro které by šlo vlastnické právo vyvlastnit, a tudíž by nebyl nutný souhlas vlastníka pozemku s touto stavbou), by to znamenalo vážnou komplikaci a zdržení v územním řízení. Minimálně by se jednalo o podané odvolání a s tím spojenou celou řadou námitek. Čím více námitek, tím větší riziko toho, že alespoň jedna námitka nebude vypořádána tak, jak by si následně představoval soud, a celý povolovací proces je pak tímto soudem zpochybněn a vrácen na začátek.

Tato příčina zdržení – nevypořádané vztahy k pozemkům – v povolovacím procesu, resp. ještě před zahájením povolovacího procesu, není dle mého názoru odstranitelná, a to z důvodu výše nastíněných ústavních principů ochrany vlastnického práva.

Ad 2. Dalším problémem při projednávání povolování staveb jsou nedostatky v předložené dokumentaci staveb. Projektanti často nerespektují požadavky, které na ně klade vyhláška o dokumentaci staveb, chybí kóty ve výkresech, není v nich dostatečně zachycen aktuální stav v území. Ani textová část dokumentace není bez vad. Například údaje o souladu s územně plánovací dokumentací, které jsou dle vyhlášky č. 499/2006 Sb. vyžadovány, jsou shrnuty v jedné holé nic neříkající větě – záměr je v souladu. Stejně tak údaje o splnění požadavků dotčených orgánů – záměr je v souladu. Takováto dokumentace pak těžko může být ve správním řízení

něčím, z čeho má stavební úřad čerpat podpůrné argumenty pro to, proč by mohla být stavba v daném území v daném rozsahu povolena. Nad nedostatky projektové dokumentace pak nelze zavírat oči zvláště pro to, že na mnoho vad upozorňují i sami účastníci řízení, kteří představují býti pasivními příjemci, ale změnili se na velice informované aktivní účastníky řízení.

Jistě lze také slyšet názory projektantů, že od nich stavební úřad vyžaduje dle jejich názoru zbytečné doplňování předložené dokumentace. Zde se ale musím stavebních úřadů zastat. Je třeba si uvědomit, že projektová dokumentace je hlavním podkladem pro vydání rozhodnutí. Náležitosti dokumentace určuje prováděcí vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, a nelze od nich upustit. Aby dokumentace byla plnohodnotným podkladem, jehož obsah ob stojí i při soudním přezkumu rozhodnutí, musí splňovat všechny náležitosti kladené na ni uvedenou vyhláškou. Nestací však, aby tyto náležitosti splňovala pouze formálně například členěním souhrnné technické zprávy přesně dle vyhlášky, je třeba také to, aby příslušnou vypovídací hodnotu měl i konkrétní obsah dokumentace. Pokud tedy vyhláška vyžaduje, aby v dokumentaci byly uvedeny údaje o souladu s územně plánovací dokumentací, je nutné, aby projektant uvedl to, o jakou územně plánovací dokumentaci se jedná, v jaké ploše se záměr nachází, jak jsou splněny regulativy určené konkrétním územním plánem apod. Jedná se o údaje, které musí projektant znát, aby mohl záměr řádně navrhnout a zpracovat pro něj dokumentaci, nemůže tedy být problém v tom, aby tyto údaje do dokumentace uvedl. Stejně tak údaje o splnění požadavků dotčených orgánů – projektant má dle stavebního zákona za povinnost postupovat při své projektové činnosti v součinnosti s dotčenými orgány, proto by neměl být problém uvést do dokumentace konkrétní údaje o splnění požadavků dotčených orgánů. A takto bychom mohli postupovat bod po bodu dle vyhlášky č. 499/2006 Sb. Dokumentace je jedním z klíčových podkladů pro rozhodování, je tedy nutné, aby k této skutečnosti přihlíželi i projektanti při zpracování dokumentace.

Ad 3. Neustále brojící sousedé. Toto souvisí s výše uvedeným – z dříve pasivních příjemců rozhodování správních orgánů se stali informovaní aktivní účastníci řízení. Toto je naprosto v pořádku za situace, kdy účastníci řízení skutečně hájí svá práva, která by mohla být daným záměrem dotčena nad míru, kterou oni považují za přijatelnou. Z projednávaných odvolání je ale patrné, že často jsou však podávána odvolání i v situacích, kdy je zřejmé, že stavba nemůže vadit ani svému nejbližšímu okolí. Podávání takových odvolání však nelze ničím bránit, je tak na správních orgánech, aby zvolily správnou argumentaci a odvolateli vyvrátily jeho námitky. V mnohých případech se to však i přes velkou snahu nepodaří, protože účastníci řízení v řízení brojí jen proto, že to považují za snadný prostředek řešení sousedských sporů. Pokud nadřízený orgán neoficiálně komunikuje se stavebním úřadem, který ve svém území zná dobře poměry, se dozvídá, že za podaným odvoláním nestojí to, že by odvolateli vadila nějaká stavební činnost dějící se v sousedství, ale původcem všeho je nějaká sousedská hádka.

Ad 4. Obstrukce ze strany spolků. Účast spolků ve správních řízeních je možná za situace, kdy by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. V těchto situacích je určitě i společensky přínosné, aby spolky zájmy ochrany přírody a krajiny hájily. Problém nicméně nastává v situaci, kdy je zřejmé, že žádné dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny nepřichází v úvahu. Například vybudování myčky aut ve stávajícím areálu benzinové pumpy – nedochází ke kácení dřevin, stávající plochy jsou zpevněny asfaltem, nejsou vytvářeny ani žádné emise. Zde je zřejmé, že žádné zájmy ochrany přírody nejsou dotčeny a ani nemůžou být, přesto se však spolky své účasti v řízení domáhají, ale z podaných námitek je zřejmé, že jim o žádnou

ochranu přírody a krajiny nejde, ale chovají se pouze obstrukčně. Obstrukčně se spolky chovají i za situace, kdy je jejich požadavek na účast v řízení oprávněný. Spolky neplní svoji úlohu, kterou jim svěřil zákon, ale staví se do pozice jakéhosi obecného ochránce zákonnosti a poukazují pouze na domnělé nedostatky v řízení, ale zcela se vytráčí to, co bychom od nich očekávali – snaha bránit věcné zájmy ochrany přírody a krajiny. Ne jedinkrát se stalo, že spolek požadoval po stavebníkovi finanční kompenzaci výměnou toho, že se nebude hlásit do správního řízení. Nelze se tedy poté divit, že správní orgány pak přistupují k účasti spolků v řízení s despektem, když ty nejsou schopny plnit svoji skutečnou úlohu, ale omezí se pouze na obstrukce v řízení. Navíc jakou váhu může mít spolek, když k jeho založení postačí tři osoby – většinou se jedná o rodinné příslušníky, navíc ještě o sousedy stavby, která má být povolena.

Ad 5. Vadné rozhodnutí stavebního úřadu, které musí být zrušeno v odvolacím řízení. Toto je problém, jehož odstranění je možné efektivním výkonem státní správy. Je optimistické, že vadných rozhodnutí stavebních úřadů je minimum. V celorepublikovém měřítku je vydáváno několik stovek tisíc rozhodnutí za rok. Naproti tomu k odvolání putuje pouze malé procento z nich a ještě menší procento je pak odvolacím orgánem rušeno (odhad 150 000 – 7 000 – 3 000). Domnívám se, že tento problém nelze odbourat úplně. I když se stavební úřady pravidelně vzdělávají a metodicky na ně působí krajské úřady, nelze se v takovém množství správních řízení chyb vyvarovat. Navíc k rušení prvostupňových rozhodnutí může docházet i za situace, kdy je postup stavebního úřadu správný, ale odvolací orgán má například odlišný právní názor na řešení dílčího problému.

Ad 6. Rozhodování soudů je problematické především za situace, kdy rozhodnutí soudu je vydáváno bez vazby na daný případ, a to bez vazby časové a bez vazby věcné. Je velký problém, když soudy zasahují do rozhodování správních orgánů po roce a půl od doby, kdy bylo vydáno rozhodnutí správních orgánů v posledním stupni. Není proto výjimkou, kdy soud zruší územní rozhodnutí nebo stavební povolení na stavbu, která je již dávno zkolaudovaná. Zbytečně tak přivádí stavebníky do neřešitelných situací. Toto je pak pro stavebníka těžko pochopitelné, navíc pokud se soud ani neobtěžuje podívat se na místo stavby, aby zjistil, o co v dané věci jde. Samotné rozhodování soudů je pak zaměřeno převážně na procesní stránku věci a zcela mimo rozpoznávací schopnosti soudů je skutečná podstata věci. Rovněž tak z postojů soudců, které máme možnost slyšet například na odborných konferencích, je zřejmé, že tito již dopředu přistupují s předsudky ke správním rozhodnutím. Stavební úřad vydá povolení, ale dle soudu je to špatně, protože nebyla dostatečně šetřena práva stěžovatelů, na druhou stranu pokud stavební úřad povolení nevydá, opět to může být v očích soudu špatné rozhodnutí, protože nebyla dostatečně šetřena práva stavebníka. V takovéto situaci je pak pro správní orgány těžké rozpoznat, jak by mělo být rozhodováno, aby takové rozhodnutí prošlo i soudním přezkumem.

Shrnutí

Z výše definovaných problémů při povolování staveb je zřejmé, že stávající systém stavebního práva nestojí za zdoluhavým procesem projednávání a povolování staveb. Je tedy vůbec otázkou, zda se na situaci něco změní, pokud bude přijata novela stavebního zákona. Největší průtahy nastávají při projektové přípravě staveb. Toto je ale situace, která zde bude pořád bez ohledu na následující procesy před stavebním úřadem. Je totiž nemyslitelné, aby stavby

probíhaly bez řádného projektu, a bez toho, aniž by byly vyrovnány vztahy s vlastníky pozemků, na kterých má stavba stát. Těžko lze pak také bránit sousedům, aby vznášeli do řízení námitky a odvolání a požadovali soudní přezkum. Toto právo za stávající situace pak zřejmě nelze upřít ani spolkům. Jak je již řečeno, rovněž nelze vyloučit ani určitou chybovost postupu stavebních úřadů.

Co by ale mohlo přinést pozitivní posun v celé věci, je nastavení pravidel pro to, jak mají soudy rozhodovat. Samozřejmě nelze soudům přikazovat, jak mají v daných záležitostech rozhodovat věcně, ale lze je regulovat procesně. Jak je výše uvedeno, největší problém v rozhodování soudů je to, že se tak děje bez časové a věcné vazby. Je třeba stanovit lhůtu, do kdy musejí vydat svoje rozhodnutí. Jako nejvhodnější se jeví doba 90 dnů od podání žaloby, a to u všech staveb, tedy nejen u staveb ve smyslu zákona č. 416/2009 Sb. Domnívám se, že tato doba není nereálná, i správní orgány jsou vázány touto lhůtou a správní soud opět dělá jen to, že zkoumá postup správních orgánů. Proto by měl být schopen tuto lhůtu dodržet. Tím se pak odstraní problém popsany v bodě ad 6. Dále by bylo vhodné zamyslet se nad tím, zda by neměla být soudům stanovena povinnost provést ohledání na místě, aby ty si uvědomily, o čem rozhodují a alespoň nějakým způsobem se vžily do postavení stavebníků a ostatních účastníků řízení. Rozhodování soudů je totiž naprosto odtržené od reality. Soudy by pak také spolu s procesní stránkou věci měly posoudit i věcnou stránku. Protože určité není vhodné, aby soud věc třikrát vrátil na vadném procesu, ale správní orgány se ani jednou nedozvědí, názor soudu na projednávaný záměr.

Na rozhraní: Stavební legislativa a Stavebnictví 4.0

Jan Fibiger

Před 10 lety, v lednu 2007, představil Steve Jobs první iPhone, dnes stamiliony lidí, možná miliardy, berou denně do rukou smartphoney. Nové mnohonásobné možnosti komunikace, tisíce aplikací, které nás informují, co je nového, jaké bude počasí, za jak dlouho a čím dojedeme z práce domů a kolik ještě kroků musíme dnes pro své zdraví udělat, jsou realitou, bez které si desetileté děti nedovedou svět již ani představit. Velké průmyslové koncerny postupně zcela robotizují svoji výrobu a to umožňuje, že z montážní linky sjíždí každý vůz jako originál vyrobený podle individuálního přání konkrétního zákazníka. Autonomní samořídící se a samoučící se systémy nastupují do řady činností. Dynamika těchto změn a jejich význam do utváření celé společnosti dostal název 4. průmyslová revoluce. Jednotlivé státy spojují s ní rozhodující úsilí pro posílení své konkurenceschopnosti, a tak „Industrii 4.0 – průmysl 4.0“ se stal základem pro národní programy v řadě zemí, formulovaných v letech 2014–2015 (například USA, Francii, Německu, Číně, Japonsku a jinde). Česká studie Národní iniciativa Průmysl 4.0 byla dokončena 3. února 2016 a stala se podkladem pro unesení vlády České republiky č. 729 ze dne 24. srpna 2016.

