

Autory tohoto čísla jsou:

JUDr. Pavel Simon, Nejvyšší soud ČR, JUDr. Libor Dvořák, Ph.D., Ministerstvo životního prostředí ČR, Praha, Mgr. Jana Macháčková, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha, Mgr. Alena Srbová, Ph.D., advokátka, Advokátní kancelář Rödl & Partner, Praha, JUDr. Pavlína Širůčková, Ph.D., advokátka, Praha, Ing. arch. Václav Vondrášek, Městská část Praha 2, Mgr. Marie Poláčková, Ph.D., Mgr. Martin Studnička, Kancelář veřejného ochránce práv, Ing. arch. Jan Fibiger, CSc., Nadace pro rozvoj architektury a stavebnictví – prezident SIA – Rady výstavby ČR, Praha, JUDr. Emil Flegel, ČSPSP

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Obsah

Studie – Úvahy – Analýzy

Pavel Simon

**Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy
a její odškodnění – část 2** 7

Libor Dvořák

**Aktuální novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů
záměrů na životní prostředí** 23

Jana Macháčková

**Novela stavebního zákona – úvahy nad projednáváním novely
a nad zásadními změnami** 37

Alena Srbová

Právo stavby – institut pro stavební praxi? 46

Diskuse – Polemika

Pavína Širůčková

Opravy společných částí domu ve správě Společenství vlastníků jednotek 59

Václav Vondrášek

Transgas a autenticita pražského centra 61

Marie Poláčková, Martin Studnička

Je potrubí mezi studnou a rodinným domem vodním dílem? 64

Průřezové informace

Jan Fibiger

SIA ČR – její poslání a současné úkoly 67

Emil Flegel

Z padesátého třetího zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti
pro stavební právo, které se konalo dne 12. 5. 2017. 70

Emil Flegel

Z padesátého třetího a padesátého čtvrtého zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci
České společnosti pro stavební právo, které se konalo dne 12. 5. 2017 a 22. 6. 2017 72

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu 75

Z Valné hromady ČSPSP

*Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od Valné hromady
konané dne 23. 6. 2016 do Valné hromady konané dne 1. 6. 2017* 81

Usnesení Valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 1. 6. 2017 89

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Contents

Assays – Accounts – Analyses

Pavel Simon

Unreasonable length of proceedings and delays as causes for damage and damage compensation, Part 2 7
The second part is devoted to damages and non-pecuniary damages incurred as a result of delays in judicial and administrative proceedings.

Libor Dvořák

Current amendments to legislation on environmental impact assessment of projects 23
The author deals with the latest amendments to Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment, passed in connection with the amendment to the Building Act and the transposition of the revised European Commission (EIA) Directive.

Jana Macháčková

Amendment to the Building Law – Reflections on the negotiation of the amendment and the fundamental changes 37
The article provides basic information about the course of the legislative process and the main changes in the legal regulation of territorial decision-making and the Building Code, and the related laws.

Alena Srbová

The right of Superficies – Institute for Building Practice? 46
The author deals with the renewed institute The right of Superficies according to the new Civil Code and its contribution to the practice, and offers comparison with similar institutes in foreign legal systems.

Discussion – Controversy

Pavλίna Širůčková

**Repairs in common parts of the house under the administration
of the unit owners' association 59**

The article is aimed at demonstrating the right to make repairs in common parts of the house in the community administration of unit owners in the practice of building authorities.

Václav Vondrášek

Transgas and the authenticity of the Prague centre. 61

The author criticizes the practice of monument care authorities in the assessment of significant and insignificant buildings in the centre of Prague.

Marie Poláčková, Martin Studnička

Is the pipeline between the well and the family house a water work? 64

The paper looks at the answer to the question whether the pipeline between the well and the family house is a water work, according to which the permitting regime is determined and concludes that it is not a water work.

Cross-section Information

Jan Fibiger

**SIA – Construction of the Czech Republic
through the eyes of SIA CR67 67**

The author is the president of the SIA CR – Construction Council, which is an association of twelve non-governmental organizations representing the work of this organization at the present time and its future tasks.

Emil Flegel

**From the fifty-third and the fifty-fourth session of the ÚR and SR Section
of the Czech Society for Building Law held on 12. 5. 2017 and 22. 6. 2017 70**

Help to legal practice

From the rulings of the Supreme Court. 75

From the General Meeting of ČSPSP

<i>Information about a report on the activities of ČSPSP from a general meeting held on 23. 6. 2016 to a general meeting held on 1. 6. 2017</i>	<i>81</i>
<i>From the ČSPSP General Assembly</i>	<i>89</i>

Nepřiměřená délka řízení a průtahy jako příčina vzniku újmy a její odškodnění – část 2

Pavel Simon

První část tohoto článku, uveřejněná v Bulletinu Stavební právo č. 1/2017, byla věnována problematice náhrady **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“).¹⁾

V této, druhé a poslední části, se budeme věnovat náhradě **škody** a **nemajetkové újmy** vzniklých v důsledku průtahů v soudním nebo správním řízení. Vysvětlíme si pojem nemajetkové újmy a toho, jakým způsobem se prokazuje a jak se stanoví přiměřené zadostiučinění, zaměříme se na posouzení příčinné souvislosti, problematiku promlčení, předběžného projednání nároku a formulace žalobního požadavku, včetně volby místně příslušného soudu.

II. Nemajetková újma způsobená průtahy ve správních řízeních, která nespádají pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy

19. Správní řízení, která nespádají do působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy

Jak vyplývá z první části článku, váže se posuzování **přiměřenosti délky řízení** a případně **nemajetkové újmy** způsobené její nepřiměřeností výlučně na a) řízení soudní, b) řízení, ve kterých funkci soudu vykonává správní orgán, a to at již ve věcech civilních²⁾ nebo ve věcech trestních³⁾ a c) správní řízení, která spádají do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Jakkoli kategorie ad a) a b) nečiní v praxi žádné obtíže, je situace s kategorií c) poněkud komplikovaná.

Jak plyne z textu čl. 6 odst. 1 Úmluvy,⁴⁾ tento se vztahuje toliko na řízení soudní, nikoli řízení správní. Nelze se proto úspěšně domáhat odškodnění nepřiměřené délky správního

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

2) *Typicky Český telekomunikační úřad při rozhodování účastnických sporů podle § 129 zák. o elektronických komunikacích*

3) *Veškerá řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, která je třeba považovat za řízení trestní ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*

4) *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*

řízení jako takového. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva však dovodila z daného pravidla výjimku tam, kde je absolvování správního řízení nezbytnou podmínkou pro to, aby mohla být věc uplatněna u soudu.⁵⁾ V takovém případě lze uvažovat o tom, že celé řízení, před správním orgánem i soudem (a dále možná opět před správním orgánem), musí být přiměřeně dlouhé a není-li, dochází k nesprávnému úřednímu postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, odškodnitelnému podle § 31a odst. 3 OdpŠk postupem vysvětleným v první části článku.⁶⁾

20. Věcná působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy a nepoužitelnost čl. 38 odst. 2 Listiny na správní řízení

Předpokladem pro zařazení (správního) řízení do kategorie pod písmenem c) přirozeně je, že musí jít o spor spadající do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Určení trestních řízení spadajících pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebude zřejmě činit v praxi větších obtíží. U civilních věcí je pro použitelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy potřeba kladné zodpovězení tří otázek (kumulativně): 1. Jde zde o spor o právo nebo závazek, který je opravdový a vážný a jehož rozhodnutí má přímý vliv na existenci, rozsah nebo způsob výkonu daného práva nebo závazku? 2. Má toto právo nebo závazek svůj základ ve vnitrostátním právu? 3. Je právo nebo závazek, o které se v daném případě jedná, civilní (tj. soukromoprávní) povahy? (srov. Kmec, J. a kol. Komentář k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 585).⁷⁾

K prvně uvedené otázce je třeba zdůraznit, že podle judikatury ESLP pro aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy nestačí slabý vztah předmětného sporu k civilním právům a závazkům stěžovatelů, nýbrž výsledek řízení musí být pro tato práva a závazky určující, jinými slovy musí se týkat jejich existence, rozsahu nebo podmínek výkonu (srov. Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii, rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 1981, stížnosti č. 6878/75 a 7238/75, nebo Krosta proti Polsku, rozsudek ESLP ze dne 2. 2. 2010, stížnost č. 36137/04).⁸⁾

Z judikatury Nejvyššího soudu dosud vyplývá, že do věcného rozsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy spadá řízení o vydání stavebního povolení ve vztahu ke stavebníkovi, který hodlá realizovat své vlastnické právo,⁹⁾ jakož i ve vztahu k vlastníkovi sousední stavby,¹⁰⁾ řízení o dávce hmotné nouze¹¹⁾ a řízení o příspěvku na bydlení,¹²⁾ řízení o udělení povolení k restaurování kulturních památek nebo jejich částí, které jsou díly výtvarných umění nebo umělecko-řemeslnými

nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

- 5) *Rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2012 ve věci Wurzer proti Rakousku, stížnost č. 5335/07, bod 46.*
- 6) *Zde se omlouvám čteným čtenářům první části článku za poněkud zavádějící vyznění bodů 15. až 17., kde jsem podmínku návaznosti soudního řízení na řízení správní nezdůraznil.*
- 7) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.*
- 8) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.*
- 9) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 344/2014.*
- 10) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 5103/2015.*
- 11) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1876/2014.*
- 12) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2755/2014.*

pracemi, podle § 14a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči,¹³⁾ jakož zřejmě i další řízení, jejichž předmětem je udělení povolení k výdělečné činnosti.

Oproti tomu do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy nespádají řízení o zrušení údaje o místu trvalého pobytu podle § 12 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel,¹⁴⁾ řízení o poskytnutí údajů správcem podle § 12 odst. 2 zákona č. 101/2000, o ochraně osobních údajů,¹⁵⁾ řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,¹⁶⁾ řízení o daňové kontrole,¹⁷⁾ nebo řízení o udělení povolení k trvalému pobytu.¹⁸⁾

Pro úplnost je třeba zprostředkovat názor, podle kterého čl. 38 odst. 2 Listiny¹⁹⁾ zakládá právo na projednání věci v přiměřené lhůtě nejen před soudem, ale i před správním orgánem (bez ohledu na to, zda jde o věc spadající do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Tento názor se odvolává na některé nálezy Ústavního soudu,²⁰⁾ z nichž lze uvedený závěr skutečně vyčíst. Podle autora tohoto článku, jakož i podle názoru občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu, které schválilo publikaci rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (vyjadřující názor opačný) k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, jde o názor nesprávný.²¹⁾

21. Nemajetková újma a správní řízení nespádající pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy

V případech správních řízení nespádajících pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy (ať již proto, že nespádají do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebo proto, že do ní sice spadají, ale nenavazuje na ně řízení soudní) nelze uvažovat o existenci nesprávného úředního postupu spočívajícího

13) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 30 Cdo 519/2015.*

14) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2205/2015.*

15) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.*

16) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 3282/2015.*

17) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 214/2015.*

18) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2928/2016.*

19) *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.*

20) *Například nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01 (N 129/23 SbNU 241), ze dne 13. 11. 2003, sp. zn. III. ÚS 696/02 (N 133/31 SbNU 189) nebo ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II ÚS 173/01 (N 2/32 SbNU 9).*

21) *Předně nelze přehlížet, že čl. 38 odst. 2 Listiny navazuje na odstavec 1 téhož článku, který se zjevně týká toliko rozhodování soudu (Nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.). Z hlediska systematického výkladu lze proto dovodit, že i odstavec 2 se vztahuje zásadně na řízení soudní. Tento závěr přitom podporuje přímo text odstavce 2, který obsahuje atribut veřejnosti projednání vlastní řízení před soudem, ale cizí řízení před správním orgánem. Je sice pravdou, že ve zmíněných nálezech shledal Ústavní soud porušení práva na bezprůtahové řízení, chráněného dle názoru Ústavního soudu čl. 38 odst. 2 Listiny, i v řízeních správních. Nelze však odhlédnout od toho, že se tak stalo ke stížnostem na nečinnost správních orgánů a Ústavní soud, který nečinnost shledal, se nemusel použitelností daného ustanovení podrobněji zabývat. Využil je pouze, bez jakékoli bližší argumentace, pro odůvodnění svého vyhovujícího nálezu. Jde přitom o nálezy vycházející z právní úpravy platné do konce roku 2001 a není vyloučeno, že by dnes Ústavní soud, i s přihlédnutím k názorovému vývoji v doktríně, dospěl k závěrům odlišným.*

v jejich **nepřiměřené délce** podle § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk. V důsledku toho neplatí ani domněnka vzniku nemajetkové újmy v případě uvedeného nesprávného úředního postupu a pro případné odškodnění takto vzniklé újmy není použitelný mechanismus zavedený Stanoviskem.²²⁾

Újma v nich může vzniknout pouze nedodržením zákonné lhůty k provedení úkonu nebo lhůty přiměřené podle § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, tj. průtahem.²³⁾

To, zda každý takový průtah představuje samostatný skutek, tj. zda je s každým průtahem spojen vznik samostatné újmy, závisí na tom, v čem újma spočívá.

Mohou nastat situace, kdy příčinou vzniku újmy budou opakované průtahy (počet období průtahů je zde nerozhodný) a újma se váže k tomu, že v řízení nebylo rozhodnuto dříve. Například v řízení o vydání povolení k určité činnosti bude újma spočívát v zisku ušlém v důsledku nemožnosti realizace dané činnosti.

Z uvedeného je zřejmé, že v takovém případě bude zpravidla újma spočívát v jiné okolnosti, než že bylo řízení stíženo průtahy a poškozený byl proto v nejistotě ohledně toho, jak řízení dopadne (s výjimkou extrémních případů). Újma bude zpravidla spočívát v zásahu do jiného práva, než řídká práva základního. Pokud například bude stíženo průtahy řízení o žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, může být zasaženo právo žadatele na svobodný přístup k informacím garantované v čl. 17 odst. 1 Listiny. Újma zásahem do tohoto práva však vznikne jen v případě, kdy mělo k poskytnutí informace dojít (nikoli tehdy, byla-li žádost nedůvodná) a kdy bylo pro žadatele podstatné její poskytnutí do určité doby, která odpovídá době, v níž bylo možno poskytnutí informace v bezprůtahovém řízení očekávat.

Oproti tomu může nastat i situace, kdy bude každý průtah představovat příčinu samostatně vzniklé újmy (viz dále).

Je proto na poškozeném, jakým způsobem svou újmu vymezí tvrzením o tom, v čem újma spočívá a čím byla zapříčiněna.

III. Škoda způsobená průtahy v soudních a správních řízeních

22. Podmínky odpovědnosti státu za škodu způsobenou průtahy

Do této chvíle jsme hovořili výlučně o nemajetkové újmě, a to způsobené nepřiměřenou délkou řízení nebo průtahem. Nyní se budeme věnovat situacím, kdy dojde ke vzniku **škody** (majetkové újmy) v důsledku toho, že je soudní nebo správní řízení stíženo **průtahy** ve smyslu období nedůvodné nečinnosti. Již z toho je zřejmé, že jak příčina (průtah, nikoli nepřiměřená délka), tak i následek (škoda, nikoli nemajetková újma) se v tomto případě liší od situací popísaných v první části článku a v předchozích oddílech.

Typicky půjde o situaci, kdy se pohledávka poškozeného stane v důsledku průtahů v soudním řízení nevymahatelnou, nebo o situaci, kdy průtahy ve správním řízení brání poškozenému realizovat zisk (například nevydáním povolení nezbytného k dosažení příjmu).

22) Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

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

Zatímco v případě nepřiměřené délky řízení a náhrady nemajetkové újmy není třeba zjišťovat, do které doby byla délka řízení přiměřená a od kdy se stala nepřiměřenou, je zjištění toho, do kdy mohlo reálně řízení stížené průtahy skončit, nezbytné pro posouzení, zda měl poškozený ke dni očekávaného skončení řízení za původně žalovaným pohledávku, kterou by býval vymohl, kdyby řízení proběhlo bez průtahů.

V případě ztráty pohledávky se proto liší příčina vzniku škody, tj. nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, kterým je existence nedůvodných období nečinnosti, od náhrady nemajetkové újmy, kde je příčinou nesprávného úředního postupu nepřiměřená délka řízení.²⁴⁾

Pro zjištění, zda stát odpovídá za poškozeným tvrzenou škodu spočívající ve ztrátě pohledávky v důsledku průtahů v řízení, je třeba odečíst relevantní období nečinnosti soudu od celkové délky řízení a takto stanovit, v jaké době mohlo reálně ke skončení řízení dojít. I zde však platí, že se zohledňují jen taková období nečinnosti soudu, která neodpovídají běžnému průběhu soudního řízení a péči, jíž je soud povinen za účelem rychlé a účinné ochrany práv věci věnovat. Nelze mechanicky odečítat jednotlivé dny, které mezi úkony soudu ve věci uběhly.²⁵⁾

U daného nároku rovněž nelze přihlížet k tomu, že došlo v původním řízení ke zrušení rozhodnutí soudů nižších stupňů,²⁶⁾ a to ani v případě, jež by se jinak zohlednil u náhrady nemajetkové újmy, tj. došlo-li ke zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost nebo nerespektování závazného právního názoru vyjádřeného v dřívějším kasačním rozhodnutí.²⁷⁾ Nelze, oproti zkoumání přiměřenosti délky řízení, zohlednit ani dobu, po kterou bylo řízení přerušeno.²⁸⁾

Bude-li tedy v odškodňovacím řízení prokázáno, že posuzované soudní řízení, které trvalo deset let:

- a) bylo stíženo neodůvodněnými obdobími nečinnosti v rozsahu pět let,
- b) žalobce v původním řízení měl vůči žalovanému v původním řízení pohledávku,
- c) kterou by s ohledem na majetkové poměry původního žalovaného v době očekávatelného skončení řízení býval vymohl,
- d) a k vymožení této pohledávky nedošlo v důsledku průtahů v původním řízení, neboť se původní žalovaný stal po očekávatelné době skončení původního řízení nemajetným, nezvěstným nebo zemřel/zanikl,
- e) odpovídá stát za škodu ve výši nevymahatelné pohledávky²⁹⁾ takto nesprávným úředním postupem způsobenou.

24) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011, uveřejněný pod č. 7/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

25) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1549/2013.*

26) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3393/2015 a náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. II. ÚS 3553/15.*

27) *Viz oddíl 11 první části článku.*

28) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 3. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1018/2014.*

29) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2013, sp. zn. 30 Cdo 115/2013.*

K tomu je však třeba dodat, že škoda bude důvodně uplatnitelná vůči státu jen v případě, kdy ji poškozený nebude moci uplatnit vůči jinému ze svých dlužníků,³⁰⁾ a to z titulu smluvního závazku,³¹⁾ bezdůvodného obohacení³²⁾ nebo náhrady škody.³³⁾

Stejně se bude postupovat i v případech průtahů v řízení správním, například není-li včas vydáno povolení k realizaci určité činnosti, která by žadateli o udělení povolení umožnila realizovat zisk.³⁴⁾ I zde bude třeba odečíst období neodůvodněné nečinnosti, a to s přihlédnutím ke lhůtám, které zákon pro úkony správního úřadu stanoví a dospět tak k závěru, do kdy mělo být správní řízení skončeno.

23. Příčinná souvislost v případech škody způsobené průtahy

K založení odpovědnosti státu nepostačuje existence nesprávného úředního postupu a újmy, ale je třeba, aby mezi nimi byl také poměr příčiny a následku. Příčinná souvislost se přitom zjišťuje ve dvou krocích, a to z hlediska přírodní kauzality (tzv. teorie podmínky) a z hlediska přičitatelnosti újmy škůdci (teorie ochranného účelu normy a adekvátnosti).³⁵⁾

Ne vždy, kdy se zdají být průtahy v soudním řízení příčinou vzniku škodu, jí skutečně jsou, jak je vidět na následujících příkladech.

Nejvyšší soud například neshledal příčinnou souvislost mezi průtahy v soudním řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví k nemovitosti a škodou vzniklou účastníku daného řízení tím, že nemohl nemovitost užívat určitým způsobem a tak dosáhnout zisku. Za bezprostřední příčinu této škody považoval skutečnost, že spoluvlastníci předmětných nemovitostí se nebyli schopni dohodnout na způsobu hospodaření se společnými věcmi, ani na zrušení spoluvlastnictví a vzájemném vypořádání.³⁶⁾

Stejně tak Nejvyšší soud dovedl, že představuje-li podání žaloby na plnění překážku pro získání úředního povolení k výkonu určité činnosti žalovaným, není ušlý zisk žalovaného (pro nemožnost vykonávat takovou činnost) v příčinné souvislosti s průtahy v řízení o podané žalobě na plnění. Jestliže žaloba na plnění měla podle poškozeného mu bránit v získání povolení k činnosti makléře z důvodu ztráty důvěryhodnosti, pak příčinou ztráty důvěryhodnosti bylo výlučně podání žaloby. Pouze na tom, zda tato žaloba byla důvodná či nikoliv, závisí, kdo je

30) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1943/2013.

31) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2601/2010, uveřejněný pod č. 48/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

32) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 25 Cdo 2091/2008.

33) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1391/2013. K uvedenému rozsudku je však třeba dodat, že se objevuje také judikatura, podle které v situaci, kdy je stát spoluzodpovědný za vznik škody, nenastupuje jeho odpovědnost za škodu subsidiárně, ale společně a nerozdílně s dalším škůdcem – srov. například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 82/2013.

34) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2793/2013.

35) Pro podrobnější výklad viz P. Simon v IŠTVÁNEK F.; SIMON P.; KORBEL F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 207 a násl.

36) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1930/2014, uveřejněný pod č. 82/2015 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

za případnou újmu (spočívající ve ztrátě příjmu z činnosti makléře) odpovědný, zda žalobce, který podal nedůvodnou žalobu, či žalovaný, který svoji povinnost řádně a včas nesplnil. Ani případný nesprávný úřední postup spočívající v průtahích v řízení nemůže být relevantní příčinou vzniku škody, neboť nic nebránilo odpovědnému subjektu, aby buď jako žalobce vzal nedůvodnou žalobu zpět, nebo jako žalovaný svoji povinnost splnil.³⁷⁾

Samotná změna obvyklé ceny věci v důsledku plynutí času není v příčinné souvislosti s průtahy ve správním řízení, ale je zapříčiněna pohybem cen na relevantním trhu, na nějž nemají průtahy ve správním řízení žádný vliv.³⁸⁾

Má-li stát odpovídat za vznik škody ve formě ušlého zisku, který měl vzniknout v důsledku nevydání povolení k určité činnosti, musí být vydání povolení součástí obvyklého běhu věcí, tj. musí existovat právní nárok na jeho vydání v určité lhůtě (zákonem stanovené konkrétně nebo obecně) při splnění zákonných podmínek.³⁹⁾ Jestliže vydání povolení záleží na úvaze správního orgánu, a není proto součástí obvyklého běhu věcí, nelze o existenci příčinné souvislosti mezi prodlením ve vydání povolení a ušlým ziskem uvažovat.

I série na sebe navazujících průtahů může být příčinou vzniku škody spočívající v ušlém zisku při nemožnosti jeho realizace, jak bylo vysvětleno výše a jak je zjevné z tam uvedeného příkladu.

24. Škoda způsobená průtahem s provedením konkrétního úkonu

Do této chvíle jsme se zabývali újmou způsobenou příliš dlouhým řízením jako celkem, nyní se budeme věnovat újmě způsobené průtahy s provedením konkrétního úkonu, a to jak ve formě škody (majetkové újmy), tak ve formě nemajetkové újmy.

Odpovědnost státu je v takovém případě dána při existenci nesprávného úředního postupu ve smyslu § 13 odst. 1 věta druhá a třetí OdpŠk, který spočívá v tom, že určitý úkon není učiněn v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě. Jen pro připomenutí je třeba dodat, že prodlení s vydáním rozhodnutí, kterým se řízení nekončí, je rovněž třeba považovat za prodlení s učiněním úkonu, nikoli vydáním rozhodnutí, jak by dané ustanovení mohlo naznačovat.⁴⁰⁾

Zákon rozlišuje dvě možné situace, a to neučinění úkonu v zákonem stanovené lhůtě a neučinění úkonu ve lhůtě přiměřené.

O první případ půjde tehdy, stanoví-li zákon pro provedení úkonu konkrétní lhůtu, počítanou podle hodin, dnů, týdnů, měsíců nebo roků, v níž má být úkon proveden.⁴¹⁾ Nedodržení takové lhůty je vždy nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věta druhá OdpŠk.

37) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2863/2014.*

38) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4973/2014, uveřejněný pod č. 35/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

39) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2179/2013, uveřejněný pod č. 20/2017 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

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

41) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012, uveřejněný pod č. 102/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

Například soud nepověří exekutora v zákonné lhůtě 15 dnů,⁴²⁾ ale až po půl roce a povinný se v mezidobí zbaví majetku, ze kterého by se oprávněný jinak býval uspokojil. Tehdy bude stát odpovídat za škodu způsobenou daným nesprávným úředním postupem spočívajícím v nedodržení zákonné lhůty.

Pokud zákon takto konkrétně lhůtu k provedení úkonu nestanoví (ukládá provedení úkonu například bezodkladně nebo s nejvyšším urychlením apod.), lze uvažovat o nesprávném úředním postupu toliko podle § 13 odst. 1 věta třetí OdpŠk. Ten je dán za situace, že doba provedení úkonu neodpovídá závažnosti újmy, která v případě neprovedení úkonu hrozí a které má daný úkon zabránit, popř. ji v případě již nastalé újmy zmírnit.⁴³⁾ Čím závažnější újma hrozí nebo má být odstraněna, tím rychleji musí orgán veřejné moci k provedení úkonu přistoupit.⁴⁴⁾

Specifickým případem jsou situace, kdy zákon stanoví lhůtu k provedení úkonu kombinovaně, tj. obecným pokynem a v případě nemožnosti dodržení takto obecně stanovené lhůty s uvedením konkrétního konce jejího běhu. Typickým příkladem této úpravy je § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, která stanoví povinnost správnímu orgánu vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu a není-li to možné, nejpozději ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení. V tomto případě platí, že se především uplatní obecně stanovená lhůta (bezodkladně) a z hlediska existence nesprávného úředního postupu je třeba zkoumat, zda mohla být (a případně byla) dodržena.⁴⁵⁾ Nejzazší mez pojmu bezodkladně je přitom omezena uplynutím doby 30 dnů od zahájení řízení (při zohlednění zákonných podmínek pro přerušování jejího běhu nebo její prodloužení).

Stejně to bude platit například u lhůty k vydání předběžného opatření podle § 75c odst. 2 o. s. ř.⁴⁶⁾

Z hlediska existence příčinné souvislosti mezi nevydáním povolení k určité činnosti a ušlým ziskem platí i zde, že by vydání povolení muselo být součástí obvyklého běhu věcí, jak bylo vysvětleno v předchozím oddíle.

IV. Nemajetková újma způsobená průtahem s provedením konkrétního úkonu

Zatímco pro zjištění existence příčiny škody v podobě nesprávného úředního postupu a příčinné souvislosti v případě nemajetkové újmy způsobené průtahem s provedením konkrétního úkonu platí vše, co bylo uvedeno v předchozím oddílu, je nutné se na tomto místě věnovat výkladu pojmu nemajetkové újmy jako následku nesprávného úředního postupu. Škoda jako majetková újma je „hmatatelná“ a empiricky ověřitelná, avšak nemajetková újma je pojem uchopitelný o poznání obtížněji. To zjevně motivuje mnohé žalobce k uplatňování nároku

42) § 43a odst. 3 exekučního řádu.

43) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3271/2012, uveřejněný pod č. 102/2014 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

44) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014.*

45) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2015, sp. zn. 30 Cdo 530/2014.*

46) *O návrhu na předběžné opatření rozhodne předseda senátu bezodkladně. Není-li tu nebezpečí z prodlení, může předseda senátu o návrhu na předběžné opatření rozhodnout až do uplynutí 7 dnů poté, co byl podán.*

na náhradu nemajetkové újmy v přesvědčení, že na rozdíl od škody vzniká nemajetková újma vždy a její existenci netřeba prokazovat.

Právní úprava občanského zákoníku přitom stojí na zásadě, že se škoda nahrazuje (při splnění zákonných předpokladů) vždy,⁴⁷⁾ zatímco nemajetková újma jen v zákonem stanovených případech.⁴⁸⁾ Jakkoli zákon č. 82/1998 Sb. mezi náhradou škody a nemajetkovou újmu z hlediska podmínek odpovědnosti státu nerozlišuje,⁴⁹⁾ je zřejmě žádoucí uvažovat o subsidiaritě náhrady nemajetkové újmy ve vztahu k náhradě škody i v poměrech tohoto zákona, který jinak na subsidiární použití občanského zákoníku v § 26 OdpŠk odkazuje. Jinak řečeno, dojde-li například v důsledku nesprávného úředního postupu ke vzniku škody spočívající v ušlém zisku, neměla by zřejmě ze stejného důvodu být nad rámec ušlého zisku přiznávána náhrada nemajetkové újmy.

Zcela jistě ale platí, že samotná existence nesprávného úředního postupu odpovědnost státu za nemajetkovou újmu nezakládá.⁵⁰⁾ Povinnost nahradit nemajetkovou újmu není trestem pro stát za to, že se nesprávného úředního postupu dopustil, ale má být kompenzací existující nemajetkové újmy.⁵¹⁾ Z toho důvodu je třeba existenci nemajetkové újmy prokázat.