Stavebnictví jakoby stálo stranou, v České republice i v Evropské unii patří k odvětvím, kde produktivita práce roste jen velmi zvolna. Má to zřejmě na svědomí jak rostoucí komplikovanost staveb a jejich konstrukcí, reagující na různé energetické, ekologické a další požadavky, ale i rozsáhlé uplatnění pracovní síly s nízkou produktivitou, které sehrává i sociální roli. Pod pojem Stavebnictví 4.0 v pojetí SIA ČR Rady výstavby zahrnujeme celý proces výstavby od výběru lokality a podmínek pro umístění stavby do území, přes projektovou a investiční přípravu, vlastní výstavbu až po provozování a údržbu staveb, ne pouze úzké pojetí „stavebního průmyslu“.

V České republice je stavebnictví doprovázeno vleklou krizí. Vykazuje pokles o 1/3, podíl stavebnictví na HDP nečiní ani 7% a to dosahoval i 12% a jsou země, asijské tygři, kde představuje 20% HDP i více. Bytová výstavba svými 22-26 tisíci byty zajišťuje prostou reprodukci bytového fondu za 150 let a je na polovině srovnatelných zemí. Stát je montovnou, a to co by nám mohlo zůstat, co je zdrojem domácí práce i domácího majetku, to je stavební produkce, ta je na polovině výkonu, který by nás táhnul dopředu. Důvodem je značně nesystémové řízením a rozptýlené umísťování veřejných investic, kde kritériem nejnižší ceny projektu a dodávky stavebních prací se stalo nejpřísněji státem sledovaným hlediskem výstavby. Přitom každý soukromý developer ví, že ušetřit může na investici zejména správným výběrem a umístěním stavby a kvalitním projektem a každý soukromý stavebník a provozovatel stavby ví, že jsou pro něj rozhodující náklady na provoz, údržbu a na výměnu dožilých součástí a zařízení stavby, které významně přesahují náklady investiční. Opakovaně zní stížnosti na legislativu. Ze staveb ale často zní: nám chybí zejména řemeslníci, nechte si svá chytrá města, BIM a Stavebnictví 4.0.

Publikace „Na rozhraní“ vydaná Vyšehradem na sklonku loňského roku, jejíž název jsem si vypůjčil pro název celého článku, představuje úvahy předních českých filosofů, sociologů,

politologů, politiků, přírodovědců, techniků a dalších profesí, kteří hodnotí situaci české společnosti ve světle světových dějin, dramatických politických změn, nejistot spojených se stále zjevněji patrnou podobou krize „západní demokracie“ kterou jsme my v Čechách před krátkým časem po pádu komunismu vnímali jako ostrov práva, stability a spravedlnosti. Vedle změn společenských a ekologických, o kterých vedeme často nepoučené, o to vášnivější diskuse, a snažíme se o nich rozhodovat v často ne příliš přesvědčivých hlasováních (brexit), je zde nepochybný potenciální zdroj změn spojený s lidským poznáním a umem. Posun v genovém inženýrství, zdravotnictví, poznání chování hmoty a její složení a zejména digitalizace řady procesů a rostoucí inteligence námi vyrobených strojů a jejich čidel přináší novou situaci. Samořídící, posléze samoučící a reprodukcující se stroj již není Čapkovská vize, ale špičková dosažená úroveň v nejlepších laboratořích. Co si o nás takový stroj pomyslí? To nám, podobně jako jeho reakce zůstává zatím zahaleno a bráníme se myšlence, vírou a optimismem, že se tato nová síla nepostaví proti nám. Jakkoliv si na tuto otázku neumíme odpovědět, je jasné, že nemůžeme stát mimo tento vývoj, že jej nemůžeme pasivitou zastavit a že nám, při nepodchycení tohoto vývoje hrozí nebezpečí ztráty konkurenceschopnosti a zánik v zaostalosti a slabosti. Prof. Vladimír Mařík říká: Čtvrtá průmyslová revoluce zasáhne celou společnost.

Vize je již skutečnost:

Do ulic vyjely, zatím experimentálně, první samořídící vozy. Na stavbách se objevují první samořídící či dálkově řízené stroje, nad stavbou se vznášejí drony, existují první pokusy s 3D tiskárnami. Český výrobce Sipral zcela zautomatizoval výrobu obrovských skleněných zakřivených fasád (střech) pro pařížskou stavbu Nadace Louise Vuittona od Franka Gehryho. Počítačem řídil nejen svou plně automatizovanou výrobu, ale i atypickou, v podstatě kusovou, výrobu dodavatelů skleněných a hliníkových prvků a celou logistiku výroby a zásobování stavby. Ještě v roce 2014, při hodnocení nejlepších českých staveb v přehlídce Stavba roku nebylo o BIM (Building Information Modelling) slyšet. V roce 2015 již 8 staveb deklarovalo použití BIM v přípravě staveb, to představovalo 11 % z přihlášených. V roce 2016 to však již bylo 14 staveb, což bylo téměř 22 % z přihlášených a 100 % meziročního nárůstu. Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství s Radou BIM udělila v rámci soutěže Stavba roku 2016 stavbě Corso Court v Praze-Karlíně první cenu za rozsah užití technologie BIM v přípravě i realizaci stavby.

Použití BIM prezentovali většinou jen velcí soukromí investoři. Zdá se, že bariérou se může stát absence jednotného standardu, ve kterém by mohli všichni účastníci výstavby komunikovat, absence společné databáze knihovny výrobků a podobně. Kompetence odpovědnosti za proces výstavby a veřejné stavební investice, která je v České republice rozptýlena do pěti, v některých ohledech dokonce do osmi resortů, způsobuje jak významnou neekonomičnost vynakládání veřejných prostředků na novou výstavbu, tak nastolený resortismus podmínkami prosazování různých dílčích zájmů do pozadí odsunul komplexní pohled na hodnotu a oprávněnost staveb. Proces schvalování staveb je nejen velmi složitý a dokladově náročný, ale svoji délkou je až trojnásobně delší než v jiných zemích, a staví tak Českou republiku na nelichotivé 130 místo na světě. Existující resortismus potom brání jak účinnému zavádění e-Governmentu a elektronizaci procesu schvalování staveb, tak se stal limitem při snaze o prosazení systémových změn v projednávané novele stavebního zákona.

Na základě iniciativy SIA ČR – Rady výstavby na Radě vlády pro stavební průmysl, vydala vláda ČR dne 2. listopadu 2016 usnesení č. 958, kde určila MPO gestorem pro zavádění BIM a uložila do 31. července 2017 zpracovat koncepci zavádění BIM v České republice, jako jednu

z podmínek pro stavebnictví 4.0. Na podporu tohoto pokroku formulovala SIA na svém zasedání 31. října 2016: „Výzvu k zahájení systémových změn vyvolaných průmyslovou revolucí 4.0 ve stavebnictví“, která obsahuje požadavky:

1. Koncentrovat roztroušenou pravomoc v oblasti řízení investic a výstavby na jeden ústřední orgán – ministerstvo pověřené územním rozvojem, stavebnictvím a nejlépe i veřejnou výstavbou včetně výstavby dopravních a inženýrských tras, v jehož čele bude stát místopředseda vlády.
2. Provést kompletní rekodifikaci stavební legislativy, včetně změny kompetenčního zákona a kompetencí na úrovni krajů a obcí, při zajišťování veřejných stavebních investic i pro uplatňování území regulace, povolování staveb a dohled nad výstavbou, včetně standardizace nových postupů.
3. Prosadit úplnou elektronizaci procesu výstavby od projektové přípravy, rozpočtování, schvalování staveb, řízení výstavby a následnou správu budov a uplatnění těchto principů, zejména u veřejných stavebních zakázek zákonem. Zajistit potřebné rekvalifikace pro tento proces.

Tato výzva byla dne 24. listopadu 2016 projednána na Radě vlády pro stavební průmysl a doporučena vládě ČR. Je to snad přímo troufalostí spojovat si toto úsilí s vystoupeními ministrů vlády ČR na Stavebním Fóru 7. března 2017, kdy z úst pana místopředsedy vlády zaznělo přesvědčení, že je potřeba integrace roztroušených kompetencí a z úst ministrů dopravy, životního prostředí a pro místní rozvoj pak podpora takového kroku. I když vždy s důrazem, že do jejich ministerstva. Prohlášení paní ministryně ke stavební legislativě znělo: nejprve necháme schválit projednávanou novelu a potom předvedeme návrh její zásadní rekodifikace. Následné jednání s názvem Stavebnictví 4.0, zrovna jako pracovní panel k restrukturalizaci stavebního zákona však ukázaly, jak je stanovení nových principů těžké a jak rozdílně je zatím jednotlivými partnery diskuse chápáno. Ostatně podobnou zkušenost přinesl i workshop Asociace pro urbanismus a územní plánování na téma nového zákona, uspořádaný týden před tím. Jako bychom nevěřili, že změny se blíží a doufali, že jen drobná revize stávající praxe uvede stav do původního rovnovážného, všemi vnímaného, jako dobrého stavu. Na dotaz, který to vlastně byl, zazní: no předci zákon padesátka. Ta byla ale formulována za zcela jiných podmínek, a asi se většinově shodneme, že jejich návrat není to, co bychom od budoucna chtěli očekávat. Padesátka je však v oboru symbolem jasnosti, účelnosti, přehlednosti, o kterou jsme snahou o posílení občanských práv, ochrany majetku a demokracii, ekologií a trvalou udržitelností a tržního principu v státních investicích přišli. Pochybovat o těchto principech je dodnes hříšné, jejich dopad do výstavby je však značně neuspokojivý. Má-li tedy vzniknout nová legislativa je potřeba podrobit analýze i absolutnost některých obecných principů, kde jejich ochrana je placena celkovou administrativní ztuhlostí, ztrátou konkurenceschopnosti a ve svém důsledku hrozbou nestability a nerovnováhy v celé společnosti.

Rámec změn:

Nejprve bych chtěl vyslovit přesvědčení a potřebu jisté zdrženlivosti, ano konzervativnosti v nových změnách, neb největší hodnotou stavební legislativy v Čechách je její tradiční uspořádání a všeobecná znalost. Každý občan této země tuší, že k zahájení stavby potřebuje stavební povolení a k jejímu používání kolaudaci, většina si dovede představit, že územní plán je jakýsi regulační předpis, který jej omezuje ve využívání nemovitosti podle zásad stanovených městem a že tyto zásady jsou jen obtížně změnitelné. Existuje dlouhá řada předpisů, které jsou

na tento více jak sto letý právní systém navázány. Dobrý stavební zákon je zárukou kontinuity, stability a bezpečnosti ve správě a využití veškerých nemovitostí a při rozvoji obcí. Proto nové řešení si vyžádá jak úctu ke znalostem a zvyklostem občanů, tak důkladné domyšlení všech vazeb a souvislostí. Na úvod bude ale nezbytné nově definovat cíle a poslání.