26. Prokázání existence nemajetkové újmy

O nemajetkové újmě lze hovořit, pokud nastalá újma spočívá v narušení osobního zájmu poškozeného, který nemá hodnotu měřitelnou v penězích, a proto nevede ani k žádnému snížení jeho majetku. Tyto újmy vznikají a napravují se zvláště tam, kde je narušena osobnost člověka (právo na život, zdraví, svobodu, soukromí, důstojnost, čest, jméno apod.).⁵²⁾

Ze samotné podstaty nemajetkové újmy plyne, že spočívá v oprávněně úkorném pocitu poškozeného, do jehož práv bylo zasazeno (například v duševních útrapách). Pokud by poškozený žádný úkorný pocit neprožíval, nelze o nemajetkové újmě na jeho straně uvažovat. Samotným zásahem do práv poškozeného, byť by šlo o práva základní, mu nemajetková újma nevzniká, pokud tento zásah nevnímá úkorně.⁵³⁾

47) § 2894 odst. 1 o. z. Povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody).

48) § 2894 odst. 2 o. z. Nebyla-li povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. § 2971 o. z. Odůvodňují-li to zvláštní okolnosti, za nichž škůdce způsobil újmu protiprávním činem, zejména porušil-li z hrubé nedbalosti důležitou právní povinnost, anebo způsobil-li újmu úmyslně z touhy ničit, ublížit nebo z jiné pohnutky zvlášť zavrženého, nahradí škůdce též nemajetkovou újmu každému, kdo způsobenou újmu důvodně pocituje jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit.

49) § 1 OdpŠk Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.

50) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2018/2014.

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

52) BEZOUŠKA, P. in HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2014, s. 1498.

53) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 30 Cdo 520/2014.

Jak již bylo vysvětleno v části první tohoto článku, v případě porušení práva na přiměřenou délku řízení se vychází z vyvratitelné domněnky vzniku nemajetkové újmy.⁵⁴⁾

Mimo oblast újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení není třeba vznik nemajetkové újmy dokazovat v situacích, kdy je zjevné, že by stejnou újmu utrpěla jakákoli osoba, která by byla danou skutečností postížena, a šlo by tedy o notorietu, kterou dokazovat netřeba.⁵⁵⁾ Uvedené se aplikuje v situacích, kdy je *prima facie* zřejmé, že jakékoliv osobě ve stejném postavení by za stejných okolností újma rovněž vznikla.

Kromě výše uvedených výjimek musí poškozený vznik újmy nejen tvrdit, ale i prokázat. Nicméně ze samotné povahy nemajetkové újmy, která je dána vnitřními prožitky člověka, plyne, že je vznik nemajetkové újmy prokazatelný jen obtížně. Vznik nemajetkové újmy se proto zpravidla dovodí tehdy, jestliže by jakákoliv osoba ve stejném postavení jako poškozený mohla výkon veřejné moci (nebo jeho absenci) a jeho následky vnímat úkorně.⁵⁶⁾

Obdobně Nejvyšší soud uvedl, že vznik nemajetkové újmy zpravidla nelze dokazovat, neboť jde o stav mysli osoby poškozené. V řízení se tedy obvykle pouze zjišťuje, zda jsou dány objektivní důvody pro to, aby se konkrétní osoba mohla cítit poškozenou. Jinými slovy řečeno, je třeba zvážit, zda vzhledem ke konkrétním okolnostem případu by se i jiná osoba v obdobném postavení mohla cítit být dotčena ve složkách tvořících ve svém souhrnu nemajetkovou sféru jednotlivce. Zřetelněji vyplývá tato potřeba při využití jiné terminologie, kterou zmiňuje i důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb. – totiž, že nemajetková újma se jinak nazývá újmou morální. Jedná se tedy o utrpení na těch nehmotných hodnotách, které se dotýkají morální integrity poškozené osoby (patří sem zejména její důstojnost, čest, dobrá pověst, ale i jiné hodnoty, které se zpravidla promítají i v niterném životě člověka – svoboda pohybu, rodinný život apod.). Dospěje-li soud v konkrétním případě k závěru, že žádná z těchto složek nemohla být významným způsobem v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu negativně dotčena, je namísto závěr o tom, že nedošlo ke způsobení nemajetkové (morální) újmy.⁵⁷⁾

Jinými slovy, neprokazuje se, jak se poškozený cítí, ale jestli má důvod se cítit poškozeným.⁵⁸⁾

V případě požadavku na náhradu nemajetkové újmy způsobené prodlením s provedením určitého úkonu musí poškozený tvrdit, v čem jeho újma spočívá (jaké příkoří mu v důsledku uvedeného nesprávného postupu bylo způsobeno) a musí vznik újmy prokázat.

Ne každá újma, která člověku v životě vznikne, je přitom odškodnitelná. Právo uznává za hodnu nápravy jen některou újmu. Vždy je třeba brát v úvahu intenzitu a délku trvání nestandardního duševního stavu, slabá a krátkodobá duševní nepohoda nemusí být odčinná (například nebude odškodnitelná újma na zdraví spočívající v drobné oděrci). K založení

54) Srov. Stanovisko, část V.

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

56) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014, uveřejněný pod č. 90/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

57) Rozsudek ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3731/2011.

58) KOLBA, J. in KOLBA, J.; ŠULÁKOVÁ, M. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 55.

odpovědnosti státu je proto nutné, aby nemajetková újma měla nezbytnou intenzitu, kterou osoba v obdobném postavení jako poškozený, již není povinna snášet.⁵⁹⁾

27. Forma a výše přiměřeného zadostiučinění

Jak již bylo vysvětleno dříve,⁶⁰⁾ umožňuje § 31a odst. 2 OdpŠk odškodnit nemajetkovou újmu poskytnutím relativní satisfakce, není-li možné ji odškodnit jinak a neví-li se poskytnutí zadostiučinění ve formě konstatování porušení práva jako dostatečné.

Konstatování porušení práva je i zde na místě jen v případě, kdy bude nesprávným úředním postupem způsobena zanedbatelná újma. Musí přitom být prokázáno, že ke vzniku nějaké újmy skutečně došlo, tj. že jsou splněny podmínky pro založení odpovědnosti státu za nemajetkovou újmu.

Jiným způsobem odčinění nemajetkové újmy bude v daném případě nejspíše jen omluva. I zde platí, že pro mnohé poškozené bude omluva k dispozici jako prostředek nápravy první a leckdy i jediné volby, a to s ohledem na intenzitu újmy, která jim může být neprovedením úkonu v určité (zákonné či přiměřené) lhůtě způsobena.

Nepůjde-li o újmu nepatrnou, anebo tak malou, že by mohla být odškodněna toliko omluvou, bude na místě její odškodnění v penězích.

Nejvyšší soud se dvakrát pokusil sjednotit mechanismus stanovení zadostiučinění za nemajetkovou újmu v případech odpovědnosti státu. Poprvé tak učinil u nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení ve Stanovisku R 58/2011.⁶¹⁾ Podruhé nastavil finanční rozmezí pro odškodnění nemajetkové újmy způsobené nezákonným omezením svobody.⁶²⁾

V dalších případech již Nejvyššímu soudu neumožnila nastavit přesný mechanismus určení přiměřeného zadostiučinění skutková různorodost příčin, které ke vzniku újmy vedou.⁶³⁾ Proto se v případě zadostiučinění za nemajetkovou újmu způsobenou trestním stíháním omezil na stanovení následujících kritérií, která by mělo zadostiučinění splňovat, aby mohlo být považováno za přiměřené.

Výše zadostiučinění přiznaného podle § 31a odst. 2 OdpŠk na náhradě nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním, které skončilo zproštěním obžaloby nebo zastavením, musí odpovídat výši zadostiučinění přiznaného v případech, které se s projednávanou věcí v podstatných znacích shodují; významnější odchylka je možná jen tehdy, bude-li soudem řádně a přesvědčivě zdůvodněna.

Nelze-li nalézt takový případ, který by se v podstatných znacích shodoval s projednávanou věcí, je třeba provést srovnání s jinými případy náhrad nemajetkové újmy (například

59) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3849/2014, uveřejněný pod č. 90/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

60) *Část 1. – bod 18.*

61) *Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, uveřejněné pod č. 58/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.*

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

63) *Pro poměry odškodnění újmy způsobené trestním stíháním, které neskončilo odsouzením, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2012, sp. zn. 30 Cdo 2256/2011.*

z titulu odpovědnosti státu za nezákonné omezení osobní svobody, nepřiměřenou délku řízení, náhrady nemajetkové újmy na zdraví ve formě bolestného nebo ztížení společenského uplatnění, újmy na osobnostních právech v rámci ochrany osobnosti, újmy z titulu porušení zákazu diskriminace podle obecné úpravy i v pracovněprávních vztazích apod.). Soud přitom neopomene uvést podstatné společné a rozdílné znaky a v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit, jakým způsobem se tyto společné a rozdílné znaky promítly do výše stanoveného zadostiučinění, tj. z jakého důvodu je přiznané zadostiučinění přiměřené ve srovnání s jiným zadostiučiněním přiznaným z jiného právního důvodu.

Nebude-li možné postupovat ani podle jiného případu náhrady nemajetkové újmy, je třeba stanovit přiměřené zadostiučinění v takové výši, která bude odpovídat ekonomické realitě České republiky a tomu, co by obecně bylo vnímáno jako spravedlivé (například s ohledem na cenovou úroveň nebo výši průměrné mzdy).

V každém případě je primárně na žalobci, aby zvolil přesvědčivé srovnání, podle kterého jeho újma z hlediska spravedlnosti není menší než újma jiná, za kterou se přiznává minimálně žalovaná částka.⁶⁴⁾

Stejně srovnání za účelem stanovení přiměřeného zadostiučinění je možné u každé náhrady nemajetkové újmy, bez ohledu na její příčinu. Bylo by přitom žádoucí, aby úřady, které odškodnění vyplácejí, zveřejnily údaje o tom, za jakou újmu, v jaké formě a výši jimi bylo zadostiučinění poskytnuto, a to ať již dobrovolně nebo na základě rozhodnutí soudu, a tím srovnání požadované Nejvyšším soudem umožnily.

V. Promlčení

Nárok na **náhradu škody** způsobené nesprávným úředním postupem se promlčuje toliko⁶⁵⁾ v subjektivní tříleté promlčecí lhůtě, která počíná podle § 32 odst. 1 věty první Odpšk běžet ode dne, kdy se poškozený o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá, dozvěděl.

Nárok na **náhradu nemajetkové újmy** způsobené nesprávným úředním postupem se podle § 32 odst. 3 Odpšk promlčuje jak v objektivní, tak i subjektivní promlčecí lhůtě.

Subjektivní promlčecí lhůta je v daném případě jen šestiměsíční⁶⁶⁾ a počíná běžet od okamžiku, kdy se poškozený o újmu dozvěděl.⁶⁷⁾ Objektivní promlčecí lhůta je desetiletá a počíná běžet ode dne, kdy k nesprávnému úřednímu postupu došlo. Pokud k němu docházelo po určitý časový úsek, jeví se jako příhodnější spojit počátek běhu promlčecí doby s koncem tohoto časového úseku.⁶⁸⁾ Jakkoli by se mohlo zdát, že rozhodný pro počátek běhu objektivní promlčecí lhůty je jen okamžik, kdy k nesprávnému úřednímu postupu došlo, a není důležité, kdy

64) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1747/2014, uveřejněný pod č. 67/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

65) *Objektivní promlčecí lhůta podle § 32 odst. 2 Odpšk se vztahuje jen na škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím.*

66) *Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 30 Cdo 1249/2014.*

67) *SIMON, P. in IŠTVÁNEK F.; SIMON P.; KORBEL, F. Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 299.*

68) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014.*

došlo ke vzniku škody, dovodila judikatura, že ani objektivní promlčecí lhůta nemůže započít svůj běh dříve, než škoda vznikla, neboť bez vzniku škody a potažmo nároku na její náhradu není, co by se promlčovalo.⁶⁹⁾

Vedle toho platí, že vznikla-li újma nevydáním rozhodnutí nebo neprovedením úkonu v zákonné či přiměřené lhůtě, neskončí promlčecí lhůta dříve než za šest měsíců od skončení řízení, v němž k tomuto nesprávnému úřednímu postupu došlo. V takovém případě není zjevně rozhodné, zda byla újma způsobená jednotlivým průtahem, nebo nepřiměřenou délkou řízení. Jakkoli by se nabízel výklad pomíjející větu druhou § 32 odst. 3 OdpŠk u újmy způsobené neprovedením úkonu v zákonem stanovené nebo přiměřené lhůtě, šlo by o výklad negující doslovné znění zákona. Nešikovnost⁷⁰⁾ formulace daného zákonného ustanovení by přitom neměla jít k tíži poškozeným, ale státu, jež zákon v tomto znění přijal.

Podle § 32 odst. 3 OdpŠk se promlčuje i nárok na náhradu nemajetkové újmy osobní povahy, zejména v podobě konstatování porušení práva nebo omluvy.⁷¹⁾

Běh promlčecí doby se v souladu s § 35 odst. 1 OdpŠk staví po dobu předběžného projednání nároku u úřadu podle § 6 OdpŠk, nejdéle však na dobu šesti měsíců.

Jakkoli je předběžné projednání nároku podle § 14 odst. 3 OdpŠk podmínkou jeho uplatnění u soudu, nelze vyloučit, zejména v případě hrozícího uplynutí běhu promlčecí lhůty, současné uplatnění nároku v rámci předběžného projednání i u soudu. Soud potom vyčká konce předběžného projednání a stanoviska žalované, než začne žalobu projednávat.⁷²⁾

VI. Předběžné projednání

Aby se předešlo zbytečným soudním sporům, stanoví zákon povinnost předběžného projednání každého nároku na náhradu újmy způsobené výkonem veřejné moci. Jak již bylo uvedeno, je předběžné projednání podmínkou podání žaloby. Soud musí dbát na to, aby byla tato podmínka splněna, a není-li splněna, musí se pokusit o odstranění daného nedostatku podmínek řízení postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. tím, že žalobce k jejímu splnění vyzve. Pokud žalobce výzvě nevyhoví, soud řízení zastaví.⁷³⁾ Absence předběžného projednání nároku nemůže být nikdy důvodem pro zamítnutí žaloby.

Jestliže však soud přehledně, že uvedená podmínka řízení není splněna a z postoje žalované k podané žalobě je zjevné, že nárok uspokojit nehodlá, není třeba na podmínce předběžného

69) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 4835/2014.*

70) *V případě újmy způsobené jedním průtahem není pro uplatnění nároku na náhradu újmy podstatné, kdy dojde ke skončení řízení, v němž průtah nastal. Logickým by se proto jevílo vyjít jen z věty první § 32 odst. 2 OdpŠk a upnout počátek běhu promlčecí lhůty k okamžiku, kdy se poškozený o vzniku újmy dozvěděl.*

71) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2387/2012, uveřejněný pod č. 72/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

72) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1529/2011.*

73) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1891/2007, uveřejněný pod č. 11/2010 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

projednání nároku trvat, neboť by to vedlo jen k prodloužení řízení. Za takové situace se má podmínka předběžného projednání za splněnou a soud v řízení dále pokračuje.⁷⁴⁾

Projednání nároku u příslušného úřadu podle § 14 odst. 1 OdpŠk započne dnem, kdy je úřadu doručena žádost o dobrovolné uspokojení nároku a skončeno je sdělením, že nárok bude nebo nebude, zcela nebo zčásti, uspokojen. Pokud úřad prohlásí své stanovisko za konečné, mají se jím za vypořádané všechny uplatněné nároky, tj. i ty, o kterých se v něm úřad výslovně nezmiňuje.⁷⁵⁾

Žádost o předběžné projednání se adresuje orgánu stanovenému v § 6 odst. 2 až 5 OdpŠk. Nejčastěji je ústředním orgánem, u kterého je třeba nárok na náhradu újmy předběžně uplatnit, a který následně jedná za stát v soudním řízení, Ministerstvo spravedlnosti, a to tehdy, došlo-li ke škodě v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí územního celku v samostatné působnosti, a v případech, kdy škoda byla způsobena notářem nebo soudním exekutorem. Judikatura dále dovodila příslušnost Ministerstva spravedlnosti i v případech, kdy je újma způsobena nepřiměřenou délkou řízení před správním soudem.⁷⁶⁾

Není-li dána působnost k předběžnému projednání ve prospěch Ministerstva spravedlnosti, je třeba nárok předběžně uplatnit podle odvětvového principu, tj. u příslušného úřadu, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu.

Ve výjimečných případech, kdy je předmětem žádosti o předběžné projednání a následně žaloby u soudu jediný nárok a nejsou splněny podmínky pro to, aby za stát jednalo Ministerstvo spravedlnosti nebo jiný úřad podle odvětvového principu, jedná za stát Ministerstvo financí. Typicky půjde o tvrzenou újmu způsobenou Ústavním soudem nebo veřejným ochráncem práv.

Ministerstvo financí ale bude jednat jménem státu i v případech, kdy je předmětem řízení nárok na náhradu nemajetkové újmy, vzniklé z nepřiměřené délky řízení dílem probíhajícího před správním orgánem a dílem před soudem, pokud obě řízení spadají do věcné působnosti čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V takovém případě totiž nelze určit jediný orgán, který má za stát jednat, když ohledně tohoto jediného nároku přichází do úvahy společné jednání úřadu podle odvětví státní správy, která se na nepřiměřené délce řízení před správním orgánem podílela, a Ministerstva spravedlnosti, které jedná za stát v případě újmy způsobené soudním řízením. Společné jednání dvou organizačních složek za stát v soudním řízení ale není možné, a proto nastupuje zbytková klauzule, podle níž jedná za stát právě Ministerstvo financí.⁷⁷⁾ Příslušný úřad podle

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

75) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011.*

76) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 30 Cdo 968/2014.*

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

odvĕtového principu i Ministerstvo spravedlnosti pak mohou v řízení hájit zájmy státu jako vedlejšího účastníka na straně žalované.⁷⁸⁾

Oproti tomu, je-li tvrzená újma způsobena samostatným jednáním správního orgánu a soudu, jedná za stát ohledně újmy způsobené správním orgánem úřad podle odvĕtového principu a ohledně újmy způsobené soudem Ministerstvo spravedlnosti. Tak tomu bude například v situaci, kdy se poškozený domáhá náhrady škody z titulu nevyplacených dávek pěstounské péče, která měla vzniknout jak nečinností soudu, tak i magistrátu.⁷⁹⁾

Pro úplnost je třeba dodat, že došlo-li k nesprávnému úřednímu postupu u České národní banky nebo u orgánu dohledu nad finančním trhem jiného členského státu Evropské unie podle mezinárodní smlouvy, jedná za stát Česká národní banka. Dopustil-li se nesprávného úředního postupu Nejvyšší kontrolní úřad, jedná za stát tento úřad.

VII. Skutkové vymezení nároku

Skutkové vymezení nároku nečiní potíže v případě náhrady škody, neboť tam zpravidla poškození dokáží tvrdit existenci příčiny (tj. nesprávného úředního postupu), škody a příčinné souvislosti mezi nimi.

Výjimečně se lze setkat s nedostatečným skutkovým tvrzením ohledně příčiny vzniku škody tam, kde podle poškozeného je příčinou vzniku škody komplex příčin. Poškozený například tvrdí, že ke škodě na jeho majetku došlo v důsledku komplexu (řady po sobě vydaných) nezákonných rozhodnutí⁸⁰⁾ nebo nesprávných úředních postupů (nezřídka realizovaných různými orgány). Takové vylíčení rozhodných skutečností je však nepřijatelné, neboť z něj není patrné, která konkrétní skutečnost měla být příčinou vzniku konkrétní škody.⁸¹⁾

V případě požadavku na náhradu nemajetkové újmy bývá žaloba vadná proto, že poškozený požaduje souhrnnou náhradu nemajetkové újmy z několika samostatných titulů. Například požaduje poskytnout zadostiučinění v částce 1 000 000 Kč z důvodu nemajetkové újmy způsobené mu nepřiměřenou délkou trestního stíhání, které skončilo zproštěním obžaloby a v něm vykonanou vazbou. Protože jde o tři nároky se samostatným skutkovým základem, tj. nárok na náhradu nemajetkové újmy vzniklé 1. samotným trestním stíháním, 2. v jeho rámci vykonaným omezením osobní svobody a 3. nepřiměřenou délkou trestního stíhání, musí tomu odpovídat i individualizace požadavku na přiměřené zadostiučinění. Je proto na žalobci, aby specifikoval, jaké zadostiučinění požaduje poskytnout ve vztahu ke každému vylíčenému skutku zvlášť.

V případě žaloby na náhradu nemajetkové újmy způsobené nepřiměřenou délkou řízení, které dosud neskončilo, není vhodné omezovat žalobní požadavek k určitému okamžiku. Například tím, že je žádáno zadostiučinění jen za dobu do podání žaloby v odškodňovacím řízení. Není-li totiž posuzované řízení dosud skončeno, je povinností soudu (včetně soudu

78) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3737/2014.*

79) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2577/2016.*

80) *Například poškozenému ucházel po dobu několika let zisk v důsledku řady nezákonných příkazů k úhradě vydaných správcem daně.*

81) *Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2016, sp. zn. 30 Cdo 2007/2014.*

odvolacího) přihlédnout při úvaze o přiměřenosti jeho délky ke stavu řízení ke dni jeho rozhodování. Omezení žalobního požadavku, které musí soud v odvolacím řízení respektovat, vede k tomu, že je zvažována kratší délka rozhodné doby [§ 31a odst. 3 písm. a) OdpŠk], než by tomu bylo v případě jeho neomezení prostým požadavkem na odškodnění újmy způsobené nepřiměřenou délkou posuzovaného řízení.

Pro úplnost je třeba dodat, že k podání žaloby na náhradu nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. za nezletilého je třeba schválení soudu v řízení péče o nezletilé.⁸²⁾

VIII. Místní příslušnost soudu

Místně příslušným k projednání žaloby proti státu je typicky soud sídla organizační složky, která za stát jedná (srov. § 85 odst. 5 o. s. ř.).

I v případě žaloby na náhradu nemajetkové újmy je však poškozenému k dispozici místní příslušnost na výběr daná podle § 87 písm. b) o. s. ř.⁸³⁾

Místem, kde došlo ke skutečnosti, která zakládá nárok na náhradu újmy podle daného ustanovení, však není sídlo každého soudu nebo úřadu, který se na (nepřiměřeně dlouhém) řízení podílel, ale jen sídlo soudu nebo úřadu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni, tj. u něhož bylo řízení vedeno.⁸⁴⁾

Pro úplnost je třeba dodat, že vysloví-li soud podle § 105 odst. 2 o. s. ř., že není místně příslušný, není oprávněn postoupit věc po právní moci usnesení soudu danému na výběr podle § 87 o. s. ř.⁸⁵⁾ Musí věc postoupit obecnému soudu žalované, tj. soudu podle sídla organizační složky, která za žalovanou jedná.

Závěrem

Účelem článku bylo poskytnout ucelený přehled různých skutkových podstat odpovědnosti státu v případě, že nastane prodlení s učiněním nějakého úkonu soudem či správním orgánem nebo v případě, kdy dojde k porušení práva na přiměřenou délku řízení soudního a ve výjimečných případech i jemu předcházejícího řízení správního. První část článku byla věnována výlučně porušení práva na přiměřenou délku řízení, vysvětlení kritérií, která je třeba zkoumat při úvaze o tom, zda k uvedenému porušení skutečně došlo, jakož i při stanovení přiměřeného zadostiučnění za toto porušení. Druhá část článku se věnovala dalším skutkovým podstatám, a to odpovědnosti státu za škodu a nemajetkovou újmu způsobenou průtahy, včetně problematiky promlčení, předběžného projednání, skutkového vymezení nároku v žalobě a volby místně příslušného soudu.

82) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4696/2014.*

83) *Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 1. 2010, sp. zn. 8 Co 39/2011, uveřejněné pod č. 117/2011 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.*

84) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1958/2014.*

85) *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 1389/2016.*

Aktuální novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Libor Dvořák

Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) jako jeden ze základních preventivních nástrojů ochrany životního prostředí je na úrovni Evropské unie (EU) upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. EIA směrnice). Transpozice směrnice do českého právního řádu je provedena zejména zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a také zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.¹⁾

Dnem 1. dubna 2015 vstoupil v účinnost zákon č. 39/2015 Sb., který významným způsobem novelizoval zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stavební zákon a některé zákony další. Novela byla přijata v reakci na řízení o porušení Smlouvy o fungování EU vedené proti České republice od roku 2013 z důvodu nesprávné transpozice EIA směrnice do vnitrostátního právního řádu s tím, že Evropská komise nápravou transpozičního deficitu v oblasti EIA navíc podmínila schválení operačních programů pro programové období 2014–2020 a také další čerpání finančních prostředků ze strukturálních a kohezních fondů EU, zejména pro velké projekty v oblasti infrastruktury. Novela mj. změnila právní formu stanoviska EIA na závazné stanovisko, jako preventivní nástroj pro identifikaci případných změn záměru v průběhu povolovacího procesu zakotvila zcela nový institut tzv. verifikace (ověřování změn záměru od doby vydání stanoviska EIA) a u stanovisek vydaných do novely stanovila v přechodném ustanovení povinnost provést ověření z pohledu nové právní úpravy, včetně určování podmínek a požadavků, které musí být převzaty do povolovacích rozhodnutí. V připojené novele stavebního zákona byla mj. zrušena ustanovení umožňující za specifikovaných podmínek paralelně vést proces EIA a pořizování regulačního plánu, resp. územní řízení.²⁾

Doposud poslední významnější novelu zákona č. 100/2001 Sb. představuje zákon č. 256/2016 Sb., který v návaznosti na dohodu učiněnou s Evropskou komisí upravil speciální pravidla pro definované dopravní stavby (tzv. prioritní dopravní záměry), u nichž bylo vydáno (souhlasné) stanovisko ještě podle předchozí právní úpravy (zákon č. 244/1992 Sb.) a které splňují další v novele uvedené podmínky. Pro prioritní dopravní záměry tak mohla být aplikována pravidla uvedená nově v § 23a, což mj. znamenalo, že se u nich nevydávalo ověřovací

1) *Transpoziční ustanovení lze v menší míře nalézt ve správním řádu (č. 500/2004 Sb.) a soudním řádu správním (č. 150/2002 Sb.), a podle typu jednotlivých záměrů také například v zákoně o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.) či v horním zákoně (č. 44/1988 Sb.).*

2) *Podrobnou charakteristiku zákona č. 39/2015 Sb. včetně důvodů jeho přijetí přinesl článek Novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) publikovaný v Bulletinu Stavební právo č. 4/2014.*

stanovisko podle přechodných ustanovení k zákonu č. 39/2015 Sb. a tyto záměry tak nejsou předmětem nového procesu EIA.

V současné době jsou v pokročilé fázi legislativního procesu dvě novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které dále mění pravidla na tomto úseku. První novela tvoří doprovodnou novelou k novele stavebního zákona a jejím účelem je umožnit propojení procesu EIA s povolovacími procesy podle stavebního zákona, druhá transponuje (proto se někdy označuje jako transpoziční novela) do českého právního řádu požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tzv. revidovaná směrnice EIA) a kromě toho provádí některé další významnější úpravy s cílem zjednodušení celého procesu a zúžení předmětu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

1. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a novela stavebního zákona

Hlavním impulsem k přípravě rozsáhlé novely stavebního zákona bylo Programové prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala v oblasti územního plánování a stavebního řádu připravit novelu stavebního zákona, která přinese zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení. Hlasy požadující zákonné zakotvení určitého modelu integrovaného řízení zesílily v průběhu projednávání výše zmíněné novely zákona č. 100/2001 Sb. (zákon č. 39/2015 Sb.), která objektivně přinesla některé nové povinnosti pro investory a koneckonců i pro veřejnou správu – zejména povinnost verifikace. Ideově byly práce na novele stavebního zákona a dalších předpisů (včetně zákona č. 100/2001 Sb.) vedeny snahou odstranit stávající duplicity některých kroků v procesu EIA vedeném příslušným úřadem na straně jedné a v řízeních vedených stavebním úřadem na straně druhé, což by mělo mít za následek zrychlení a zefektivnění přípravy a realizace staveb.

Předkladatelem materiálu do vlády bylo Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí (MŽP) pak vzhledem k většímu množství změn předpisů v oblasti ochrany životního prostředí mělo postavení spolupředkladatele. Připomínkové řízení, resp. jeho vyhodnocení (včetně rozporových jednání) probíhalo v druhé polovině roku 2015. Materiál byl vládě předložen v lednu 2016 a vláda jej projednala a schválila na své schůzi dne 21. září 2016 (usnesení č. 828). Vládní návrh byl jako sněmovní tisk č. 927 projednáván Poslaneckou sněmovnou, která jej na 3. čtení schválila dne 5. dubna 2017; následně byl návrh projednáván Senátem, který jej dne 7. června 2017 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Účinnost novely není stanovena pevně, nýbrž flexibilně (prvním dnem šestého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení).

Nejdůležitější změnou, kterou na úseku EIA novela stavebního zákona přináší, jsou **dva nové typy řízení, jejichž integrální součástí bude EIA – územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí** (dále jen „územní řízení s EIA“) a **společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí** (dále jen „společné řízení s EIA“). Větší část pravidel pro tato řízení je zakotvena ve stavebním zákoně – v případě územního řízení s EIA jde o § 94a a násl., v případě společného řízení s EIA § 94q a násl. Další pravidla jsou uvedena v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, zejména v jeho nově vkládaném § 10.

Navrhovaný integrovaný model představuje jak pro investory, tak pro pracovníky příslušných úřadů i stavebních úřadů **nejvýznamnější změnu v systému povolovacích procesů pro stavby v režimu EIA za posledních 25 let**, tj. od doby, kdy byl institut EIA v českém právním řádu zakotven (1992). Využití integrovaného modelu nicméně nebude obligatorní – investor (stavebník) si bude moci zvolit, zda v případě stavebního záměru³⁾ využije integrovaný režim (tj. územní řízení s EIA, resp. územní a stavební řízení s EIA) nebo bude postupovat „klasickou“ cestou, tj. nejprve absolvuje samostatný proces EIA a teprve poté podá žádost o územní rozhodnutí u stavebního úřadu, jako je tomu podle platné právní úpravy. Pokud však integrovaného modelu využije, půjde z procesního hlediska nepochybně o velkou změnu oproti stávajícímu režimu, který je postaven na časové oddělenosti EIA a příslušných řízení podle stavebního zákona.