Územní plánování si klade za cíl koordinaci požadavků ekonomických, sociálních a ekologických při formulování využití území a plánování rozvoje obcí, a architekt bude vždy zdůrazňovat hledisko estetického souladu a působení v řešení krajiny, historického dědictví, veřejných prostranství i návrhu nových staveb. Tyto cíle se územní plánování tradičně snaží dosáhnout strukturou dokumentů, které odpovídají svým měřítkem dnes zcela důsledně správnému vymezení území, pro které jsou zpracovávány a jehož představiteli jsou schvalováni. Otázkou je jejich použití, význam a závaznost. Zároveň je otázkou, zda mají mít pouze úlohu regulační, což je převažující dnešní praxe, nebo i polohu plánovací, pro kterou byly původně zřízeny. Pak by měli obsahovat jasné ekonomické zdůvodnění navržených ploch, vyjádření nákladů na veřejné a zejména podmiňující technické a občanské vybavení ano i hledisko provozní by nemělo být zapomenuto. To by umožnilo zpracovat v jejich rámci časový plán jejich realizace, který by jasněji orientoval všechny partnery o plánovaném rozvoji a možnosti jejich zapojení do investičního procesu. Jsou země, kde tyto plány jsou i základem daňového nebo jinak schvalovaného postupu na společnou koncentraci soukromého a veřejného kapitálu. Soukromník se podílí na veřejné investici a zhodnocení svého pozemku či nemovitosti. Nebo dokonce pro zainvestované území jsou stanoveny „penalizační daně“ při jejich nevyužití pro plánovanou zástavbu (u nás tento systém byl uplatněn již za Karla IV a Novém Městě Pražském). V současnosti by takovýto plán měl být podmínkou pro jakoukoli investici, zejména pro dotované programy Evropské, jako zbytečné by potom byly všechny „strategické a rozvojové plány“, neb jejich obsah a průmět do území by byl zadáním územního plánování. Stranou diskuse ponechávám snad největší nešvar, kdy územní plány jsou napadány a následně rušeny soudy na základě formálních a procesních pochybení, často bez ohledu na většinový zájem pro řešené území. Osobně považuji takovéto jednání za protispolečenské. Dnes máme v České republice přes 4 500 územních plánů a jen něco přes 100 regulačních plánů, to je hlavní vnitřní překážkou pro úspěšné zrychlení stavebního řízení i celé výstavby. Požadované jednostupňové stavební povolení vycházející jen z funkční plochy a jejích ukazatelů je jen malou oporou jak pro stavební úřady, tak pro stavebníky. Proto si současná situace vyžaduje stále zachovávat územní rozhodnutí jako nástroj pro umístění stavby. Praxe řady západních států, kde územní plány jsou zpracovávány jen pro vybrané a rozvojové obce v řádu několika set (pro srovnatelné území s Českou republikou), ale počty regulačních plánů jdou do desítek tisíc, vytváří podmínky pro následné zrychlení nebo i privatizaci stavebního řízení. Regulační plán totiž stanoví většinu veřejných požadavků na stavbu, její umístění, její parametry, často i na její architekturu: tvarové a materiállové, nebo barevné řešení. Regulační plán jednoznačně definuje i podmínky pro napojení stavby na veřejnou infrastrukturu. Konečně regulační plán je posledním místem veřejného projednávání všech podmínek pohledů a námitek.

Digitální svět a jeho překotný vývoj však otvírá i pro tuto oblast nové možnosti. Výchozí pozemkové podmínky území jsou zachyceny v digitálním katastru. Výchozí geologické podmínky i stavy zeleně postupně získávají digitální podobu. Výchozí technické a urbanistické podmínky území jsou předmětem územně-analytických podkladů (UAP), které jsou v současnosti otevřeny pro využití veškerého plánování a správy území. Bude věcí dalšího snažení, že

jejich elektronická podoba a průběžná aktualizace umožní v kterékoli době z jedné databáze získat všechny potřebné informace o každém místě, které dnes spravují v různých systémech jednotliví správci v území. Takto definovaný digitální model území potom se stanem i nositelem informací ze všech úrovní územního plánování (celostátní, krajské, městské i lokální regulace). Takto pojatý systém „Dynamického plánu“ umožní „zoomování“ problematiky z úrovně státu do úrovně jednotlivé parcely (v obecné podobě to dnes již nabízí Google mapy). Ke každé jednotce území (parcele, pixelu modelu) proto bude možno stáhnout veškeré dostupné informace o daných podmínkách i o územním plánování či jinými nástroji stanoveným regulativům na jeho využití a rozvoj. Dynamický plán však umožní i průběžnou aktualizaci kterékoliv vybrané části území, nebo kteréhokoliv systému (dopravní trasy, struktury vybavení obchodními centry a podobně), neb v potřebném rozsahu upozorní zpracovatele na všechny aspekty a úrovně, které bude muset v rámci jím navrhované změny zohlednit domyslet a následně projednat a nechat schválit. Takováto změna by pak byla automatickou aktualizací všech dokumentů. Zásada: „Jednou, ale důkladně!“

Aktualizovaný Akční plán pro rozvoj digitálního trhu, zpracovaný úřadem vlády, byl v polovině února 2017 projednáván na tripartitě. V materiálu se uvádí: Digitální technologie zásadně a rapidním tempem mění ekonomiku i podobu společností na celém světě. Změny, které digitální revoluce přináší, se nevyhnutelně dotknou života každého z nás. Pro podnikatele a spotřebitele tento vývoj znamená škálu nových příležitostí a s nimi rozvoj inovativních služeb, jež mají pozitivní dopad na kvalitu života nás všech. Pro vládu ČR tento vývoj znamená nutnost aktivního přístupu vedoucího k podpoře rozvoje digitální ekonomiky. V roce 2015 mělo 79 % českých domácností přístup k internetu a 98 % českých podniků, což je o 3 % více, než je průměr Evropské unie. V roce 2015 dosáhla Česká republika na 17. místo z 28 členských států EU. Nejvíce zaostává v poskytování veřejných digitálních služeb, kde má až 24. pozici. Vláda zřídila v České republice institut koordinátora digitální agendy (dále „koordinátor“), sídlí na úřadu vlády.

SIA ČR Rada Výstavby vydala k tomu to materiálu následující stanovisko:

„Materiál dokládá úsilí České republiky na budování jednotného digitálního trhu v Evropě o vytvoření Společnosti 4.0 o rozvoj digitální ekonomiky a hodnotí řadu programů a jejich resortní příslušnost i celonárodní zastřešení. V této souvislosti je smutné, že stavebnictví, nebo lépe řečeno celá výstavba je tímto programem zatím nezasazena:

1. Na úrovni územního plánování (MMR) chybí podpora koncepce digitalizace územně-analytických podkladů a koncepce digitalizace územně plánovací dokumentace a jejího projednávání, schvalování a aktualizací.
2. Na úrovni stavebního řízení chybí koncepce (není zmiňována) digitalizace územního a stavebního řízení a podmínek, které je pro ni potřeba rozvinout.
3. Na úseku zadávání zakázek, není přijata žádná koncepce digitalizace předkládání a schvalování veřejných investic dokonce ani při zadávání veřejných zakázek není digitalizace jako zásadní program založena.
4. úrovní přípravy, zpracování projektů, jejich schvalování a následné kontroly při realizaci a provozu, kde se spontánně digitalizace prosazuje formou BIM (Building Information Modeling), není ani zmínka v daném materiálu.
5. Proto ani nepřekvapuje, že není kladen důraz, ba ani zmínka na národní digitální katalog výrobků, jako základní digitální nástroj státu na podporu stavebního trhu, jeho kvality

a efektivnosti ani na národní digitální banku veřejných staveb, jako základ jejich hospodárného využívání a spravování.

6. Tomuto stavu odpovídá i situace ve vzdělávání v přípravě specialistů, ale i všech profesí, které v digitálním prostředí budou naplňovat svoje úkoly již v brzké budoucnosti. V materiálu opět

I z tohoto materiálu opět jednoznačně vyplývá, že stavebnictví-výstavba není v České republice centrálně cílevědomě řízena, což je důsledkem rozptýlených pravomocí mezi několik ústředních orgánů, a praktickou situací, že se oborem jako celkem nikdo necítí být odpovědný zabývat. Proto založení celého systému na programu Stavebnictví 4.0 je úkol, který před námi stojí v mnohém téměř nezapočat. Doufejme, že připravovaná koncepce BIM prorazí tuto situaci a otevře nové možnosti e-govermentu i do oblasti stavebního povolování a kontroly staveb, které se stane obsahem další samostatné úvahy.

Poznámka redakce:

Pan architekt Fibiger nás raději ušetřil zmínky o robotech na stavebních úřadech v zemích „asijských tygrů“, kde kontrola souladu požadavků s právními předpisy, technickými normami, podmínkami územně plánovací dokumentace apod. je automatizována na základě kompletních digitálních podkladů. Z tohoto hlediska nám rychlovlak 4. průmyslové revoluce ve stavebnictví už ujel a jeho koncových světél nyní ani nevidět. Koneckonců, již nastupují „robotičtí právníci“, tak asi nebude třeba u nás deset vysokých „právnických“ škol. Pardon! Ale pan Čapek by měl radost.

Poznatky ze soudního přezkumu územně plánovací dokumentace

Martin Tunka

Úvodem

Soudní přezkum územně plánovací dokumentace (ÚPD) prošel určitým vývojem. Před rokem 2006 přezkoumával Ústavní soud obecně závazné vyhlášky, kterými obce nebo kraje v samostatné působnosti vyhlášovaly část ÚPD, závaznou pro zpracování a schvalování navazující ÚPD a pro rozhodování v území. Přezkum těchto vyhlášek (závazných částí ÚPD) byl ojedinělý, dovolání se soudní ochrany před jejich důsledky bylo prakticky nedostupné.

Při přípravě nového stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) bylo použito obecně závazných vyhlášek na úseku územního plánování předmětem výhrad Ministerstva vnitra, spolupředkladatele návrhu zákona, Byl uváděn argumentem neslučitelnost jejich použití pro tento účel s ústavním pořádkem. Jako jediné možné řešení se nabízelo využít opatření obecné povahy (OOP), které bylo od 1. 1. 2006 do českého práva zavedeno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Soudní přezkum opatření obecné povahy upravil od 1. 5. 2005 zákon č. 127/2005 Sb., kterým bylo do soudního řádu správního (SŘS, zákon č. 150/2002 Sb.), vloženo ustanovení § 101a.

Od 1. 1. 2007 stavební zákon č. 183/2006 Sb. stanovil, že územně plánovací dokumentace se vydává opatřením obecné povahy a je závazná pro rozhodování veřejné správy o změnách v území, a že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy, přičemž je nelze přezkoumávat podle správního řádu.

Proč bylo ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. zvoleno použití opatření obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci? Důvodů bylo více. Kromě výhrad proti použití obecně závazné vyhlášky bylo hlavním a rozhodujícím důvodem zachovat dosavadní závaznost ÚPD při výkonu veřejné správy.

Těto volbě předcházely diskuse a střety často protichůdných názorů. Jeden z nich představovalo tvrzení, že územně plánovací dokumentace, především územní plány, jsou výrazem svrchovaného práva územní samosprávy stanovovat koncepci rozvoje území města/obce, která by neměla být omezována tzv. diktátem dotčených orgánů s jejich požadavky na ochranu veřejného zájmu. Opustit nutnosti dohody s dotčenými orgány při pořizování ÚPD by bylo jistě možné, ovšem za cenu, že by tato dokumentace nemohla být závazná pro navazující (správní) rozhodování veřejné správy. Teprve v něm by se totiž mohly uplatnit veřejné zájmy, řešení jejich vzájemných střetů a jejich střetů se zájmy soukromými. Posouzení výhod a problémů modelu ryze „samosprávné“ ÚPD (ta by pak byla spíše programem rozvoje obce nebo kraje) a „vrchnostenského“ územního plánování prováděného pouze státní správou (viz například dřívější pořizování územní plánů velkých územních celků ministerstvem a jejich schvalování

vládou) nakonec prokázalo, že pro přípravu závazné územně plánovací dokumentace je nevhodnější dosavadní tzv. smíšený model, ve kterém se prolíná výkon státní správy s rozhodováním samosprávy. Tento model umožňuje koordinaci veřejných zájmů, zájmů územních samospráv i zájmů soukromých, při zajištění práv všech účastníků tohoto náročného hledání kompromisů.

Od roku 2006 vstoupila do debaty o povaze, účelu i obsahu ÚPD významně moc soudní. Nejdříve prováděl soudní přezkumy ÚPD pouze Nejvyšší správní soud, v roce 2006 jen ve čtyřech případech. Od 1. 1. 2012, s účinností novely SŘS zákonem č. 303/2011 Sb., provádějí přezkumy ÚPD krajské soudy, NSS rozhoduje o kasačních stížnostech. Rovněž bylo stanoveno, že návrh na soudní přezkum lze podat nejpozději do tří let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Dosud bylo provedeno téměř 500 soudních přezkumů ÚPD i související politiky územního rozvoje. V letech 2012, 2013 a 2015 to bylo téměř 80 přezkumů ročně.

Zejména zpočátku soudní přezkumy vyvolávaly velkou pozornost veřejné správy, především pořizovatelů ale i projektantů, staly se trvalým předmětem odborných seminářů. Informace o nových soudních přezkumech jsou součástí porad veřejné správy i metodických školení, tvoří přílohu „Pořizovatelská praxe“ časopisu Urbanismus a územní rozvoj, vydávaného Ústavem územního rozvoje. Česká společnost pro stavební právo (ČSPSP) vede evidenci rozsudků a zpracovává jejich rešerše. V Sekci pro územní rozhodování a stavební řád ČSPSP bylo z oblasti územního plánování diskutováno víc jak 84 judikátů správních soudů, včetně vybraných nálezů Ústavního soudu.

Jaká významná témata přinesly soudní přezkumy pro územní plánování?