Odpovědným orgánem za vedení územního řízení s EIA, resp. společného řízení s EIA bude primárně stavební úřad. Kompetence příslušného úřadu ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. nicméně zůstává zachována, neboť i v rámci integrovaného modelu bude vydávat stanovisko EIA; stavební zákon navíc speciálně zdůrazňuje, že v obou typech integrovaných řízení bude stavební úřad postupovat v součinnosti právě s příslušným úřadem. Stanovisko EIA bude mít i nadále formu závazného stanoviska a stane se podkladem pro vydání územního rozhodnutí vydávaného v územním řízení s EIA, resp. společného povolení vydávaného ve společném řízení s EIA.

Oba dva typy integrovaného řízení novela *ex lege* považuje za navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., proto bude stavební úřad při jejich vedení vždy postupovat i podle příslušných ustanovení o navazujícím řízení (§ 9b a násl.), která upravují zveřejňování informací, konzultace s veřejností a dotčenou veřejností a přístup k soudní ochraně.

Příslušným k vedení **územního řízení s EIA** je obecný stavební úřad, konkrétně obecní úřad obce s rozšířenou působností. Tato kompetence není pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností nová – pro stavby v režimu EIA ji založila již novela stavebního zákona provedená zákonem č. 39/2015 Sb.

Kromě dokumentace pro vydání územního rozhodnutí **bude k žádosti o vydání územního rozhodnutí nově připojována i dokumentace vlivů záměru na životní prostředí**, tj. dokumentace EIA (§ 94c odst. 1). Co se týče jejího obsahu, odkazuje stavební zákon plně na zákon č. 100/2001 Sb. (§ 10 odst. 3), a to jak ve věci podkladů nezbytných pro její zpracování (oznámení, vyjádření k oznámení a závěr zjišťovacího řízení), tak z hlediska jejich náležitostí (příloha č. 4 k zákonu č. 100/2001 Sb.). Pokud tak stanovil závěr zjišťovacího řízení, bude obligatorní součástí dokumentace EIA i tzv. naturové posouzení ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (blíže k otázkám naturového posouzení viz níže). Pokud byl k danému záměru vydán závěr zjišťovacího řízení, bude jej muset stavebník k žádosti připojit.

3) Pojem „stavební záměr“ je jako legislativní zkratka pro záměry povolované podle stavebního zákona nově zaveden v § 10 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Pro úplnost je třeba připomenout, že integrovaný model obsažený v novele stavebního zákona se vztahuje pouze na stavební záměry, nikoli tedy na záměry jiné, které stavbami nejsou, tj. příslušné, popř. příslušná povolení k jejich realizaci jsou vydávána podle jiných předpisů (například horní zákon).

Zákon ukládá předložení dokumentace pro vydání územního rozhodnutí ve třech vyhotoveních – důvodem je zde potřeba předání jednoho vyhotovení příslušnému úřadu, který s dokumentací bude rovněž pracovat. Elektronickou podobu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí mít nemusí, nicméně pro žádost o vydání územního rozhodnutí a pro dokumentaci EIA ji zákon vyžaduje – právě tato dokumentace bude následně, po zahájení řízení příslušným úřadem zveřejněna na internetu (konkrétně v informačním systému EIA) ve smyslu § 16 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

V rámci územního řízení s EIA bude stavební úřad na základě § 94d odst. 1 do 5 dnů ode dne podání žádosti o vydání územního rozhodnutí zasílat tuto žádost spolu s dokumentací EIA příslušnému úřadu. Stavební zákon zachovává současné oprávnění příslušného úřadu vrátit dokumentaci EIA v případě, že neobsahuje náležitosti na základě zákona,⁴⁾ a to tím způsobem, že ve lhůtě 10 dnů sdělí stavebnímu úřadu a oznamovateli, že žádost neobsahuje požadované náležitosti. Stavební úřad následně vyzve žadatele k doplnění žádosti a řízení přeruší s tím, že usnesení o přerušení řízení adresuje žadateli a příslušnému úřadu. Požadované úpravy dokumentace EIA bude moci oznamovatel konzultovat před jejím opětovným předložením stavebnímu úřadu přímo s příslušným úřadem (§ 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.).

Zákon také upravuje podmínky, za nichž by stavební úřad žádost vůbec neprojednával – z hlediska EIA by šlo o případy, kdy by k žádosti o vydání územního rozhodnutí nebyla dokumentace EIA připojena vůbec nebo pokud by dokumentace EIA nebo její část nebyla zpracována držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona č. 100/2001 Sb.). V takovýchto případech by stavební úřad řízení zastavil – usnesení o zastavení řízení se i v tomto případě oznamuje žadateli a příslušnému úřadu.

Pokud dokumentace EIA potřebné náležitosti obsahuje, sdělí příslušný úřad stavebnímu úřadu okruh dotčených správních úřadů (tj. orgán ochrany přírody, vodoprávní úřad, krajská hygienická stanice apod.) a dotčených územních samosprávných celků (obce, kraje) ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb.; spolu s tím by měl příslušný úřad stavebnímu úřadu sdělit, zda stavební záměr bude podléhat mezistátnímu procesu EIA. Pokud jsou splněny všechny další náležitosti vyžadované stavebním zákonem, **oznámí stavební úřad zahájení řízení.**

Po zahájení územního řízení s EIA proběhne **konzultace** s účastníky řízení,⁵⁾ s veřejností a s dotčenými orgány (§ 94e odst. 1) s tím, že účastníci řízení a veřejnost v této fázi uplatňují v minimální lhůtě 30 dnů ke stavebnímu záměru připomínky (i v případě účastníků jde o připomínky, nikoli námítky) pouze z hlediska vlivů na životní prostředí. Adresátem připomínek je stavební úřad, nikoli příslušný úřad.

Nařízení **veřejného ústního jednání** ponechává zákon plně na diskreci stavebního úřadu, a to bez jakýchkoli podmínek. V porovnání s platnou úpravou veřejného projednání v procesu

4) *Toto oprávnění je dnes zakotveno v § 8 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. a příslušné úřady jej využívají tehdy, pokud předložená dokumentace neodpovídá náležitostem přílohy č. 4, popřípadě nevychází plně ze závěru zjišťovacího řízení.*

5) *Okruh účastníků řízení je totožný jako v územním řízení (§ 85). Platí však, že územní řízení s EIA je vždy navazujícím řízením ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., proto účastníkem řízení může být i obec dotčená záměrem a dotčená veřejnost (viz § 9b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.).*

EIA jde o změnu,⁶⁾ nicméně v případě schválení této úpravy lze nepochybně doporučit, aby stavební úřady konání veřejného ústního jednání v praxi nařizovaly, pokud lze z obdržených vyjádření k dokumentaci EIA soudit, že stavební záměr má konfliktní potenciál a veřejné ústní jednání by tak bylo vhodnou platformou pro nalezení přijatelného konsensu. Z hlediska časového limitu pro uplatňování připomínek (účastníci řízení a veřejnost) a závazných stanovisek, popřípadě vyjádření (dotčené orgány) platí koncentrační zásada, tj. mohou být uplatněny nejpozději na veřejném ústním jednání.

Oznámení o zahájení územního řízení s EIA, o stanovení lhůty pro uplatňování připomínek a o nařízení veřejného ústního jednání se dotčeným orgánům a dotčené obci doručuje jednotlivě, a to i v případě, kdy se jedná o řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu (obdobné pravidlo novela doplňuje rovněž do úpravy územního řízení). Analogicky jako v územním řízení má i zde žadatel povinnost bezodkladně po oznámení zahájení územního řízení zajistit na místě určeném stavebním úřadem v oznámení vyvěšení zákonem stanovených informací (mj. o žadateli, o předmětu územního řízení a o vlivu stavebního záměru na okolí).

Jak je uvedeno výše, příslušným k vedení územního řízení s EIA je stavební úřad. Na druhou stranu významná, a v porovnání s jinými dotčenými orgány, exkluzivní role příslušného úřadu vyplývá nejenom ze zdůraznění součinnosti stavebního úřadu s příslušným úřadem v tomto řízení,⁷⁾ ale především z konkrétních oprávnění a povinností příslušného úřadu. Typicky se to projevuje u mezistátního posuzování – pokud k němu bude docházet, pak jeho zajištění stavební zákon plně ponechává na příslušném úřadu. Za komunikaci s dotčeným státem včetně vedení mezistátních konzultací (projevili-li o ně dotčený stát zájem) je tedy odpovědný příslušný úřad, kterým zde vždy bude MŽP.⁸⁾

Významným mezníkem průběhu územního řízení s EIA je **předání tzv. výsledků projednání** (zákon mezi nimi demonstrativně uvádí uplatněné připomínky a závazná stanoviska nebo vyjádření dotčených orgánů) ze strany stavebního úřadu **příslušnému úřadu**, k němuž musí dojít do 5 dnů ode dne konání veřejného ústního jednání anebo uplynutí lhůty pro podání připomínek účastníků řízení a veřejnosti. Jakmile se toto předání uskuteční, **stavební úřad** až do doby vydání stanoviska EIA **ex lege řízení přerušil** (§ 94f odst. 1).

V době, kdy je řízení přerušeno zajistí příslušný úřad zpracování **posudku o vlivech záměru na životní prostředí**, jehož účelem je zejména posoudit dokumentaci z hlediska úplnosti a správnosti, posoudit technické řešení stavebního záměru, vypořádat vyjádření k dokumentaci a v závěru uvést návrh stanoviska EIA.

6) Podle platného znění zákona č. 100/2001 Sb. může příslušný úřad od konání veřejného projednání dokumentace a posudku upustit, pouze pokud neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci (§ 9 odst. 9). Pro úplnost je však třeba uvést, že transpoziční novela zákona č. 100/2001 Sb. toto pravidlo modifikuje i pro případy, kdy integrovaný model nebude aplikován – veřejné projednání bude příslušný úřad nařizovat, pokud obdržel odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci.

7) Vzájemná součinnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů vyplývá ostatně z § 4 odst. 2 stavebního zákona.

8) Tato zásada vyplývá z § 11 zákona č. 100/2001 Sb., stejně jako povinnost postupovat při mezistátním posuzování ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

Zpracovatelem posudku může být výhradně držitel autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (musí však jít o jinou osobu než tu, která se byl jen zčásti podílela na oznámení či dokumentaci EIA). Tato osoba zpracovává posudek na základě smlouvy o dílo, kterou s ní uzavírá příslušný úřad; podkladem pro jeho zpracování je dokumentace EIA, výsledky projednání (tj. zejména připomínky účastníků a veřejnosti a závazná stanoviska nebo vyjádření dotčených orgánů k dokumentaci EIA), popřípadě také vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování. Potřebné podklady jsou zpracovateli posudku doručeny, resp. předány příslušným úřadem – v případě dokumentace EIA po oznámení zahájení řízení (v téže době, kdy příslušný úřad dokumentaci zveřejňuje), v případě výsledků projednání do 5 dnů poté, co je obdržel od stavebního úřadu. Obecně také platí, že zpracovatel posudku se účastní veřejného ústního jednání (bylo-li nařízeno) – pokud ovšem příslušný úřad nedojde k závěru, že účast zpracovatele posudku na veřejném ústním jednání není nutná.

Doba pro zpracování posudku se odvíjí ode dne, kdy byly zpracovateli posudku doručeny výsledky projednání, popřípadě také vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování, a činí maximálně 60 dnů (ve smlouvě, kterou se zpracovatelem posudku uzavírá příslušný úřad tak může být dohodnuta i doba kratší). Zákon dává možnost tuto lhůtu prodloužit (v odůvodněných, zejména složitých, případech), avšak maximálně o dalších 20 dnů.⁹⁾

Zásadní změnou bude po přijetí navrhované úpravy fakt, že posudek nebude předmětem vyjadřování, tj. stane se v zásadě interním podkladem pro příslušný úřad vydávající stanovisko EIA. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu v této věci uvádí: „Vzhledem ke skutečnosti, že posudek je určen příslušnému úřadu, bylo v souladu se zásadami rychlosti a hospodárnosti vypuštěno ustanovení o možnosti podávání připomínek ze strany dalších subjektů, v důsledku čehož dojde ke zkrácení procesu EIA.“ K zveřejnění posudku dojde až současně se stanoviskem samotným (§ 9a odst. 2). Ustanovení upravující zveřejňování posudku se transpoziční novelou vypouští z § 9 zákona č. 100/2001 Sb., proto výše uvedené bude platit nejen pro řízení v integrovaném režimu, nýbrž obecně.

Na základě dokumentace, výsledků projednání (tj. zejména připomínek účastníků a veřejnosti a závazných stanovisek nebo vyjádření dotčených orgánů k dokumentaci EIA), posudku a případného vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování vydá příslušný úřad závazné **stanovisko EIA**, a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku.

Z hlediska náležitostí stanoviska bude plně platit úprava zákona č. 100/2001 Sb. (příloha č. 6). Z obsahového hlediska jsou nejdůležitější částí stanoviska tzv. mitigační opatření, tj. opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů stavebního záměru na životní prostředí a veřejné zdraví, která mají formu podmínek pro jednotlivé fáze stavebního záměru (příprava, výstavba, provoz, popřípadě také ukončení provozu). Stanovisko příslušný úřad zašle stavebnímu úřadu, dotčeným územním samosprávným celkům, dotčeným správním úřadům a oznamovateli a zveřejní jej podle § 16.

Zcela zásadní skutečností bude u územního řízení s EIA **absence verifikace**, tedy samostatného ověřování případných změn záměru. Novela vychází z toho, že dokumentace EIA je předkládána současně s dokumentací pro vydání územního rozhodnutí a jedná se o jediné

9) Obecně je u posudku tento mechanismus analogický s tím, že překročení 60denní lhůty může činit až 30 dnů (§ 9 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.).

řízení, proto po vydání stanoviska nebude docházet ke změnám záměru, které jsou předmětem verifikace nyní (§ 9 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.). Tato úprava by měla žádoucím způsobem zjednodušit povolovací proces pro stavební záměry, aniž by docházelo k možným změnám záměru, které by měly negativní vlivy na životní prostředí. Samozřejmě však platí, že k verifikaci nebude docházet pouze v rámci toho řízení, do kterého je proces EIA integrován; jinými slovy v ostatních navazujících řízeních ustanovení o verifikaci již aplikována budou.¹⁰⁾

V praxi někdy dochází k tomu, že investoři realizují záměr po částech či etapách – typické je to například u pozemních komunikací. Pokud investor využije postupu v integrovaném režimu, bude v takových případech muset zpracovat dokumentaci EIA (tj. nikoliv obecnou dokumentaci pro řízení) k celému záměru. Stanovisko EIA pak bude vydáno rovněž k celému stavebnímu záměru a stane se podkladem pro navazující řízení ke všem jeho částem nebo etapám; pro ostatní části nebo etapy tak již nebude vedeno územní řízení s EIA, resp. společné řízení s EIA (stanovisko EIA již bylo vydáno), nýbrž standardní územní, stavební, popřípadě společné řízení, která budou řízeními navazujícími.