Soudní přezkumy zdůraznily požadavky, které se sice daly dovodit z právních předpisů, ale které přitom nebyly příliš brány v potaz. Jejich opomíjení nebylo z hlediska činnosti pořizovatelů ÚPD i projektantů považováno za zásadní. Převládalo obecné povědomí, že vlastnická práva obecně a jejich ochrana speciálně při územně plánovací činnosti je dostatečně zajištěna vypořádáním námitek vlastníků dotčených nemovitostí. Soudní přezkum důvodnosti zásahu do vlastnických práv přinesl nový pohled na toto téma. Dále je uveden výběr určitých témat judikatury, který lze považovat za významný pro územně plánovací činnost:

K ochraně soukromých a veřejných zájmů

K vážení různých veřejných a soukromých zájmů. Podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu použitelného pro řízení o opatření obecné povahy podle ustanovení § 174 odst. 1 správního řádu platí, že „*správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“. Tato obecná zásada správního řízení je však modifikována speciálními zásadami a cíli územního plánování vymezenými v ustanoveních § 18 a 19 stavebního zákona a samotnou povahou daného řízení, neboť na rozdíl od správního řízení, v němž se rozhoduje o konkrétní věci konkrétního subjektu, se v případě opatření obecné povahy jedná sice o akt s konkrétně určeným předmětem, ale

s obecně vymezeným okruhem adresátů. Pořizovatel územního plánu proto musí chránit veřejný zájem ve všech jeho možných souvislostech a dbát ochrany jednotlivých soukromých zájmů, které však nezářídka bývají v rozporu nejen mezi sebou, ale i s veřejným zájmem. Jak bylo výše Nejvyšším správním soudem ozřejmeno, při přijímání opatření obecné povahy (zde územního plánu) vyhovění zájmu jedné osoby (jednoho vlastníka pozemků) znamená zásah do práv jiné osoby (jiného vlastníka pozemků). Vyhovění požadavku jednoho subjektu však samo o sobě nemůže znamenat vznik nedůvodné diskriminace třetích osob, neboť vždy je nutné zvážit komplexnost a složitost vztahů řešených opatření obecné povahy (zde územním plánem) a danou skutkovou situaci.

Otázka zásahu do vlastnických práv. Odůvodnění OOP nemůže obsahovat jen obecné proklamace (...). Musí ve svém souhrnu odpovědět na otázku, z jakého důvodu měla být právě část pozemku určena jako součást plocha určitého funkčního využití. Podle NSS musí být možné seznat, zda zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytné nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

I když územní plán není „rozhodnutím“ o změně funkčního zařazení konkrétního pozemku, je-li tento zařazen do určité plochy a plyne-li z územního plánu, že tato plocha s ním počítá jinak, než byl doposud zařazen, jedná se fakticky o změnu funkčního zařazení pozemku, která musí být náležitě odůvodněna, neboť představuje zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). Územní plán totiž představuje nepřímý zásah do vlastnického práva těch, o jejichž nemovitostech pojednává, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Vymezil-li totiž územní plán plochu určitého způsobu využití, nutno toto respektovat při následném rozhodování v území. Pokud dojde k radikální změně funkčního využití, vyžaduje to náležité zdůvodnění. Takový zásah do vlastnického práva nemůže být odůvodněn obecnými proklamacemi týkajícími se celé lokality. Takové odůvodnění je pak zároveň v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť, nedošlo k náležitému vyhodnocení zájmů ostatních (soukromých) subjektů včetně hlediska harmonie mezi podmínkami a potřebami generací současných a budoucích a nebyl posuzován veřejný zájem na potřebě změn v území dle § 18 odst. 1 a 2 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

Požadavky na způsob zpracování a obsah ÚPD

Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy. V obecné rovině se k ní vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010-130. Uvedl, že opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt. Abstraktnost takového aktu spočívá v neurčitém okruhu adresátů, čímž se de facto přibližuje právnímu předpisu. Pro právní předpisy však je charakteristický další znak, a to obecnost co do předmětu úpravy. Zde se naopak projevuje zásadní odlišnost opatření obecné povahy od právního předpisu, neboť opatření obecné povahy řeší jednotlivou věc, jeho předmět je tedy konkrétní, podobně jako v případech správního rozhodnutí.

Ačkoliv opatření obecné povahy samo nemůže stanovit exekučně vynutitelné povinnosti, ale může pouze u povinností stanovených zákonem stanovit jejich rozsah, je třeba jej považovat za regulativní akt. Požadavek srozumitelnosti opatření obecné povahy vyplývá právě z jeho povahy regulativního aktu jako součásti systému práva. „Právo by jako normativní ani jako regulativní systém nemohlo působit, kdyby nebylo sdělné. Aby se lidé mohli chovat podle práva, musejí vědět, jak se mají chovat.“¹⁴²⁾ Pod sdělností přitom nelze rozumět jen dostupnost práva jeho adresátům, ale též jeho srozumitelnost. Srozumitelnost v tomto smyslu by bylo lze označit za základní zásadu tvorby a vydávání právních aktů.

Nutnost dodržení srozumitelnosti právních předpisů pak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje především Ústavní soud: „V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (...). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti“ (náleze ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, bod 20). „Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nej-různějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými“ (náleze ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb., bod 70, ve věci ústavnosti legislativních přílepků). Jestliže je tedy srozumitelnost nezbytnou podmínkou, která musí být dodržena při vydávání správních rozhodnutí i právních předpisů, je třeba trvat na srozumitelnosti i opatření obecné povahy, jako jejich mezičlátku.

Nejvyšší správní soud vycházel rovněž z obecnějších závěrů Ústavního soudu, který opakovaně konstatuje, a to nejen ve vztahu k interpretaci právních předpisů, že „naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“ (z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl.ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.).

Nutnost náležitého odůvodnění změn funkčního využití (vztah původního územního plánu (ÚP) a jeho změny nebo nového a původního ÚP), tzv. skokové změny – nevyplývá, že by skokové změny ve využití území nebylo možné vůbec provést, ale že tyto musí být náležitým způsobem odůvodněny a nepostačí pouze obecná prohlášení a proklamace o naplnění cílů územního plánování.

142) KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 49.

Kontinuita s předchozím územním plánem. 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). Takovouto změnu je nutné náležitě odůvodnit.

Vymezování zastavitelných ploch – nezbytnost řádného zdůvodnění jejich potřeby ve vazbě na vyhodnocení účelného využití zastavěného území.

Úpravy směrné části územního plánu, otázka data nabytí její účinnosti; k otázce retroaktivity a retrospektivy se vztahují závěry rozšířeného senátu NSS (usnesení ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116): „*důležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektiva, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před obecnými soudy, tak v řízení správním*“. Soud vyložil, že v případě změny judikatury nedochází k vytváření nových právních norem, ale toliko ke změně jejich interpretace; nelze proto hovořit o pravé či nepravé retroaktivitě, ale pouze o retrospektivě. Otázkou, zda lze ve vztahu k soudnímu rozhodnutí uplatit zákaz retroaktivity, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11.

Meze soudní ochrany

K soudní ochraně ve spojení s možností podat návrh na zrušení OOP; ta je zákonem od samotného počátku této právní úpravy koncipována jako nástroj k ochraně subjektivních práv navrhovatele. Řízení o takovém návrhu je potom meritorně zaměřováno na to, zda k tvrzenému zkrácení na subjektivních právech navrhovatele skutečně došlo. Posláním tohoto soudního přezkoumání tak není obecná ochrana či náprava navrhovatelem dovozovaných nezákonností, které se nedotýkají jeho subjektivních práv. Návrh na přezkoumání opatření obecné povahy podaný vlastníkem dotčených nemovitostí není současně „žalobou ve veřejném zájmu“.

Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116 „*soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.*“ Nejvyšší správní soud v tomto usnesení také uvedl, že pokud účastník brojící proti neproporčním důsledkům plynoucím z opatření obecné povahy mohl

při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují; „mohlo by tím docházet k situacím, kdy by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili“.

Aktivita/pasivita navrhovatele přezkumu. Významná byla usnesení rozšířeného senátu NSS. V otázce rozšíření aktivní legitimace navrhovatelů, napadajících opatření obecné povahy (OOP) bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, že nepodání příslušných námitek navrhovatelů a důvody jejich pasivity je třeba zkoumat přísně podle okolností konkrétního případu a nelze z tohoto důvodu návrh na přezkum paušálně bez dalšího zamítnout. Pokud účastník mohl při přiměřené péči o svá práva podat příslušné námitky a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemohou soudy rozhodující ve správním soudnictví porušit právní jistotu ostatních. Rozšířený senát NSS však současně dovedl, že tehdy, když soud shledá, že navrhovatel námitky nebo připomínky podat mohl a neučinil tak, musí se soud dále zabývat tím, zda existují závažné důvody pro vyhovění některému z bodů návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy jej nezabavuje práva podat návrh na zrušení OOP. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval otázkou možné úspěšnosti navrhovatele před soudem v případě, kdy v procesu přijímání opatření obecné povahy svá práva nijak nehájil. Navrhovatel může být v takovém případě úspěšný pouze výjimečně, a to pokud jeho procesní pasivita vyplývala z objektivních okolností nebo pokud nezákonnosti, na něž poukazuje, jsou zásadního rázu a mají dopad na veřejné zájmy. Ke zrušení opatření obecné povahy by tedy mohlo dojít i přes pasivitu navrhovatele v předcházejícím řízení, ale pouze převážily-li by důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v (územním plánem) přijaté změny; za tyto vážné důvody je třeba považovat porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy

Otázka pasivity navrhovatele. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29 (a na něj následně v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Aos 3/2013-33), konstatoval, že „pokud navrhovatel námitky ani připomínky v rámci přípravy územního plánu nepodal, soud se otázkou proporcionality přijatého řešení zabývat nemůže. Rozhodoval by o dané otázce „v první linii“, a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu“. Navrhovatel se tak v podstatě sám zbavil možnosti konkrétního vypořádání svých námitek ve vztahu ke svému pozemku.

Přestože se tedy postupným vývojem judikatury standard přezkumu vůči pasivním navrhovatelům relativně zpřísnil, rozhodovací praxe (včetně všech v předchozím odstavci zmíněných rozsudků kasačního soudu) nadále setrvává na závěru, že bez ohledu na to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, soud napadené opatření obecné povahy zruší pro porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.

Otázka aktivní procesní legitimace navrhovatele. Usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120 „(...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá

právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (například exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku“.

Tzv. přepjatý formalismus; viz například Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze 7. 5. 2013, dle kterého jsou přehnané požadavky NSS výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost ÚP a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právní jistoty. Tomuto názoru oponoval soudce JUDr. Kůrka s tím, že nepovažuje rozsudky NSS za zásah do práva na samosprávu, která má možnost ovlivňovat průběh procesu pořizování ÚPD určeným zastupitelem. Požadavek, aby se soud řídil zásadou zdrženlivosti při hodnocení zákonnosti ÚPD je obsažen například v rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, dle kterého by ke zrušení ÚPD/OOP měl proto soud přistoupit jen tehdy, kdy došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Okruh navrhovatelů soudního přezkumu

Oprávnění podat námitku k jakékoli části návrhu územního plánu. NSS v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, dospěl k závěru, že „vlastník pozemku či stavby dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, je oprávněn podat námitky k návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. Tyto námitky však nejsou omezeny pouze na části týkající se uvedených nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření nebo zastavitelných ploch, nýbrž se mohou týkat jakékoli části návrhu územního plánu, nebo i postupu při jeho zadání či zpracování“.

Námitka městské části. Rozšířený senát NSS [viz NSS 3 Ao 9/2011 ze dne 11. 6. 2013] se vyjádřil ke způsobilosti městské část hlavního města Prahy podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části. Rozšířený senát NSS [1 AOs 2/2013-116 ze dne 17. 9. 2013] došel k názoru, že index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tj. limitem jeho využití, jehož vymezení je závazné a vyjádřil se k otázce úpravy otázky úpravy směrné části ÚPD, pořízené podle předcházejícího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. Z tohoto Usnesení vycházela řada dalších rozsudků, ve kterých byla s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 vysvětlena otázka retrospektivy a retroaktivity [„Jestliže tedy soudní rozhodnutí z podstaty věci působí zpětně (retrospektivně), nemůže se na ně uplatit ani obecný zákaz retroaktivity.“]. Názor rozšířeného senátu byl potvrzen i nálezem Ústavního soudu ÚS 56/13 z 14. 10. 2014, ve kterém „Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud v předmětné věci rozhodoval v souladu s principy hlavy páté Listiny, jeho rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolné, ale toto rozhodnutí je výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti. Z pohledu Ústavního soudu zde není prostor pro zásah do rozhodovací činnosti nezávislého soudu.“

Námítka zástupce veřejnosti. Rozšířený senát usnesením ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182 konstatoval, že zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. s. ř. s. Pro mnohé bylo překvapením i usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 As 194/2014 z 13. 9. 2016, dle kterého je incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., oprávněn podat ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito.