Pokud ze stanoviska EIA vyplyne, že stavební záměr má významně negativní vliv na lokality zařazené do soustavy Natura 2000 (konkrétně na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti), a tato skutečnost nebude přímo důvodem pro zamítnutí žádosti, stavební úřad přeruší řízení do doby uložení kompenzačních opatření podle § 54i zákona č. 114/1992 Sb.

Po obdržení stanoviska EIA zajistí příslušný úřad další **konzultaci**, která se začíná zveřejněním informace o vydání stanoviska EIA na úřední desce a oznámením lhůty pro uplatnění námitek (účastníci řízení), připomínek (veřejnost) a tzv. dodatečných závazných stanovisek (dotčené orgány). Tato lhůta nesmí být kratší než 10 dnů od doručení oznámení. Jak je ze znění § 94f odst. 2 zřejmé, výše uvedené subjekty se mohou na základě všech podkladů pro vydání rozhodnutí (včetně stanoviska EIA) vyjádřit ke všem aspektům stavebního záměru, nikoli tedy pouze k aspektům environmentálním. Dalším rozdílem oproti konzultacím ve fázi po zahájení územního řízení s EIA spočívá v tom, že zde se již rozlišuje mezi režimem námitek na straně jedné a připomínek na straně druhé. Ohledně obsahu námitek a závazných stanovisek a posuzování stavebního záměru stavebním úřadem odkazuje zákon analogicky na příslušná ustanovení u územního rozhodnutí (§ 89 a 90).

Územním rozhodnutím stavební úřad obecně zejména schvaluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby (§ 92 odst. 1). Na územní rozhodnutí vydávané v rámci územního řízení s EIA se kromě toho vztahují další pravidla uvedená v § 94i odst. 1, podle něhož součástí odůvodnění územního rozhodnutí je vždy také informace o zpracovaných podmínkách a odůvodnění stanoviska EIA. Samostatně musí být v odůvodnění územního rozhodnutí vyhodnoceny připomínky veřejnosti a účastníků řízení, které nebyly vypořádány v odůvodnění stanoviska EIA, tedy připomínky z druhé etapy konzultací.

10) Pokud tedy například proběhne územní řízení s EIA, nebude verifikace v rámci tohoto řízení probíhat, ale v následném stavebním řízení již vyžadována bude. Stejně tak bude verifikace třeba v řízeních podle jiných předpisů (například řízení o vydání integrovaného povolení apod.).

V případě, že byla z důvodu významně negativního vlivu stavebního záměru na lokality Natura 2000 uložena žadateli **kompensační opatření podle zákona č. 114/1992 Sb.**, rozlišuje novela stavebního zákona dva okruhy případů:

- pokud lze stavební záměr provést pouze na základě územního rozhodnutí – stavební úřad stanoví v jeho výroku, že toto rozhodnutí je vykonatelné dnem vydání vyjádření orgánu ochrany přírody o potvrzení zajištění kompenzačních opatření (po dobu pozastavení vykonatelnosti neběží lhůta platnosti územního rozhodnutí),
- pokud stavební záměr nelze provést pouze na základě územního rozhodnutí – odklad vykonatelnosti podmíněný vyjádřením orgánu ochrany přírody o potvrzení zajištění kompenzačních opatření stanoví stavební úřad ve stavebním povolení.¹¹⁾

Co se týče lhůty pro vydání územního rozhodnutí, stavební úřad rozhodne nejdéle do 60 dnů ode dne zahájení územního řízení s EIA s tím, že ve zvláště složitých případech rozhodne nejdéle do 90 dnů¹²⁾. Ustanovení § 87 odst. 4 při bližší specifikaci zvláště složitých případů demonstrativně odkazuje na situace, kdy stavební úřad nařizuje veřejné ústní jednání, proto lze mít za to, že právě tato prodloužená lhůta se bude vztahovat na územní řízení s EIA.

Společné územní a stavební řízení je stavebním zákonem upraveno již dnes (§ 94a), nicméně novela se snaží výrazněji rozšířit jeho aplikaci v praxi, neboť umožňuje vést takové jediné řízení i u staveb, které jsou v současné době v působnosti několika samostatně rozhodujících stavebních úřadů (stavby drah a na dráze, stavby dálnic silnic apod.). Příslušným k vedení společného řízení bude stavební úřad příslušný k povolení stavby, tj. u obecných staveb jím bude obecný stavební úřad, pro vybrané speciální stavby příslušný speciální stavební úřad a pro vybrané energetické stavby Ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 94j odst. 1). Oproti platnému znění novela upravuje pravidla pro společné územní a stavební řízení v daleko větší míře podrobnosti.

Pravidla pro průběh **společného řízení s EIA** se z hlediska EIA v zásadě neodlišují od pravidel pro územní řízení s EIA – výše popsané procesní kroky lze tedy vztáhnout též na žádost o vydání společného povolení, k níž stavebník připojí mj. dokumentaci EIA (§ 94s), na pravidla pro přerušování, resp. zastavení řízení (§ 94t), na zahájení řízení a nařízení veřejného ústního jednání (§ 94u), na předání výsledků projednání příslušnému úřadu (§ 94v) a na vydání společného povolení a jeho obsah (§ 94y). Rozdíl je ve lhůtě pro vydání společného povolení, která je v případě společného řízení s EIA poněkud delší – stavební úřad jej má vydat do 90 dnů ode

11) *V připojené novele zákona č. 114/1992 Sb. se režim stanovení a ukládání kompenzačních opatření obecně poněkud mění – zatímco dnes je důvodem pro přerušování řízení nejen uložení, ale i zajištění kompenzačních opatření, podle novely řízení po uložení kompenzačních opatření opět poběží s tím, že uložení kompenzačních opatření bude ze zákona důvodem pro odklad vykonatelnosti příslušného rozhodnutí – do doby, než orgán ochrany přírody svým vyjádřením potvrdí, že kompenzační opatření jsou zajištěna.*

12) *Zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí lze podle § 71 odst. 3 správního řádu prodloužit, ale musí se tak stát pouze za podmínek a způsobem stanoveným v § 80 odst. 4 písm. d), tj. v rámci ochrany před nečinností, kdy nadřízený správní orgán může v rámci této ochrany lhůtu přiměřeně prodloužit. Tato možnost se vztahuje nejenom na lhůty podle správního řádu, ale i na lhůty podle zvláštních zákonů, pokud jsou jiné než obecné lhůty podle správního řádu (což je případ lhůty pro vydání územního rozhodnutí).*

dne zahájení řízení s tím, že ve zvláště složitých případech (těmi má stavební zákon na mysli zejména soubor staveb) rozhodne nejdéle do 120 dnů.

Z pohledu zákona č. 114/1992 Sb. zde analogicky platí, že pokud byla z důvodu významně negativního vlivu stavebního záměru na lokality Natura 2000 uložena stavebníkovi **kompensační opatření**, pak stavební úřad ve výroku společného povolení stanoví, že toto rozhodnutí je vykonatelné dnem vydání vyjádření orgánu ochrany přírody o potvrzení zajištění kompenzačních opatření; po dobu pozastavení vykonatelnosti neběží lhůta platnosti společného povolení. Odklad vykonatelnosti společného povolení se nicméně nevztahuje na možnost získání potřebných práv k realizaci stavebního záměru včetně vyvlastnění podle platného společného povolení.

Z hlediska vztahu obou výše popsaných typů integrovaného řízení a tzv. naturového posuzování je nutno připomenout další změny navrhované doprovodnou novelou zákona č. 114/1992 Sb. pro tzv. naturové záměry (tj. záměry, u nichž stanovisko orgánu ochrany přírody vydané podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. nevyloučí některou z forem vlivu na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti), a to ještě před tím, než je integrované řízení zahájeno.

Podstatnou změnou do budoucna bude fakt, že u záměrů, kde stanovisko orgánu ochrany přírody nevyloučí významný vliv na lokality Natura 2000, bude oznamovatel povinen zajistit tzv. naturové posouzení,¹³⁾ zohlednit jej v oznámení a přiložit jej k němu. Jestliže stanovisko orgánu ochrany přírody nevyloučí dokonce negativní vliv na tyto lokality, bude muset již samotné oznámení být předloženo ve variantách ve smyslu § 45i odst. 3, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.

Pokud naturové posouzení vyloučí významný negativní vliv záměru na lokality Natura 2000, nebude muset být součástí dokumentace EIA. Zákon přesto příslušnému úřadu ponechává oprávnění požadovat v závěru zjišťovacího řízení, aby toto posouzení součástí dokumentace EIA i v těchto případech bylo – v praxi to může být například tehdy, pokud byly v rámci zjišťovacího řízení ve věci vlivu na lokality Natura 2000 vzneseny závažné výhrady ze strany připomínkových subjektů.

Z obsahu doprovodné novely zákona č. 100/2001 Sb. lze ještě – částečně v návaznosti na výše uvedené – zmínit novinku týkající se obsahu závěru zjišťovacího řízení. Bylo-li totiž oznámení předloženo ve variantách (ať proto, že tento postup vyplynul ze stanoviska orgánu ochrany přírody, které nevyloučilo negativní vliv záměru na lokality Natura 2000 anebo se tak rozhodl sám investor), bude nezbytnou součástí závěru zjišťovacího řízení výsledek vyhodnocení jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí s uvedením jejich pořadí. Byť se tato změna bude vztahovat na všechny záměry, lze její důvod spatřovat zejména právě v nové úpravě integrovaného řízení pro stavební záměry. Protože předmětem takového řízení již není vícero variant, přesouvá se rozhodování o variantách do fáze zjišťovacího řízení. Je tedy nepochybné, že role scopingového závěru zjišťovacího řízení (viz § 7 odst. 1) do budoucna vzroste.

Na závěr pojednání o navrhované právní úpravě územního řízení s EIA a společného řízení s EIA je třeba ještě zmínit **přechodná ustanovení** k novele (čl. II). Na stavební záměry

13) *Jde o speciální dokument, k jehož zpracování je oprávněn výhradně držitel zvláštní autorizace podle § 45i odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.*

i záměry, pro něž bylo vydáno stanovisko EIA přede dnem vstupu novely v účinnost nebo u nichž byl proces EIA před tímto datem zahájen, se nová právní úprava integrovaného modelu nebude vztahovat a stavební úřad tak bude rozhodovat v samostatných postupech. Pravidla pro navazující řízení podle § 9d a násl. zákona č. 100/2001 Sb. budou nicméně aplikována i v těchto případech.

2. Transpoziční novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí

Důvodem přijetí revize EIA směrnice (směrnice 2014/52/EU) byla potřeba modernizace legislativy EU na tomto úseku, zejména s ohledem na změny uvnitř EU v legislativě i politice a dále reakce na aplikaci EIA směrnice v jednotlivých členských zemích. Směrnice přinesla do právní úpravy EIA na úrovni EU některé změny, z nichž za nejdůležitější lze považovat:

- doplnění definice „posuzování vlivů na životní prostředí“ jako procesu sestávajícího z pěti fází [čl. 1 písm. g) EIA směrnice],
- zavedení rámcových pravidel pro koordinované nebo společné postupy aplikovatelné na záměry, u nichž je povinnost provést EIA dána EIA směrnicí a současně jinými právními předpisy EU (čl. 2 odst. 3),
- zakotvení nové povinnosti oznamovatele poskytnout informace o povaze záměru a o jeho možných vlivech na životní prostředí v případě tzv. screeningu, tj. postupu, kdy se rozhoduje o tom, zda záměr uvedený v příloze II může mít významný vliv na životní prostředí (čl. 4 odst. 4, příloha IIA), zavedení lhůty pro screening (čl. 4 odst. 6),
- doplnění nástrojů k zajištění úplnosti a kvality dokumentace (čl. 5 odst. 3),
- doplnění podrobné úpravy náležitostí rozhodnutí, kterým se povoluje záměr s tím, že jednou z jeho částí musí být tzv. odůvodněný závěr o vlivech na životní prostředí (čl. 8a odst. 1),
- stanovení povinnosti příslušného orgánu vydávajícího povolení přesvědčit se před jeho vydáním, že informace o vlivech na životní prostředí jsou stále aktuální (čl. 8a odst. 6),
- zakotvení povinnosti členských států stanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě EIA směrnice (čl. 10a), a
- stanovení nové povinnosti členských států zasílat Evropské komisi definované údaje, a to každých šest let počínaje 16. květnem 2017 (čl. 12 odst. 2).

Implementační období u směrnice skončilo dnem 16. května 2017; do tohoto data měl každý členský stát zajistit uvedení svých právních předpisů do souladu s požadavky revidované směrnice a oznámit (notifikovat) tuto skutečnost Komisi.

Porovnáním obsahu revidované směrnice a platného znění zákona č. 100/2001 Sb. lze dojít k závěru, že mnohé nové požadavky zaváděné směrnicí již v české právní úpravě existují – například nová pravidla pro screening jsou obsažena ve stávající úpravě přílohy č. 3 (náležitosti oznámení) a zjišťovacího řízení, odůvodněný závěr EIA podle revidované směrnice je v zásadě upraven v podobě stanoviska EIA apod. Díky tomu je pozice ČR o něco snazší, neboť povinnost transpozice se omezuje pouze na ty požadavky revidované směrnice, které zákon č. 100/2001 Sb. doposud neupravuje.

Transpoziční novela zákona č. 100/2001 Sb. byla zpracována na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2016, předkladatelem materiálu do vlády bylo MŽP. Vláda návrh

projednala a schválila na své schůzi dne 19. prosince 2016 (usnesení č. 1151). Vládní návrh byl jako sněmovní tisk č. 1003 projednáván Poslaneckou sněmovnou, která jej na 3. čtení schválila dne 7. června; v současné době je návrh projednáván Senátem. Účinnost novely byla původně stanovena tak, aby korespondovala s uplynutím implementačního období k revidované EIA směrnicí – vzhledem ke zpoždění projednávání vládního návrhu v Poslanecké sněmovně však musela být cestou pozměňovacího návrhu posunuta prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení.

Hlavním důvodem zpracování novely byla samozřejmě potřeba transponovat do českého právního řádu požadavky revidované EIA směrnice. Transpozice předpisů EU je obecnou povinností České republiky vyplývající z práva EU a její neprovedení by znamenalo nejen zahájení dalšího řízení o porušení Smlouvy o fungování EU proti České republice a komplikace ve financování projektů z operačních programů, ale v tomto konkrétním případě by ohrozilo i financování devíti prioritních dopravních záměrů ve smyslu zákona č. 256/2016 Sb., neboť podoba novely i seznam těchto záměrů byl v polovině roku 2016 s Evropskou komisí dohodnut.