Námítka občanského sdružení. Ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí) prošla judikatura Ústavního soudu značnými posuny. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 59/14 z 10. 6. 2014 vyplynulo, že nelze občanským sdružením paušálně odepřít právo aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (OOP) v podobě územního plánu, a že soudy musí posoudit v konkrétním případě tvrzenou dotčenost práv. K otázce aktivní žalobní legitimace spolku k napadení opatření obecné povahy se vyjádřil i Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3572/14 z 13. 10. 2015.

Incidenční přezkum ÚPD. Usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 5 As 194/2014 z 13. 9. 2016 Soudní rád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Viz též rozsudek NSS čj. 6 As 54/2016 z 12. 10. 2016.

Závěrem

Stavební zákon uvádí subjekty oprávněné podat námítku při pořizování ÚPD, protože jejich práva mohou být dotčena řešením ÚPD, která je závazná pro navazující rozhodování v území. Pouze z předpisů stavebního práva, které upravují proces pořizování a vydání ÚPD/OOP, nelze vždy jednoznačně dovodit práva účastníků územně plánovací činnosti a těch, na které má dopad. Z řady dosavadních judikátů je patrné, že soudní moc dbá o to, aby nebyla bez zákonných důvodů omezena aktivní procesní legitimace k podání návrhu na přezkumu opatření obecné povahy OOP. Postupně se přesněji vymezuje a rozšiřuje okruh těch, jejichž názory by měli brát v potaz pořizovatelé územně plánovací dokumentace i odpůrci, kteří tato opatření obecné povahy vydávají. V nedávných rozsudcích byla objasněna i možnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, který není omezen zákonnou lhůtou od nabytí jeho účinnosti (do tří let) a ke kterému může dojít až při projednávání

žaloby ve věci, ve které bylo OOP použito. Jedná se o zohlednění toho, že vada předpisu, která nemusí být patrná při jeho přípravě a vydání, se může projevit až při jeho uplatnění, bez ohledu, jaká doba uběhla od nabytí jeho účinnosti. V těchto souvislostech je zřejmá nevhodnost neustálého prodlužování termínu, uvedeného v § 188 odst. 1 stavebního zákona, jehož uplynutím pozbyde platnost územně plánovací dokumentace schválené obcemi podle dřívějšího zákona č. 50/1976 Sb. Ze zákona č. 183/2006 Sb. vyplýval termín do konce roku 2011, odsunutý zákonem č. 191/2008 Sb. do konce roku 2015, dále prodloužený zákonem č. 350/2012 Sb., na nyní platný termín do konce roku 2020. Předvídatelnost správního rozhodování činí značně problematické stáří ÚPD řady obcí, navíc „opravené“ celým řetězcem jejich změn bez vyznačeného právního stavu.

Vnímání soudních přezkumů a jejich důsledků pro územní plánování prošlo určitým vývojem, stejně jako i náhled soudů na tuto specifickou oblast činnosti veřejné správy. Díky soudním přezkumům se ozřejmil dopad a důležitost některých činností spojených s územním plánováním, které před tím nebyly vnímané jako příliš významné. Jedná se například požadavek srozumitelnosti ÚPD, požadavek náležitě zdůvodnit navržené řešení, srozumitelněji komunikovat s účastníky komplikovaného procesu pořizování ÚPD, nutnost náležitě obhájit nezbytnost zásahu do vlastnických práv, přesně a přezkoumatelným způsobem konkretizovat veřejný zájem vyplývající ze zákona a odlišovat jej od skupinových zájmů, které v zákonech nemají oporu. Územní plánování se pohybuje ve velmi citlivém terénu, k prosazení představ o vhodném rozvoji území je někdy využíván soukromý majetek, aniž je přesvědčivě prokázána nezbytnost tohoto kroku. Respektování těchto požadavků je někdy náročné, někdy vyvolává i emotivní reakce, vyjádřené například názorem, že z územního plánování se stala právníčina a přestává být tvůrčí činností.

Deset let soudních přezkumů vyvolává řadu otázek, například jak dalece může ÚPD zasáhnout do vlastnických práv s ohledem na rozdíly v míře obecnosti a podrobnosti zásad územního rozvoje, územního plánu a regulačního plánu, zda je účelné, aby zásady územního rozvoje byly opatřením obecné povahy, zda se v tomto případě nejedná spíše o interní směrnici pro výkon veřejné správy. Otázkou je, zda vše, co je nyní podle předpisů zahrnuto do výroku ÚPD, který především určuje rozsah zásahu do soukromých práv, může mít skutečně dopad na tato práva a zda by nebylo vhodné obsah výroku přehodnotit z tohoto hlediska. Některé jeho části (například popis jednotlivých koncepcí) jsou spíše návodem a vysvětlením (doporučením), jak výrok OOP uplatňovat a čím se řídit v rozhodování o změnách v území.

Snad jen na okraj lze upozornit na to, že návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části, vydané krajem, může podat též obec. Předmětem debat může být například také to, jak dalece je obec, odpůrce vydávající opatření obecné povahy, schopna posoudit například návrh na rozhodnutí o námitkách připravený pořizovatelem, řešení střetu veřejných zájmů, jak dalece je zastupitelstvo obce schopno posoudit odbornou činnost pořizovatele a projektanta.

Přes možné výhrady vůči soudním přezkumům ÚPD je zde jeden závažný argument v jejich prospěch. Tento přezkum je prováděn soudní mocí, která není součástí moci výkonné. Zde je na místě zmínit úskalí účinnosti přezkumu podle správního řádu, prováděného jedním ze zúčastněných subjektů procesu pořizování územně plánovací dokumentace. V případě územního plánu se krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování opakovaně vyjadřuje v procesu jeho pořizování. Jestliže krajskému úřadu v jeho průběhu některé vady

unikly, pravděpodobně je bude obtížně, resp. „ochotně“ nalézat při přezkumu podle správního řádu. Totéž se vztahuje na přezkum zásad územního rozvoje Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), které se opakovaně vyjadřuje v procesu jejich pořizování. Z tohoto hlediska se jeví jako žádoucí a účelné, aby územně plánovací dokumentace byla přezkoumávána správními soudy stojícími mimo proces územního plánování.

Informační modelování staveb – cesta k digitalizaci stavebnictví

Romana Darmovzalová, Eva Šteflová

Sektor stavebnictví je z pohledu národního hospodářství strategicky velmi významný, jak co se týká produkce, tak tvorby pracovních míst. Podíl stavebnictví České republiky na HDP činil v roce 2015 více než 5,7 %. Stavební sektor zaměstnává zhruba 420 tisíc lidí. Přes tato fakta zůstává stavebnictví jedním z nejméně digitalizovaných odvětví. To se mj. projevuje nedostatečnou spoluprací a komunikací při procesu výstavby a následně špatnou správou informací o stavbě. Konkrétním důsledkem pak jsou neefektivně vynaložené prostředky, překročené výdaje, opožděné dodávky apod.

Budoucnost plánování, výstavby a provozování závisí proto ve značné míře na rychlé digitální proměně celého odvětví stavebnictví. Významným krokem pro jeho digitalizaci je využití systému informačního modelování staveb, tzv. BIM.

BIM – Informační modelování staveb

BIM je zkratka anglického Building Information Modelling, česky informační modelování staveb (někdy je také uváděno jako Building Information Management).

Jedná se o komplexní proces vytváření a správy dat o stavbě během celého jejího životního cyklu.

Princip BIM

V rámci systému BIM vzniká digitální vícerozměrný model stavby (tzv. BIM model), obsahující grafické a popisné informace. BIM model představuje fyzický a funkční objekt s jeho charakteristikami a prvky. Slouží jako otevřená databáze informací o stavbě pro její návrh, provedení, provozování a vzájemné propojení těchto etap.

Tento systém se od klasického navrhování staveb liší v mnoha směrech. Princip BIM spočívá zejména ve staronové myšlence sdílení informací a vzájemné komunikace. Dle míry koordinace a množství dat v BIM modelu se rozlišují jednotlivé úrovně vývoje BIM od základní úrovně, kdy se ručně rýsovaly projekty na papír až po nejvyšší úroveň, která představuje komplexní souhrn informací o stavbě uložený v podobě BIM modelu na sdíleném serveru, k němuž mají přístup všechny zainteresované strany po celý životní cyklus stavby. Kromě

projektantů a zhotovitelů ho využívá rovněž investor nebo majitel v etapě provozování a správy objektu, kdy dochází k největším finančním úsporám.

Při práci s BIM modelem se současně vytváří 3D model i výkresy. Umožňuje to připojit k 3D modelu další informace (například cena, čas aj.). Mluví se pak o 4D, 5D modelu apod. Již ve fázi zpracování stavební dokumentace je BIM mnohem výkonnější. V systému je hned na počátku zpracován model stavby, jsou definovány potřebné detaily, například skladby stěn, rozměry oken a podobně a veškeré části modelu jsou doplněny o potřebné souvisící informace, které tak jsou dostupné na jednom místě. Lze tak zamezit kolizím ve stavebním projektu z důvodu nedostatečnosti informací nebo jejich ztráty. Do informací napojených na model stavby patří i časový plán a financování projektu vzájemně propojené tak, že umožňují jak časovou animaci výstavby, tak okamžité generování nákladů na projekt. BIM systém umožňuje rovněž provádět různé analýzy (energetická náročnost) či počítačové simulace chování objektu v různých situacích (například statické a dynamické chování, požární situace, modelování činnosti systémů technického zařízení budov).

Spolupráce a koordinace

Používání metody BIM v praxi vyžaduje užší spolupráci mezi všemi zúčastněnými subjekty, předpokládá změnu v pracovních postupech a návycích, novou metodiku práce všech zainteresovaných profesí v reálném čase na jednom modelu stavby. Přejít na používání BIM je přirovnávan k dřívějšímu přechodu od rýsovacích prken k projektování pomocí počítačů. BIM je určen jak pro projektanty, tak pro zhotovitele staveb, stavebníky, developery, správce budov (facility management). Významná role v procesu navrhování stavby připadne IT specialistovi BIM (softwarová koordinace BIM). Účastníci mají přístupy podle udělených práv a pracují s nimi podle potřeby. V modelu zůstává zachována historie jeho úprav, což je cestou ke zprůhlednění projektu a vyjasnění toků informací. Pro správné fungování BIM a maximální využití jeho možností jsou proto klíčové koordinační procesy (výměna dat, detekce kolizí, úpravy modelů a parametrů, úprava modelu podle skutečného provedení stavby, úprava modelu podle stavebních úprav nebo změn vzniklých při provozování stavby, archivace dat po celou dobu životnosti stavby aj.), které umožní dosažení spolupráce a koordinace na mnohem vyšší úrovni než při klasickém průběhu návrhu stavby. Nutné je zajistit zabezpečený a pro všechny zúčastněné řízený přístup k elektronickému úložišti dat, kde je BIM model uložen a vytvářen. Pro efektivnější využívání metody BIM je potřeba, aby byl definován datový formát, požadované vlastnosti stavebních výrobků a k nim přiřazené příslušné parametry. Data-báze informací o výrobcích pomůže projektantovi při tvorbě modelu stavby a umožní rychlejší posun na vyšší úroveň vývoje BIM.

Důležitost BIM pro stavebnictví

Stavebnictví vytváří díla dlouhodobé životnosti a užitné hodnoty. Životní cyklus stavby (stavebního projektu) se člení do několika fází – předinvestiční, investiční, provozní a odstranění stavby. Je tedy nutné zajímat se nejen o počáteční investici do projektu, ale klást důraz na náklady celého životního cyklu. Přitom lze konstatovat, že na období užívání stavby

případá 3/4 celkových nákladů životního cyklu stavby a z toho 1/3 tvoří náklady na správu a údržbu. Proto je třeba zajistit, aby stavby byly úsporně a efektivně provozovány při maximalizaci účelného využití užitné hodnoty, minimalizaci emisí, spotřeby energií, produkce stavebního odpadu apod.

Pro úspěšné provádění staveb je podstatné strukturování stavby do jednotlivých částí, definování jednotlivých prvků, jejich popis a utřídění podle jednoznačné klasifikace. Informace o určitém prvku stavby se v průběhu jejího životního cyklu vyvíjí a mění, proto je nezbytné, aby byly včleněny do systému umožňujícího monitorování vývoje stavby v čase, optimalizaci technickoekonomických charakteristik stavby, aktualizaci informací a jejich okamžité generování.

Všechny tyto požadavky umožňuje jednotně a efektivně řídit systém BIM, který prezentuje pokrok ve stavebnictví a je ideálním společným IT komunikačním nástrojem jak pro všechny účastníky stavebního procesu, tak i pro návazné provozovatele. BIM, stejně jako národní iniciativa Průmysl 4.0 podporovaná Ministerstvem průmyslu a obchodu (dále jen MPO), je revoluční nadresortní záležitostí. Pro stavebnictví je v současné době prioritní právě digitalizace a zavádění nových vědecko-technických poznatků do praxe. Digitalizace přináší řadu výzev, ale zejména jedinečnou příležitost k zajištění dlouhodobé konkurenceschopnosti českého stavebnictví v globálním konkurenčním prostředí. Zavedení BIM je pro přeměnu na „digitální stavebnictví“ nezbytným krokem.

Přínosy používání BIM

BIM je možností, jak lépe definovat požadavky na výslednou stavbu, transparentně kontrolovat průběh stavby v jejích jednotlivých fázích, snadněji zhotovovat nezávislé posudky, minimalizovat vícenáklady při provádění staveb a zajistit lepší dostupnost podkladů a ekonomičtější provoz státem spravovaného majetku.

Všeobecně návrh stavby zpracovaný formou BIM modelu umožňuje zvýšení efektivity stavební výroby, kvalifikované a transparentní zadávání a hodnocení veřejných zakázek včetně kontroly jejich plnění, zvýšení kvality projektové dokumentace, snížení chybovosti a kolizí způsobených nedostatkem koordinace mezi jednotlivými profesemi, úsporu stavebních materiálů a snížení stavební pracnosti, zajištění dostupnosti relevantních informací o stavbě a v nich použitých stavebních výrobcích, zefektivnění správy dat a sjednocení datové základny, zvýšení bezpečnosti a životnosti staveb (včetně bezpečnosti práce při zhotovení a při udržování staveb), zefektivnění řízení projektu, plnění požadavků na snižování energetické náročnosti budov.

Očekávaným přínosem je také modernizace a inovace postupů při procesu evidence a standardizace agendy staveb v oblasti veřejné správy, příprava podmínek pro budoucí digitalizaci agend povolovacích procesů staveb a zlepšení komunikace mezi veřejnou správou a účastníky stavebního procesu. Příspěvek k elektronizaci veřejných zakázek a podpora e-Governmentu (informace z BIM modelu lze využít také pro systémy prostorových dat pro veřejnou správu) jsou pak přirozeným důsledkem používání BIM, stejně jako podpora udržitelného růstu, inovací a elektronizace či upřednostnění kvality namísto pouhé ceny.

Úspora díky použití metody BIM, dle průzkumů provedených v zahraničí, činí 20 % z celkových nákladů za celý životní cyklus stavby. Mimo jiné investor používající BIM získá kontrolu ve všech fázích projektu (zvýšení transparentnosti), kvalitně zpracovaný model (má kladný vliv na rozhodování a řízení změn – přesnější kalkulace investičních i provozních nákladů), dojde ke snížení rizik spojených s přenosem informací (a tím i času a nákladů) a provádání projektové a stavební činnosti s provozováním a správou majetku (od návrhu až po odstranění stavby).

Jak je výše uvedeno, BIM přináší největší úspory při správě majetku. S ohledem na skutečnost, že většina nákladů životního cyklu stavby spadá až do období jejího užívání, schopnost snížit náklady na provoz stavby je, kromě pozitivních vlivů na investiční fázi, velice silným argumentem, proč systém BIM používat. Vlastníka a dlouhodobého uživatele stavby zajímají nejen provozní náklady, ale také kvalita, trvanlivost, snadná a bezpečná údržba a energetická efektivnost provozu objektu. BIM model se stává bohatým zdrojem informací pro Facility management a pro provozní fázi projektu, protože data mají společný formát a v modelu jsou jednotně ukládány informace o všech zařízeních/částech stavby (výrobky, jejich charakteristiky, třídy, vlastnosti a ceny, záruční listy, návody použití, atd.). Systém dokáže upozornit na aktuální termíny pravidelných oprav, revizí či kontrol u každé stavby, včetně umístění technologického uzlu. Nutná je však informovanost a vzdělávání těch, kteří mohou data z BIM modelu nejlépe využít.

Kromě ekonomických přínosů BIM je však nutné vzít v úvahu i přínosy v oblasti environmentální a sociální. BIM model stavby umožňuje na navrhované stavbě simulovat různé situace, pracovat s variantami a docílit tak ve výsledku optimalizovaného návrhu, který bude navržen v duchu zásad udržitelného stavebnictví. Využívání metody BIM napomáhá k významnému snížení dopadů stavby na životní prostředí zejména docílením úspor z hlediska spotřeby energií a stavebních materiálů nebo snížením produkce odpadů. Efektivní využívání metody BIM může při veřejném plánování a konzultacích napomoci k získání podpory například pro novou nebo modernizovanou veřejnou infrastrukturu, rekonstrukce veřejných budov apod. V neposlední řadě může důsledné využívání metody BIM omezit riziko úrazů při zhotovení a udržování stavby.

BIM ve světě

Vyžadovat v oblasti veřejného investování použití zvláštních elektronických nástrojů, jako jsou elektronické grafické programy pro stavební informace a obdobné nástroje včetně nástrojů informačního modelování staveb již umožňuje směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2014/24/EU, o zadávání veřejných zakázek. Tato směrnice je navázána na Strategii Evropa 2020, kde jsou výzkum a inovace identifikovány jako hlavní hybné síly budoucího růstu Evropy. Ve směrnici je zdůrazněno, že by měla být upřednostňována inovativní řešení s důrazem na náklady na celý životní cyklus stavby, její výkonnost a funkci. Do českého právního prostředí byla směrnice transponována zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti dnem 1. 10. 2016. § 103 odst. 3 zákona umožňuje v případě veřejných zakázek na stavební práce, projektové činnosti nebo v soutěžích o návrh, aby zadavatel v zadávací dokumentaci závazně požadoval použití zvláštních elektronických formátů včetně nástrojů informačního modelování staveb a uvedl požadavky na obsah, strukturu nebo formát dat.

Zavedením BIM do procesu výstavby se nastartují inovační procesy nejenom ve stavebnictví, ale rovněž v navazujících průmyslových a technologických oborech. Umožněním využívání metody BIM dojde k souladu s mezinárodními standardy při zadávání veřejných zakázek a harmonizaci s obdobnými postupy zaváděnými v Evropě a ostatních zemích.

Evropské i mezinárodní standardy BIM vycházejí z principů projektového řízení a používají jeho terminologii. V oblasti technické normalizace úzce spolupracují příslušné technické komise. Na evropské úrovni se aktuálně připravuje převzetí mezinárodních norem ISO, například ISO 16739 specifikující formát pro výměnu dat, ISO 12006 pro klasifikaci informací o stavbě, a další.

Současně na úrovni EK vznikla pracovní skupina EU BIM Task Group, jejímž cílem je vytvoření společného rámce pro zavedení BIM v evropském veřejném sektoru pro jeho následnou implementaci na národních úrovních.

BIM je celosvětovým trendem, který se v různých státech nachází v různém stádiu zavedení. Vlády mnoha států si již uvědomily výhody BIM pro stavby financované z veřejných prostředků a začaly podporovat jeho používání zejména pro velké projekty. Mezi první evropské státy, které začaly BIM aktivně využívat již před několika lety, patří Finsko, Norsko, Holandsko a Dánsko. Ve Velké Británii vláda definovala BIM výstupy jako povinnou součást zadávání veřejných zakázek od roku 2016 u všech typů veřejných budov a infrastruktury. Ve Francii bude BIM model požadován při zadávání veřejných zakázek od roku 2017. Ve Španělsku by mělo být povinné používání BIM od roku 2019.

BIM v České republice

V současné době se v České republice již vyskytují projekty, u kterých je uváděno, že byly zpracovány s využitím metody BIM. Ve většině případů se však jedná o použití BIM pro oddělené etapy stavebního procesu. Rozdílná úroveň znalostí problematiky BIM, absence standardů, klasifikace stavebních výrobků, pravidel používání, ale i rozdílné představy o tom, co si lze představit pod metodou BIM, je v současné době překážkou bránící jejímu širšímu uplatnění v praxi. Úspěšné zavedení BIM bude zajištěno pouze za předpokladu harmonizace procesu sdílení informací na centrální úrovni.

Jelikož do působnosti MPO spadají konkrétní oblasti, se kterými problematika BIM úzce souvisí (stavební výroba, stavební výrobky a hmoty, stavební suroviny, úspory energií, rozvoj průmyslu a technologií, atd.), začalo ministerstvo působit jako koordinátor v této oblasti a založilo Meziřesortní expertní skupinu pro BIM. Na doporučení Rady vlády pro stavebnictví ČR předložilo MPO vládě ČR materiál s názvem „Význam metody BIM (Building Information Modelling) pro stavební praxi v České republice a návrh dalšího postupu pro její zavedení“. Usnesením vlády č. 958/2016 ze dne 2. 11. 2016 vláda podpořila zavádění metody BIM v ČR v souvislosti s jejím vlivem na růst ekonomiky a konkurenceschopnosti a oficiálně jmenovala MPO gestorem pro zavádění metody BIM do praxe v ČR. Již z pozice gestora ministerstvo iniciovalo na přelomu roku vznik technické normalizační komise TNK 152 Organizace informací o stavbách a informační modelování staveb (BIM). Nejdůležitějším úkolem MPO je nyní zpracování Koncepce zavádění metody BIM v ČR, která by měla nastínit cíle a plán ČR pro zavádění BIM do stavební praxe, a její předložení vládě ČR do konce července 2017.

Padesáté první zasedání Sekce ÚR a SŘ

Emil Flegel

Padesáté první zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo se uskutečnilo dne 21. 2. 2017. Na pořadu jednání byl rozbor rozsudku NSS sp. zn. 10 As 156/2015 z 19. 1. 2017 – ke zrušení části ZUR Středočeského kraje Otázka způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR. Pořizování ZÚR vykonává veřejná moc, postupuje dle znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, dále podle stavebního zákona a jeho přílohy a popřípadě podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V souladu s těmito předpisy mělo být provedeno zhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA.

Dále byl diskutován rozsudek NSS čj. 2 As 207/2016 z 13. 1. 2017 – k veřejnému zájmu na stavbách VTE v řízení podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejrůznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány záměry tomuto přispívající. Za takový záměr je tedy možné považovat stavbu a provozování předmětných VTE, v nichž se elektrická energie vyrábí tak, že samotný provoz takovéto elektrárny produkuje velmi nízké, fakticky téměř nulové emise tzv. skleníkových plynů, zejména oxidu uhličitého (stranou zde soud ponechává diskuse o dalších ekologických a ekonomických „nákladech“ takové výroby například v podobě nutnosti vyrobit, postavit, udržovat v provozu a po skončení životnosti odstranit samotné větrné elektrárny a infrastrukturu s nimi spojenou, nutnosti existence záložních zdrojů pro tyto z povahy větru jako klimatického jevu velmi nepravidelně vyrábějící zdroje elektriny či v podobě nákladů „utopených“ v dotacích na tento způsob výroby elektriny, a tedy nevyužitých jiným způsobem). K otázce převahy veřejného zájmu na výstavbě a fungování předmětných VTE nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny Nejvyšší správní soud odkázal rovněž na svůj rozsudek ze dne 19. 12. 2014, čj. 5 As 10/2013-38.

Pozornost byla věnována rozsudku NSS čj. 6 As 190/2016 z 19. 1. 2017 – povinnosti soudu zasílat vyjádření protistrany, dodatečnému povolování staveb a posouzení jejich souladu s ÚP, závaznosti ÚP. Pokud soud rozhodoval bez jednání i na základě podání, o jehož obsahu neinformoval druhého účastníka řízení, přičemž z úřední povinnosti v rozporu s procesními pravidly přihlédl nad rámec žalobní argumentace známé druhému účastníku řízení k pochybení správního orgánu, což vedlo k tomu, že tento druhý účastník obdržel překvapivé rozhodnutí, proti němuž se může obtížně bránit, neboť neví, zda takový postup soud zvolil na základě tohoto nezaslaného podání či nikoli. Takovýto postup soudu je přitom v rozporu se

zásadou rovnosti účastníků řízení podle ustanovení § 36 odst. 3 s. ř. s. Charakter stavby a její souladnost s územně plánovací dokumentací nemá vliv to, jaký předmět činnosti má stavebník zapsán v obchodním rejstříku. Zápis v obchodním rejstříku totiž nemá jakýkoli vliv na to, co stavebník skutečně hodlá postavit, resp. co již postavil, a jak to hodlá provozovat. Pokud určitá část územního plánu nebyla napadena a nebyla příslušným procesním způsobem zrušena, nelze takové ustanovení libovolně přezkoumávat a pouze pro účely navazujícího soudního řízení konstatovat, že podmínka je neplatná. Pokud totiž příslušná část opatření obecného povahy (územního plánu) nebyla řádně zrušena, je stále platná a účinná.