Novela se nicméně neomezuje na transpoziční ustanovení – MŽP totiž její přípravy využilo k dalším změnám zákona č. 100/2001 Sb. s cílem snížit administrativní zátěž orgánů veřejné správy i investorů. Novela tedy obsahuje i ustanovení, která na základě dosavadních zkušeností s aplikací zákona č. 100/2001 Sb. zjednodušují proces EIA (ale též SEA) a zužují okruh záměrů, které budou v působnosti zákona.

Úpravy transpozičního charakteru se týkají zejména předmětu posuzování, ustanovení o výjimkách z procesu EIA a nové konstrukce prodlužování platnosti stanoviska EIA.

Novela **rozšiřuje předmět posuzování v EIA** podle § 2, a to zejména o vlivy na biologickou rozmanitost (biodiverzitu), se zvláštním zaměřením na lokality Natura 2000. Oznámení i dokumentace tak bude po novele obsahovat hodnocení v úrovni rozmanitosti druhů a jejich biotopů, společenstev a ekosystémů (tedy dotčení z hlediska ztráty jejich rozmanitosti, ne jen kvantifikace míry dotčení) včetně případných ekologických vazeb mezi druhy a ekosystémy.

Směrnice EIA umožňuje členským státům vyjmout určitý záměr z působnosti revidované směrnice EIA za splnění stanovených podmínek s tím, že tuto výjimku lze využít v případě, že by aplikace ustanovení směrnice nepříznivě ovlivnila účel záměru (čl. 2 odst. 4). Vládní návrh novely tuto výjimku provádí prostřednictvím **možnosti vyjmout z procesu EIA záměr**, u něhož veřejný zájem na jeho provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, není-li vzhledem k okolnostem možné posuzování záměru provést, aniž by byl nepříznivě ovlivněn účel záměru. Rozhodnutí o vyjmutí záměru z procesu EIA je svěřeno výlučně vládě s tím, že pokud vláda tak rozhodne, musí být splněny další okolnosti uvedené v ustanovení § 4 odst. 2 (možné stanovení jiné formy posuzování, zveřejnění stanoveného okruhu informací a informování Evropské komise před vydáním rozhodnutí, kterým se povoluje umístění nebo provedení záměru).

Revidovaná směrnice EIA také nově vyžaduje, aby se orgán vydávající příslušné povolení přesvědčil, že odůvodněný závěr o vlivech na životní prostředí nebo jakékoli z dříve vydávaných podkladových rozhodnutí je v době vydání rozhodnutí stále aktuální. Členským státům se současně umožňuje nastavit dobu platnosti odůvodněného závěru, resp. podkladových rozhodnutí (čl. 8a odst. 6).

Aktuálnost stanoviska EIA je v české legislativě do jisté míry zajištěna již dnes, a to prostřednictvím **prodlužování platnosti stanoviska EIA** za stanovených podmínek (§ 9 odst. 3). V návaznosti na znění směrnice novelou dochází ke změně pojetí platnosti stanoviska EIA – napříště bude muset být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni; zahájení navazujícího řízení tedy již nebude důvodem přerušení platnosti stanoviska, jako je tomu nyní. Současně s tím se ovšem navrhuje prodloužení doby platnosti ze stávajících pět na sedm let s tím, že při prodloužení bude příslušný úřad vždy prověřovat, zda je stanovisko stále aktuální z hlediska vývoje změn v území a změn poznatků a metod posuzování (součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska EIA bude podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době jeho vydání). Možnost periodického prodlužování platnosti stanoviska EIA o dalších pět let zůstává zachována. Novela v neposlední řadě zavádí novinku, kterou nepochybně přivítají investoři záměrů schvalovaných po větších či menších částech nebo etapách a tou je možnost částečného prodloužení platnosti stanoviska EIA v případě, že důvody, kvůli nimž nelze stanovisko EIA jako celek prodloužit, se vztahují pouze k určité etapě či části záměru.

Kromě výše zmíněných ustanovení transpoziční povahy jsou obsahem novely další změny navržené s cílem snížit administrativní zátěž dotčených subjektů. MŽP zde reagovalo na praktické poznatky s aplikací zákona č. 100/2001 Sb., včetně zkušeností s rozsáhlou novelou z roku 2015 (č. 39/2015 Sb.)

První významnou změnou v tomto smyslu je **nová definice pojmu navazující řízení**, a to formou taxativního výčtu řízení, které se budou za navazující řízení považovat [§ 3 písm. g)]. Dosavadní obecná definice vložená do zákona novelou z r. 2015 sice přinesla posun, nicméně zcela neodstranila pochybnosti ohledně toho, která konkrétní řízení navazujícími řízeními jsou a která nikoli. Nová definice uvádějící seznam 12 konkrétních typů řízení¹⁴⁾ by měla přinést větší právní jistotu, a to jak na straně investorů, tak u orgánů veřejné správy. Definice pamatuje i na tzv. změnová řízení (tedy řízení o změně v definici uvedených typů rozhodnutí), která budou navazujícími řízeními za předpokladu, že záměr nemá všechna potřebná navazující rozhodnutí, a současně předmětem řízení je taková změna již vydaného navazujícího rozhodnutí, která spočívá ve změně podmínek převzatých ze stanoviska EIA.

V kombinaci se zcela nově zaváděnou definicí povoleného záměru bude díky upřesnění výčtu navazujících řízení možno stanovit okamžik, kdy jsou všechna potřebná navazující rozhodnutí pro daný záměr již vydána. Pokud dojde ke změně těchto rozhodnutí až poté, co bude záměr povolen, nebudou již řízení vedená o takových změnách považována za navazující řízení – s výjimkou případu, kdy by byl povolený záměr měněn natolik, že by tato změna samostatně podléhala novému posouzení podle § 4 odst. 1 zákona. Záměry povolované podle stavebního zákona tak budou povoleny vydáním stavebního povolení s tím, že následná řízení (například změna stavby před jejím dokončením, změna integrovaného povolení a změny ostatních provozních povolení) již nebudou považována za navazující řízení k záměru, nýbrž k jeho změně, avšak pouze za předpokladu, že taková změna podléhala procesu EIA a bylo k ní vydáno stanovisko EIA.

14) Z řízení upravených stavebním zákonem budou mezi navazující řízení spadat územní řízení, stavební řízení, společně územní a stavební řízení, opakované stavební řízení, a řízení o dodatečném povolení stavby.

Další podstatná změna se týká tzv. **podlimitních záměrů**, což jsou záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II, které nedosahují příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena. Speciální postup pro podlimitní záměry byl zaveden v roce 2006 v reakci na upozornění Evropské komise, že tehdejší právní úprava, která chápala limitní hodnotu jako faktor oddělující záměry, jež byly předmětem zjišťovacího řízení od záměrů, na něž se zákon vůbec nevztahoval, nebyla plně v souladu se zněním směrnice EIA a judikaturou Evropského soudního dvora. Podle platného znění zákona podává oznamovatel u podlimitního záměru tzv. zjednodušené oznámení (příloha č. 3a) a příslušný úřad na jeho základě a s přihlédnutím k zásadám pro zjišťovací řízení (příloha č. 2) sdělí, zda podlimitní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení či nikoli.

Transpoziční novela navrhuje v § 4 odst. 1 písm. d) a e) pro podlimitní záměry změnu pravidel a vychází přitom jak z dosavadní aplikační praxe,¹⁵⁾ tak ze znění čl. 4 odst. 3 revidované směrnice EIA, který nově umožňuje stanovit prahové hodnoty a kritéria, v důsledku kterých záměry nesplňující tato kritéria nebo hodnoty nemusí podléhat procesu EIA ani screeningu (ten má v České republice podobu zjišťovacího řízení). Změna spočívá v tom, že podlimitním záměrem (a tedy předmětem zjednodušeného oznámení, resp. následného sdělení příslušného úřadu) budou pouze ty podlimitní záměry a jejich změny, u kterých budou současně naplněna dvě nová kritéria – prvním je dosažení alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a druhým skutečnost, že podlimitní záměr se nachází ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 114/1992 Sb.). Z hlediska podlimitních záměrů se tak příslušný úřad bude zabývat pouze těmi, které naplní stanovená kritéria – naopak podlimitní záměry, které takto stanovená kritéria nenaplní, nebudou vůbec v režimu zákona. Lze očekávat, že v důsledku této změny dojde k výraznému zúžení okruhu podlimitních záměrů se všemi důsledky s tím spojenými (odpadne zpracovávání zjednodušeného oznámení záměru apod.). Na druhé straně novela obsahuje pojistku proti nežádoucí praxi tzv. salámování spočívající v dělení záměrů do menších celků s cílem nespadat do režimu zákona – pokud změna stávajícího podlimitního záměru sama o sobě naplní alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a zároveň způsobí, že v součtu se stávajícím záměrem dosáhne celek 100 % příslušné limitní hodnoty nebo naplní kritéria podlimitního záměru (viz výše), bude tato změna podrobena režimu podlimitních záměrů.

Obdobně jako u stavebních záměrů (viz výše) se i pro ostatní případy mění povaha **posudku**, který nadále nebude předmětem samostatného vyjadřování a zveřejňovat jej příslušný úřad bude až současně se stanoviskem EIA. Stejně tak úpravy doznává **veřejné projednání**, které bude příslušný úřad nařizovat pouze tehdy, obdržel-li odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci.

Ke změnám menšího charakteru dochází v ustanovení upravujícím **ověřování změn záměru** (§ 9a odst. 6), a to na základě praktických zkušeností s aplikací tohoto institutu zavedeného novelou v roce 2015. Oznamovatelům se nově umožňuje předkládat podklady pro ověření změn záměru (coherence check) s menším časovým předstihem – konkrétně se bude

15) Pouze pro zhruba 2 % podlimitních záměrů vyžadoval příslušný úřad zjišťovací řízení – v něm však byly významné negativní vlivy v naprosté většině případů vyloučeny a pouze několik ojedinělých záměrů tak bylo předmětem plného procesu EIA. Je tedy zřejmé, že v naprosté většině případů postačí, aby byly požadavky ochrany životního prostředí naplněny cestou rozhodnutí, resp. závazných stanovisek orgánů ochrany životního prostředí vydávaných podle složkových předpisů.

jednat o 90 dnů před zahájením navazujícího řízení, nejpозději však bude nutno potřebné podklady podat v den zahájení navazujícího řízení. Druhou změnou je zavedení povinnosti příslušného úřadu vždy vydat závazné stanovisko k ověření změn záměru (coherence stamp), tedy i v případech, kdy nedošlo ke změnám, jež by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a jež by tudíž vyžadovaly provedení zjišťovacího řízení. Tato povinnost v zákoně chyběla, což někdy činilo problémy stavebním úřadům, které neměly jistotu, s jakým výsledkem ověření změn záměru proběhlo. Novinkou bude dále skutečnost, že v souhlasném závazném stanovisku bude příslušný úřad moci reflektovat změny záměru a případně i určit, které podmínky stanoviska EIA se staly v důsledku jiných změn záměru (tj. takových změn, které nejsou tak závažné, aby odůvodňovaly vydání nesouhlasného závazného stanoviska) neproveditelnými. Pro případ potřeby je explicitně zakotvena možnost součinnosti s příslušnými dotčenými orgány, tedy zpravidla těmi, jejichž požadavky byly ve stanovisku EIA zahrnuty nebo jejichž působnosti se daná podmínka týká.

Revidovaná směrnice EIA stanoví nové nástroje k zajištění úplnosti a kvality dokumentace (čl. 5 odst. 3), kterými je zejména zpracování dokumentace kvalifikovanými odborníky a odborné posouzení předložené dokumentace. Z důvodu nutnosti transpozice těchto požadavků znamenajících vyšší nároky na dokumenty zpracovávané v průběhu procesu EIA – a též v souvislosti se změnou povahou posudku – bylo nutno **zvýšit potřebnou odbornost při zpracování dokumentů podle zákona č. 100/2001 Sb.** (kromě dokumentace a posudku jde i o vyhodnocení v rámci SEA). Z těchto důvodů se v § 19 nově stanoví, že i osoby, které již držitelé autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí jsou, budou aktuální doklad o zkoušce odborné způsobilosti předkládat spolu s žádostí o prodloužení autorizace. Druhým zpřísněním je demonstrativně (viz slovo „zejména“) definované porušení zákona závažným způsobem (§ 19 odst. 9), což bude jeden z předpokladů pro zahájení řízení o odejmutí autorizace. Porušením zákona závažným způsobem bude vždy skutečnost, že fyzická osoba nejméně dvakrát v průběhu posledních tří let porušila povinnost zpracovávat dokumenty v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí odborně, objektivně a v plném rozsahu, s dodržением stanovených náležitostí, anebo skutečnost, že fyzická osoba nejméně dvakrát v průběhu posledních tří let bez vážného důvodu nedodržela lhůtu pro předložení posudku stanovenou zákonem nebo smlouvou o dílo uzavřenou mezi příslušným úřadem a zpracovatelem posudku. Jak je z textace zřejmé, první okolnost se vztahuje obecně k povinnostem autorizované osoby v oblasti EIA (ale také SEA), zatímco druhá okolnost se váže výlučně ke zpracovateli posudku. To, zda k porušení zákona závažným způsobem v konkrétním případě došlo či nikoli, bude samozřejmě předmětem příslušného řízení o odejmutí autorizace.

Poslední změnou významnější povahy, kterou novela obsahuje, je **zcela nové znění přílohy č. 1**, která uvádí seznam všech záměrů, které jsou předmětem procesu EIA, resp. zjišťovacího řízení ve screeningové podobě. Obdobně jako u úpravy podlimitních záměrů zde MŽP využilo bohaté zkušenosti s aplikací jednotlivých bodů přílohy a cílem bylo zjednodušení aplikační praxe a harmonizace s požadavky směrnice EIA. Příloha nově nastavuje parametry, při jejichž splnění budou záměry posuzovány jako tzv. podlimitní, ruší některé dosavadní body přílohy, převádí vybrané záměry z kategorie I do kategorie II apod. Lze očekávat, že v důsledku nového znění přílohy dojde k určité redukci okruhu záměrů podléhajících procesu EIA, resp. zjišťovacímu řízení. Samozřejmě však platí, že příloha je v plném souladu s příslušnými přílohami směrnice EIA. Na závěr lze ještě dodat, že i z hlediska

formální struktury usilovalo MŽP o takovou podobu přílohy, která by byla z pohledu uživatelů zákona maximálně srozumitelná.

Z **přechodných ustanovení** k návrhu novely lze upozornit na pravidlo vztahující se k procesům EIA, které byly zahájeny přede dnem nabytí účinnosti novely. Pokud v těchto případech již uplynula lhůta pro vrácení dokumentace, dokončí se podle znění zákona před novelou (s výjimkou platnosti stanoviska, na kterou se pravidla novely aplikovat budou); pokud ještě lhůta pro vrácení dokumentace neuplynula, dokončí se proces EIA plně podle nových pravidel.