Účastníky jednání zaujalo usnesení NSS čj. 6 As 6/2017 z 1. 2. 2017 – předběžné opatření podle § 38 s. ř. s. uložené žalobci na návrh osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud uložil žalobci, aby se zdržel navážení jakéhokoliv materiálu na pozemky. Podle § 38 odst. 1 s. ř. s., systematicky zařazeného v části třetí hlavy I s. ř. s., platí, že „*byl-li podán návrh na zahájení řízení a je potřeba zatímně upravit poměry účastníků pro hrozící vážnou újmu, může usnesením soud na návrh předběžným opatřením účastníkům uložit něco vykonat, něčeho se zdržet nebo něco snášet. Ze stejných důvodů může soud uložit takovou povinnost i třetí osobě, lze-li to po ní spravedlivě žádat*“. Soudní řád správní tudíž výslovně připouští, aby soud uložil předběžným opatřením povinnosti nikoliv jen žalobci, ale dokonce i třetí osobě, která vůbec není účastníkem vedeného řízení. Možnost vydat předběžné opatření i v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud judikoval již v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. Na 112/2006-37, č. 910/2006 Sb. NSS.

Zajímavým byl shledán rozsudek NSS čj. 2 As 234/2016 z 15. 12. 2016 – k průkazu krajní nouze u přestupku pro zřízení černé stavby zdi a tvrzené hrozby sesuvu půdy. Pro vznik stavu krajní nouze [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích] je třeba skutečné, reálné nebezpečí, které přímo hrozí nebo trvá v čase i prostoru, nikoliv jen v představě osoby, která jej odvrací. Pokud nebezpečí není reálné, neexistuje ani ohrožení zákonem chráněných zájmů, nejde o čin spáchaný při odvracení nebezpečí a nevzniká právo jednat v krajní nouzi. Odstraňování domnělého nebezpečí, při němž dochází k porušování zájmů jiných osob, je společensky nebezpečné a nežádoucí.

Velká diskuze se rozproudila nad rozsudkem Městského soudu v Praze čj. 3A 79/2012 z 27. 9. 2016 – nevpuštění souseda na pozemek stavby v souvislosti s nařízeným šetřením na místě a vliv na zákonitost řízení. Všichni účastníci správního řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Z § 51 odst. 2 vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy pouze za předpokladu, že poskytne účastníku řízení možnost být přítomen jejich provádění. I ve správním řízení se pak uplatní ústavně zaručené právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedním z účelů ústního jednání spojeného s ohledáním na místě je přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že ohledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí (důležitost ohledání jako důkazního prostředku lze v nyní posuzované věci spatřovat i v tom, že ohledání na místě je v řízení o dodatečném povolení stavby povinné), a účastníci řízení musí být k ohledání přizváni, mají právo klást otázky svědkům, popřípadě znalcům, jsou-li přítomni (viz rozsudek ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74). Ustanovení § 54 správního řádu umožňuje správnímu

orgánu uložit povinnost strpět ohledání věci mimo jiné uživateli věci a za předpokladu dodržení zákonných podmínek pro využití tohoto institutu se uplatní i ve střetu s nedotknutelností obydlií garantovanému čl. 12 Listiny základních práv a svobod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 8 As 42/2009-242). Správní řád také zná prostředky pro zajištění účelu a průběhu řízení (srov. § 58 a násl. správního řádu) Pozemek podléhá nižšímu standardu ochrany než by tomu bylo v případě vstupu do jeho obydlií, u něhož by bylo třeba vzít v úvahu zejména ústavně zaručenou nedotknutelnost obydlií (čl. 12 Listiny). Stavební úřad pochybil, když nezajistil u ohledání na místě přítomnost těch účastníků, kteří se přítomnosti domáhali.

V rozsudku Městského soudu v Praze čj. 3A 73/2016 z 21. 9. 2016 bylo jednoznačně konstatováno, že nezahájení přezkumu není nezákonným zásahem do práv navrhovatele.

Nový právní názor přineslo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 241/2014 z 20. 12. 2016 – k fikci doručení NSS řešil otázku, zda má na zákonné doručení písemnosti fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu vliv následné vložení písemnosti do domovní schránky adresáta, nebo na jiné vhodné místo, ve smyslu ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu a dospěl k závěru, že uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

Účastníci byli upozorněni na novelu zákona č. 360/1992 Sb. – zákon č. 459/2016 Sb. (účinnost od 1. 1. 2017).

Proběhla široká diskuse nad problematikou systémové podjatosti a hrozící paralýze správních řízení. V praxi se již vyskytla také námitka podjatosti pořizovatele ÚPD z důvodu závislosti na zastupitelstvu. Vláda usnesením ze dne 27. 6. 2016 č. 587 uložila ministryni pro místní rozvoj předložit vládě do 30. 6. 2017 návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování.

Dále byly diskutovány vybrané problémy aplikační praxe: a) provoz výroby bez zvláštních povolení k znečišťování ovzduší, otázka, zda zrušení pravomocného povolení k provozu zdroje znečišťování ovzduší v přezkumném řízení nebo v důsledku rozhodnutí soudu je důvodem pro zahájení řízení o zastavení provozu (§ 22 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší), b) problematika personálního obsazení SÚ a nedostatku úředních osob, c) opatření obecné povahy o vydání Programu zlepšování kvality ovzduší vydávaná MŽP pro jednotlivé aglomerační zóny jako závazný podklad pro pořizování ÚPD; programy zlepšování kvality ovzduší jsou spolu s Národním programem snižování emisí ČR hlavními nástroji zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, pro řízení kvality ovzduší v ČR, d) problematika výkladu ustanovení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a posuzování odstupů staveb.

Přítomni byli seznámeni s pracemi na přípravě vydání almanachu Sekce k příležitosti dosažení počtu 50. zasedání.

Zazněl apel na přítomné, aby zaslali své připomínky k identifikaci problémů při přípravě a provádění staveb vyplývajících ze stavebního zákona, včetně zhodnocení stávající právní úpravy stavebního práva.

Bylo avizováno zasedání Sekce pro technické předpisy, které bude navazovat na příští zasedání Sekce ÚR a SR, nosné téma bude „rozsah autorizace“ k vybraným činnostem ve výstavbě.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Poruší-li zhotovitel, na základě pokynu objednatele, smluvní povinnost vypracovat prováděcí dokumentaci v souladu s dokumentací vypracovanou pro stavební povolení, odpovídá za takové porušení, neprokáže-li, že objednatel na nevhodnost pokynu upozornil podle § 551 odst. 1 obč. zák. a ten na pokynu trval.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. září 2016 sp. zn. 23 Cdo 2009/2016

Městský soud v Praze jako soud prvního stupně rozsudkem ze dne 15. ledna 2015, čj. 42 Cm 55/2010-275, zamítl žalobu na zaplacení částky 767 610 Kč z titulu náhrady škody a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Soud prvního stupně vycházel z následujícího skutkového stavu.

Žalovaná č. 1 jako zhotovitel uzavřela dne 16. června 2003 smlouvu o dílo č. S03.06.161/I se společností Dolmen Property Development a. s., v níž se zavázala vypracovat projektovou dokumentaci bytového domu, a to ve všech stupních (tzn. pro územní řízení, stavební řízení a prováděcí dokumentaci). Dodatkem č. 3 ze dne 28. dubna 2006 byla práva objednatele z této smlouvy převedena na společnost MAO s. r. o., přičemž s touto společností jakožto se zhotovitelem stavebních prací žalobkyně poté dne 30. června 2006 uzavřela smlouvu o dílo na výstavbu bytového domu.

Dne 17. ledna 2005 bylo vydáno Úřadem městské části Praha 11 rozhodnutí o umístění stavby na základě návrhu podaného společností Dolmen Property Development, a. s. a následně dne 15. května 2006 vydáno stavební povolení na stavbu „Bytový dům Tatarkova“, které nabylo právní moci dne 8. června 2006.

Žalobkyně s žalovanou č. 1 uzavřely dne 15. srpna 2006 smlouvu o dílo č. DT 01-08-06 na provádění výkonu autorského dozoru na akci „Bytový dům Tatarkova v P.“, kterou se žalovaná zavázala seznámit s podklady celé akce, zejména s projektem, s obsahem smluv a s obsahem podmínek stavebního povolení a vykonávat autorský dozor v průběhu výstavby, účastnit se kontrolních akcí a kontrolovat soulad prováděných prací s platnou projektovou dokumentací.

Žalovaná č. 1 zpracovala prováděcí dokumentaci na základě smlouvy o dílo ze dne 16. června 2003 a na základě jednání s předchůdcem žalobkyně ze dne 15. listopadu 2005, který vznesl požadavek, aby prováděcí dokumentace pro I. etapu byla zpracována tak, aby celkový počet parkovacích stání vyhověl navýšení počtu stání pro II. etapu, přičemž prováděcí dokumentace zahrnovala zmenšení zastavěné plochy části půdorysu nad průchodem pro pěši oproti dokumentaci ověřené při vydání stavebního povolení v důsledku zkrácení hloubky stavby o 400 mm kvůli parkovacím stáním. Stavební práce pak byly prováděny v souladu s prováděcí dokumentací vypracovanou žalovanou podle těchto pokynů.

Dne 5. dubna 2007 vydal Úřad městské části Praha 11 protokol z prohlídky na stavbě s tím, že část stavby není prováděna v souladu s dokumentací ověřenou při vydání stavebního povolení. V tentýž den požádala žalobkyně o dodatečné povolení změny stavby podložené zdůvodněním změny, které zpracovala žalovaná č. 1. Ke dni 7. dubna byly veškeré práce v části stavby neodpovídající stavebnímu povolení zastaveny. Dodatečné povolení změny stavby před jejím dokončením pak bylo vydáno dne 25. dubna 2007, které nabylo právní moci 27. dubna 2007. Pozastavená část stavebních prací započala opět v den nabytí právní moci dodatečného povolení změny stavby.

Zastavením stavebních prací vznikla žalobkyni škoda, kterou žalobkyně uplatnila na společnosti MAO s. r. o., která odpovídala za řádné provádění stavby. Společnost MAO s. r. o. následně uplatnila škodu na žalované č. 1, která odmítla škodu nahradit. Společnost MAO s. r. o. poté postoupila tuto pohledávku na žalobkyni. V řízení se tedy náhrady škody domáhala žalobkyně vůči žalované č. 1, neboť ta dle tvrzení žalobkyně neupozornila žalobkyni na nesoulad mezi projektovou dokumentací pro stavební povolení a prováděcí projektovou dokumentací, čímž porušila smlouvu o autorském dozoru i smlouvu o vypracování projektové dokumentace. Žalovaná namítala, že postupovala v souladu s pokyny objednatele a smlouvu neporušila. Uvedla, že zde není ani příčinná souvislost mezi vznikem škody a jednáním žalované.

Soud prvního stupně usnesením ze dne 29. listopadu 2011, čj. 42 Cm 55/2010-165, připustil přistoupení dalšího účastníka do řízení na straně žalované, a to žalovanou č. 2, neboť ke dni 1. září 2011 došlo k převodu části podniku žalované č. 1 na žalovanou č. 2, včetně pohledávky uplatněné v tomto řízení. Soud prvního stupně k tomu uvedl, že stávající žalovaná č. 1 jako prodávající ručí dle ustanovení § 477 odst. 3 obč. zák. za splnění závazků převedených kupujícím.

Soud prvního stupně na základě výše popsaného skutkového stavu posuzoval, zda jsou naplněny předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu podle ustanovení § 373 obč. zák. a dospěl k závěru, že žalovaná neodpovídá za vzniklou škodu. Podle soudu prvního stupně se žalobkyni nepodařilo prokázat, že nebyla informována, že stavba probíhá podle odlišné projektové dokumentace, než pro kterou bylo vydáno stavební povolení. Žalobkyně dala pokyn ke změně prováděcí projektové dokumentace na jednání 15. listopadu 2005. Žalobkyně tedy o této změně prováděcí dokumentace a jejím případném rozporu se stavebním povolením musela vědět, když sama dala pokyn k její změně. Soud prvního stupně uzavřel, že i kdyby žalobkyni přerušením stavebních prací vznikla škoda, nebylo by to v důsledku jednání žalovaných.

K odvolání žalobkyně Vrchní soud v Praze jako soud odvolací rozsudkem ze dne 4. listopadu 2015, čj. 4 Cmo 99/2015-332, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Odvolací soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se i s právním posouzením věci soudem prvního stupně. Odvolací soud opět posoudil, zda jsou naplněny předpoklady odpovědnosti za škodu a uzavřel, že žalovaná neporušila žádnou svoji povinnost ze smlouvy o autorském dozoru. Nadto uvedl, že smlouva o autorském dohledu byla uzavřena až v době, kdy se podle předmětné projektové dokumentace již stavělo. Odvolací soud dále uvedl, že škoda nemohla vzniknout ani porušením povinnosti ze smlouvy o zpracování projektové dokumentace, neboť závazek žalované z této smlouvy spočíval ve vypracování dokumentace pro provedení stavby při dodržení architektonické a celkové koncepce podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení, přičemž tato koncepce byla dle odvolacího soudu v souladu se stavebním povolením.

Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalobkyně dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 o. s. ř., neboť napadené rozhodnutí spočívá na vyřešení právních otázek, při jejichž řešení se odvolací soud dle názoru dovolatelky odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu. Dovolatelka uplatnila dovolací důvod nesprávného právního posouzení věci dle § 241a odst. 1 o. s. ř.

Dovolatelka předestřela několik právních otázek, na jejichž vyřešení dle jejího názoru spočívá napadené rozhodnutí a při jejichž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu. Všechny otázky nastolené dovolatelkou směřují k tomu, jaké jsou důsledky udělení nevhodného pokynu objednatel zhotoviteli, konkrétně zda je zhotovitel vázán pokynem objednatel, i když se k tomu ve smlouvě výslovně nezavázal, a zda má v takovém případě povinnost uvedenou v § 551 odst. 1 obch. zák. a zda soud přihlíží *ex officio* k tomu, zda zhotovitel svoji povinnost dle § 551 odst. 1 obch. zák. splnil. Další otázkou předestřenou dovolatelkou je to, zda pokyn udělený objednatel zaniká písemným smluvním ujednáním mezi objednatel a zhotovitel, které realizaci takového pokynu, byť nepřímo, vylučuje.

Dle názoru dovolatelky se odvolací soud odchýlil od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. června 2009, sp. zn. 23 Cdo 2210/2009, podle kterého zhotovitel, který je dle smlouvy povinen při provádění díla dodržovat určité pokyny objednatel, neupozorní objednatel na nevhodnost pokynu a tato nevhodnost byla při vynaložení odborné péče zjistitelná, odpovídá za vadu tak, jako kdyby mu objednatel tyto pokyny nedal.

Podle právního názoru dovolatelky měl zhotovitel, tedy žalovaná č. 1, povinnost upozornit objednatel na nevhodnost pokynu a vyžádat si od něho písemné potvrzení takového pokynu, a to i přes to, že nebyl dle předmětné smlouvy o dílo vázán pokyny objednatel, resp. tím spíše, že nebyl vázán pokyny objednatel, a to v souladu s argumentem *a minori ad maius*. Dovolatelka dále uvedla, že pokyn byl v rozporu s ustanovením předmětné smlouvy o dílo, konkrétně s tím, že prováděcí dokumentace má být vypracována podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení (oddíl II, odst. 5 předmětné smlouvy o dílo).

Dovolatelka dále spatřovala nesprávné právní posouzení věci v tom, že soudy přiznaly vyšší právní sílu danému pokynu, než časově následujícímu dodatku č. 3 k předmětné smlouvě o dílo, s nímž je pokyn v rozporu, neboť dodatek stanovil povinnost zhotovitel vypracovat dokumentaci pro provedení stavby při dodržení architektonické a celkové koncepce podle dokumentace vypracované ke stavebnímu povolení. Dle dovolatelky měl pokyn zaniknout nejspíše uzavřením tohoto dodatku ke smlouvě.

Na základě výše uvedeného dovolatelka navrhla, aby odvolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

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 odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

Podle § 537 odst. 3 obch. zák. při provádění díla postupuje zhotovitel samostatně a není při určení způsobu provedení díla vázán pokyny objednatel, ledaže se k jejich plnění výslovně zavázal.

Podle § 551 odst. 1 obch. zák. je zhotovitel povinen upozornit objednatele bez zbytečného odkladu na nevhodnou povahu věcí převzatých od objednatele nebo pokynů daných mu objednatelem k provedení díla, jestliže zhotovitel mohl tuto nevhodnost zjistit při vynaložení odborné péče. Jestliže nevhodné věci nebo pokyny překáží v řádném provádění díla, je zhotovitel povinen jeho provádění v nezbytném rozsahu přerušit do doby výměny věcí nebo změny pokynů objednatele nebo písemného sdělení, že objednatel trvá na provádění díla s použitím předaných věcí a daných pokynů. O dobu, po kterou bylo nutno provádění díla přerušit, se prodlužuje lhůta stanovená pro jeho dokončení. Zhotovitel má rovněž nárok na úhradu nákladů spojených s přerušением provádění díla nebo s použitím nevhodných věcí do doby, kdy jejich nevhodnost mohla být zjištěna.

Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné a důvodné, neboť napadené rozhodnutí spočívá na vyřešení právní otázky, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe soudu dovolacího.

Soudy obou stupňů pochybily, jestliže uzavřely, že nedošlo k porušení právní povinnosti ze strany zhotovitele – žalované č. 1. V předmětné smlouvě o dílo se zhotovitel jednak zavázal k tomu vypracovat prováděcí dokumentaci podle dokumentace vypracované pro stavební povolení (oddíl II, odst. 5 předmětné smlouvy o dílo), jednak se zavázal k povinnosti řídit se při vypracování díla podklady objednatele (oddíl IV, odst. 2 předmětné smlouvy o dílo), přičemž na tuto povinnost zhotovitele navazuje i další ustanovení v předmětné smlouvě o dílo, které zprošťuje zhotovitele odpovědnosti za vady, které byly způsobeny použitím nevhodných podkladů od objednatele za podmínky, že zhotovitel na nevhodnost podkladů objednatele upozornil a ten na jejich použití trval (oddíl VIII odst. 4 předmětné smlouvy o dílo). Z předmětné smlouvy tedy vyplývá, že úmyslem stran bylo to, aby zhotovitel byl vázán pokyny objednatele, neboť daná ustanovení smlouvy mají tentýž obsah jako ustanovení zákona, konkrétně § 537 odst. 3 a § 551 odst. 1 obch. zák. Zhotovitel tedy byl vázán pokyny objednatele a měl povinnost upozornit na jejich případnou nevhodnost dle § 551 odst. 1 obch. zák.

Podle ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu stíhá zhotovitele povinnost upozornit na nevhodnost pokynu i tehdy, když má objednatel stejně kvalitní povědomí o předmětu díla a muselo mu být zřejmé, že jeho pokyn je nevhodný (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2008, sp. zn. 23 Cdo 2116/2007). K důsledkům nedodržení povinnosti zhotovitele upozornit na nevhodnost pokynů objednatele (případně věcí poskytnutých objednatelem) se dovolací soud vyjádřil v minulosti již několikrát – *mutatis mutandis* k řešenému sporu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2013, sp. zn. 23 Cdo 3168/2013, který se vztahoval k nevhodnosti materiálu poskytnutého objednatelem, přičemž Nejvyšší soud zde uzavřel, že v případě, že příčinou škody je použití nevhodného materiálu k opravě dodaného objednatelem, je zhotovitel odpovědný za vznik škody, porušil-li výše uvedenou zákonnou povinnost stanovenou v § 551 obch. zák.

Zhotovitel porušil smluvní povinnost vypracovat prováděcí dokumentaci v souladu s dokumentací vypracovanou pro stavební povolení, a jestliže tak učinil na základě pokynu objednatele, musel by v řízení prokázat, že objednatele na nevhodnost pokynu upozornil podle § 551 odst. 1 obch. zák. a ten na pokynu trval, aby za takové porušení nebyl zhotovitel odpovědný.

V dalším řízení tedy soud prvního stupně doplní dokazování za účelem zjištění toho, zda zhotovitel – žalovaná č. 1 upozornila objednatele na nevhodnost pokynu a zda tedy bylo ustanovení § 551 odst. 1 obch. zák. porušeno, či nikoli.

K dovolatelkou nastolené otázce ohledně toho, zda pozdější smluvní ujednání, které vylučuje realizaci pokynu objednatele, takový pokyn ruší, dovolací soud uvádí, že tato otázka je pro daný spor irelevantní. Dovolatelka touto argumentací v dovolání mířila na to, že dodatek č. 3 ze dne 28. dubna 2006 k předmětné smlouvě zakotvuje povinnost zhotovitele vypracovat prováděcí dokumentaci v souladu s již vypracovanou dokumentací pro stavební povolení. Tato povinnost však byla již výslovně stanovena v samotné smlouvě o dílo, nebylo nutné ji znovu uvádět do dodatku a předmětné ustanovení dodatku č. 3 tedy na výše uvedených závěrech nic nemění.

Na základě výše uvedeného dospěl dovolací soud k závěru, že soudy obou stupňů věc nesprávně právně posoudily, čímž se odchýlily od výše citované judikatury dovolacího soudu.

Nejvyšší soud proto napadené rozhodnutí a rovněž rozhodnutí soudu prvního stupně podle § 243e odst. 1 a 2 o. s. ř. zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

V konečném rozhodnutí bude rozhodnuto i o náhradě nákladů řízení, včetně nákladů dovolacího řízení (§ 243g odst. 1 věta druhá o. s. ř.).

K životnímu jubileu JUDr. Miroslava Hegenbarta – gratulace ze Slovenska

Združení pre stavebné právo Slovenska sa s radosťou pripája k radu gratulantov k významnému životnému jubileu JUDr. Miroslava Hegenbarta.

S vďakou spomíname na významnú pomoc pri zakladaní Združenia pre stavebné právo Slovenska (ďalej len „Združenie“), ktoré vzniklo ako výsledok iniciatívy malej skupiny odborníkov pôsobiacich v oblasti stavebného práva, v snahe vytvoriť dobrovoľné záujmové mimovládne združenie fyzických a právnických osôb, ktoré sa zaoberajú stavebným právom, jeho vzťahmi v právnom poriadku, najmä v oblasti výstavby na úseku urbanizmu, architektúry a staviteľstva v širších súvislostiach počnúc výchovou a vzdelávaním odborníkov až po odborné pôsobenie v praxi. Združenie iniciuje získané poznatky a skúsenosti pri príprave legislatívnych opatrení v oblasti stavebného práva alebo na úsekoch právneho poriadku, ktoré stavebné právo ovplyvňujú, vyvíja prednáškovú a výchovno-vzdelávaciu činnosť, podporuje vedeckú a študijnú činnosť, podieľa sa na informačnej činnosti a publikačnej činnosti, spolupracuje s obdobnými spoločnosťami v zahraničí a napomáha svojim členom v priamej spolupráci so zahraničnými partnermi. Združenie úzko spolupracuje so stavovskými, odbornými a spoločenskými organizáciami pôsobiacimi nezávisle v oblasti výstavby a stavebníctva (podnikateľské zväzy, profesijné stavovské komory, inžinierske organizácie a spolky a pod.) a ďalšími záujmovými organizáciami a inštitúciami zaoberajúcimi sa stavebným právom. Združenie udržuje kontakty s legislatívnymi orgánmi, príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy a inými orgánmi.

Významnú pomoc poskytla Česká spoločnosť pro stavební právo na čele vtedy s JUDr. Hegenbartom, najmä v súvislosti s prijatím Združenia do Európskej spoločnosti pre stavebné právo (ESCL). Európska spoločnosť pre stavebné právo združuje a spája na dobrovoľnom základe národné spoločnosti pre stavebné právo so zameraním na riešenie problémov v tejto oblasti. Naše Združenie sa úspešne prezentovalo na európskom fóre a dostalo sa do povedomia členských spoločností a zaradenia do európskej štruktúry spoločností pre stavebné právo. Základy pre takúto činnosť položil JUDr. Hegenbart, za čo mu prejavujeme veľkú vďaku. Jeho pôsobenie na Slovensku, najmä jeho rozsiahla legislatívna činnosť v oblasti stavebného práva, oceňujú naši odborníci na rôznych úrovniach teórie a praxe, ako aj v oblasti vedy. Z jeho podnetu bola podpísaná aj zmluva o spolupráci medzi Českou spoločnosťou pro stavební právo a Združením, ktorá sa pravidelne vyhodnocuje. V rámci tejto dohody sa vyvíja úsilie o koordináciu v oblasti stavebného práva obidvoch krajín v rámci EÚ. Spolupráca je zameraná najmä na oblasť legislatívnu, výchovno-vzdelávaciu, informačnú, publikačnú ako aj medzinárodnú spoluprácu.

Veľká vďaka, pán doktor Hegenbart, za Vaše pôsobenie v oblasti stavebného práva na Slovensku, za odbornú pomoc, spoluprácu a osobnú podporu nášmu Združeniu, ako aj odbornú orientáciu v teórii a praxi stavebného práva. Želáme pevné zdravie a ešte mnoho príležitostí na odovzdávanie skúseností mladším generáciám pri tvorbe predpisov v oblasti stavebného práva.

JUDr. Ján Florián Gajniak
JUDr. Oľga Kopšová
Združenie pre stavebné právo Slovenska

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 XXI

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