Co se týče doby platnosti u již vydaných stanovisek EIA, rozlišují přechodná ustanovení různé režimy v závislosti na termínu, kdy bylo stanovisko EIA vydáno. Pokud bylo stanovisko vydáno nejvíce pět let přede dnem nabytí účinnosti, posuzuje se doba platnosti již podle nových pravidel; bylo-li vydáno více než pět let před tímto dnem a jeho platnost byla mezitím prodloužena na dobu, která uplyne až po dni nabytí účinnosti novely, posuzuje se platnost podle nových pravidel, s výjimkou nové lhůty (tj. zůstane pět let); stanovisko, jehož platnost má uplynout před 1. lednem 2019 se přitom považuje za platné do 31. prosince 2018.

Novela stavebního zákona – úvahy nad projednáváním novely a nad zásadními změnami

Jana Machačková

V těchto dnech (ve dnech napsání tohoto článku) vrcholí legislativní proces schvalování návrhu novely zákona č. 183/2206 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších procesů; návrh novely je z důvodů přijatých pozměňovacích návrhů v Senátu vrácen k projednání v Poslanecké sněmovně.

Celý proces přípravy a projednávání novely stavebního zákona se dá shrnout jako proces náročný, komplikovaný a velmi nesnadný. Svědčí o tom nejen několik set zásadních připomínek uplatněných v rámci mezirezortního připomínkového řízení, ale i projednávání novely v pracovních komisích Legislativní rady vlády i následná tři projednávání v Legislativní radě vlády (březen, červen a srpen 2016), což je v celku nebývalé. Vláda v září 2016 jednala o návrhu novely stavebního zákona na svých dvou zasedáních, kdy rozhodovala také o 20 rozporech, které u návrhu novely zůstaly mezi jednotlivými rezorty z mezirezortního připomínkového řízení. Pro představu lze uvést, že v rámci mezirezortního připomínkového řízení bylo uplatněno celkem 2 142 připomínek, z toho 1 602 zásadních. K samotné novele stavebního zákona bylo uplatněno 1 540 připomínek, z toho 1 240 zásadních; ostatní připomínky byly podány k návrhům novel dalších zákonů. Téměř polovina zásadních připomínek byla uplatněna nad

rámec návrhu zákona; jednalo se o požadavky rezortů či jiných připomínkových míst na další úpravy jak stavebního zákona, tak souvisejících zákonů.

Jednoduchý nebyl ani průběh projednávání novely v jednotlivých výborech v Poslanecké sněmovně i v Senátu a následně i při hlasování o pozměňovacích návrzích v obou komorách Parlamentu. Z podaných pozměňovacích návrhů byla zřejmá snaha o výraznější změnu a zásah do celého veřejného stavebního práva, nejenom stavebního zákona; velká část pozměňovacích návrhů totiž směřovala ke změně doprovodných zákonů (zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o urychlení výstavby). Řada pozměňovacích návrhů se ani netýkala novelizovaných ustanovení, ale požadovala další úpravy v zákonech nad rámec novely nebo zavedení zcela nových institutů.

Novela stavebního zákona přináší řadu koncepčních a zásadních změn v procesech a postupech, zavádí nové instituty, ale obsahuje i změny, které byly vyvolány aplikační praxí či odstraňují problémy, které vznikaly v důsledku různých odlišných výkladů některých ustanovení.

Na úseku územního rozhodování a stavebního řádu bylo mottem novely zavedení jednoho povolovacího řízení, tj. společného územního a stavebního řízení, se snahou včlenění i dalších řízení podle jiných zákonů, dnes předcházejících řízení u stavebního úřadu. Smyslem mělo být vedení jednoho řízení, vydání jednoho správního rozhodnutí, s možností „jednoho“ odvolání a „jedné“ žaloby. Tato konstrukce byla z mnoha důvodů nerealizovatelná. A to především z důvodů obav ztráty kompetencí ze strany jednotlivých rezortů. Novela stavebního zákona se nakonec v podstatě soustředila na kompetence a příslušnost. Podstatou zavedeného společného územního a stavebního řízení bylo totiž rozhodování, kdo bude příslušným k vedení tohoto řízení. Dnes je v podstatě možné vést společné řízení podle § 94a pouze u obecných staveb, tzn. tam, kde je stavební úřad příslušný jak pro vydání územního rozhodnutí, tak i pro vydání stavebního povolení. V praxi je tento způsob z důvodů komplikovanosti a právě stanovení rozdílné funkční příslušnosti u jiných staveb v podstatě vyloučen.

Zavedení společného řízení v novém pojetí tento stav změní, neboť umožní vést jedno řízení také u staveb, které jsou v současné době právě v působnosti několika samostatně rozhodujících stavebních úřadů, a to zjednodušeně řečeno u staveb v působnosti obecného stavebního úřadu, u staveb drah, staveb komunikací, staveb vodních děl a staveb v působnosti ministerstva průmyslu a obchodu.

Velký problém v rámci rozhodování o příslušnosti pro vedení společného řízení a mnoho diskusí kolem vyvolalo začlenění vodních děl, tedy spíše možnost rozhodování o nich. Na jednání vlády byly předloženy čtyři varianty řešení s tím, že „zvítězila“ varianta, která nijak výrazně nepřispívá k racionalizaci a zefektivnění povolovacích procesů; povolení k nakládání s vodami bude podkladem pro společné řízení. V případě souboru staveb, kde stavbou vedlejší bude stavba vodního díla, která vyžaduje povolení k nakládání s vodami, bude vedeno společné řízení o všech stavbách, včetně vodního díla, tzn., že i takové vodní dílo bude v rámci společného řízení jak umístěno, tak i povoleno. Povolení k nakládání s vodami ve smyslu vodního zákona si však bude muset investor obstarat před podáním žádosti o vydání společného povolení.

Novelou zavedené společné řízení je nastaveno v novém pojetí ve stanoveném základním stupni integrace, tzn. na místo vedení dvou řízení a vydávání dvou povolení, bude veden pouze jeden proces a vydáváno jedno povolení s určitými specifiky. Společné řízení bude moci být vedeno jak pro jednotlivou stavbu, tak i pro soubor staveb. Příslušnost se bude řídit

příslušností k povolení stavby, či k povolení stavby hlavní v souboru staveb. Stavební úřady příslušné k povolení vedlejších staveb v souboru budou mít postavení dotčeného orgánu a budou vydávat jako podklad pro vydání společného povolení závazné stanovisko; z věcného hlediska bude jeho obsah totožný s obsahem příslušného rozhodnutí. Aby bylo jednoznačně zřejmé, co je soubor staveb, stavba hlavní a stavba vedlejší, byly ve stavebním zákoně tyto pojmy definovány (§ 2 nový odst. 8 a 9).

Důsledkem změny v příslušnostech je nastavení zcela nové konstrukce koordinace záměrů v území. Dnes je správcem území z hlediska této koordinace obecný stavební úřad, který rozhoduje, až na určité výjimky (území vojenských újezdů, dobývací prostory apod.), o umístění záměrů. Nově budou v daném čase a v daném území rozhodovat různé typy a stupně stavebních úřadů, proto za koordinaci záměrů budou z hlediska možnosti jejich realizace v území zodpovídat orgány územního plánování (úřady územního plánování, krajské úřady) jako dotčené orgány, které budou vydávat závazná stanoviska z hlediska souladu záměru s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a dále z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování. Závazné stanovisko orgánu územního plánování si bude standardně obstarávat žadatel, pokud ovšem bude příslušný správní orgán zároveň orgánem územního plánování a stavebním úřadem, pak si stavební úřad obstará závazné stanovisko v rámci svého úřadu sám. Zákonem je omezena platnost závazného stanoviska orgánu územního plánování, a to na dobu dvou let, přičemž tato lhůta může být stanovena až na tři roky.

Vzhledem k tomu, že dnes posuzuje soulad s platnou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování dle ustanovení § 90 písm. a) a b) stavebního zákona příslušný stavební úřad, a nově toto budou zajišťovat orgány územního plánování, mění se i vstup stavebních úřadů. Jedinou výjimkou, kdy bude soulad s územně plánovací dokumentací posuzovat a zkoumat stavební úřad, budou případy záměrů, které jsou ve stavebním zákoně uvedeny v § 103, tzn. v případě záměrů, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení.

Všeobecná kritika zdoluhavé přípravy staveb se soustřeďuje na stavební zákon, který z pohledu investora představuje konečnou fázi povolovacího procesu. Vedle stavebního zákona, jako obecného předpisu, je však řada dalších zvláštních zákonů, které upravují povolování speciálních staveb, ochranu jednotlivých veřejných zájmů nebo mají další vazbu na stavební zákon. Řadu podmínek a s tím souvisejících povinností, které stavební úřad musí splnit, mu ukládají jiné zákony než zákon stavební. Je třeba si však uvědomit, že stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Takových zákonů, které tvoří tzv. právní okolí stavebnímu zákonu je více jak 45; to všechno jsou právní předpisy, které se nějakým způsobem dotýkají stavební činnosti. V těchto dalších zákonech je založena náročnost procesu realizace staveb. Je třeba zdůraznit, že pokud nedojde ke změnám těchto zvláštních zákonů, stavebník bude stále shánět řadu razítek a obíhat úřady chránící zvláštní veřejné zájmy (například hygiena, památkáři, ochrana přírody a krajiny, hasiči). Velkým problémem současné praxe je velký počet dotčených orgánů, nejednoznačně formulovaná věcná působnost, formální závazná stanoviska, nebo naopak požadavky závazných stanovisek přesahujících působnost a ochranu veřejných zájmů, posouzení záměru jedním dotčeným orgánem je často vázané na výsledek posouzení jiného dotčeného orgánu, komplikovaná a časově náročná rozporná jednání. Bylo jasné, že ke zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení by pomohlo upřesnění působnosti dotčených orgánů, zaměření obsahu závazných stanovisek důsledně na ochranu veřejných zájmů a zpřesnění součinnosti

stavebních úřadů a dotčených orgánů. Ačkoliv se činnost dotčených orgánů projeví nejvíce při umístování a povolování stavebních záměrů, je jejich právní úprava založena, jak jsem již uvedla, v řadě zákonů a příslušnost směřuje do mnoha rezortů. Problematika dotčených orgánů představuje letitý závažný problém.

Ke zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení by měla novela stavebního zákona pomoci především upřesněním působnosti dotčených orgánů, zaměřením obsahu závazných stanovisek důsledně na ochranu veřejných zájmů a zpřesněním součinnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů. Zdá se, že tento potřebný krok byl učiněn, a to především předloženou novelou správního řádu, kdy bylo novelizováno ustanovení § 149, kde jsou stanoveny základní požadavky na obsah závazného stanoviska. Původně toto bylo navrhováno úpravou ustanovení § 4 stavebního zákona, což by řešilo daný problém nikoliv obecně, ale pouze ve vztahu k řízení a postupům podle stavebního zákona. Na základě jednání a následné úpravy na Legislativní radě vlády, bylo přistoupeno k novelizaci správního řádu, což je úprava obecná, a proto požadavky stanovené na obsah závazných stanovisek dotčených orgánů se budou na základě nového odstavce 2 v ustanovení § 149 vztahovat na všechna správní řízení vedená u různých správních orgánů. Dle tohoto ustanovení bude závazné stanovisko obsahovat závaznou část a odůvodnění. V závazné části by mělo být především uvedeno řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, tzn. v podstatě uvedení podmínek pro umístění a realizaci záměru, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění pak by měly být uvedeny důvody, o které se závazné stanovisko opírá, jaké podklady měl dotčený orgán pro vydání závazného stanoviska k dispozici, jakými úvahami se dotčený orgán řídil při hodnocení podkladů a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Významným posunem přístupu k vyjádření dotčených orgánů je také úprava provedená v ustanovení § 4 stavebního zákona, kde je obsažena úprava směřující ke kontrole dodržování podmínek stanovených dotčeným orgánem v závazném stanovisku. Dnes platí zásada, kdy dodržení podmínek kontroluje stavební úřad (dotčený orgán je sice kontrolovat může, ale záleží to pouze na jeho úvaze), je změněna na logickou povinnost kontroly těchto podmínek dotčeným orgánem za součinnosti stavebního úřadu. V rámci novely stavebního zákona byla provedena ještě jedna významná a zásadní změna správního řádu směřující k přezkumům závazných stanovisek. Novelou ustanovení § 149 správního řádu byly stanoveny omezující lhůty pro přezkum závazného stanoviska, a to z toho důvodu že stávající úprava přezkumu závazného stanoviska výrazně prodlužuje celý povolovací proces. Původně bylo navrhováno, aby tato úprava byla obsažena ve stavebním zákoně, což nebylo koncepčně v pořádku. Zakotvením této úpravy ve správním řádu bude toto dopadat na přezkum všech závazných stanovisek, nejenom na závazná stanoviska uplatňovaná do řízení vedených podle stavebního zákona, a není ani rozhodné, zda byla závazná stanoviska uplatněna do řízení, či do postupů podle stavebního zákona, která standardním řízením nejsou (vydání územního souhlasu, souhlasu s ohlášením stavby, kolaudační souhlas). Konkrétně je ve správním řádu řešena jednak lhůta pro přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení, a to dvouměsíční lhůtou pro přezkum závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Současně je také stanovena lhůta pro přezkum závazného stanoviska mimo odvolací řízení v rámci přezkumného řízení. Závazné stanovisko lze přezkoumat kdykoli od jeho vydání až do 12 měsíců od právní moci rozhodnutí podmíněného tímto závazným stanoviskem. Nic

se nemění na skutečnosti, že zrušení nebo změna závazného stanoviska je důvodem obnovy řízení podle § 149 odst. 6 (nově 7) správního řádu.

Právní úprava navrhovaná novelou stavebního zákona se vrací, i když ve zcela novém pojetí, ke konstrukci, která byla ve stavebním zákoně zakotvena do 31. března 2015, a to v ustanovení § 91, které upravovalo proces posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. Zákonem č. 39/2015 Sb. bylo toto ustanovení vypuštěno, a to na základě striktního požadavku Evropské komise. Novela umožňuje provedení posouzení vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení, nově i v rámci společného řízení. Cílem bylo nalézt efektivní postup integrace posuzování vlivů na životní prostředí do řízení podle stavebního zákona, směřující k maximálnímu zjednodušení a zefektivnění obou procesů, spojení shodných nebo podobných kroků do společného postupu. Podstatou celého procesu je, že závazné stanovisko příslušného posuzujícího úřadu (krajského úřadu, ministerstva životního prostředí) nebude vydáváno v samostatném postupu před řízením u stavebního úřadu, ale v rámci řízení. Posuzující úřad (orgán EIA) bude i nadále příslušný k vedení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž celá procesní úprava integrovaného postupu je založena na součinnosti stavebního úřadu s příslušným posuzujícím úřadem. Navržená úprava plně respektuje základní principy a požadavky Směrnice EIA, především na zajištění účasti veřejnosti a zpřístupňování potřebných informací a podkladů, včetně úpravy přijaté poslední novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. zákonem č. 39/2015 Sb. I na tento speciální postup se použijí příslušná ustanovení zákona o posuzování vlivů o navazujících řízeních, pokud nestanoví zákon o posuzování vlivů jinak. Provazba obou zákonů, tj. stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů, je zajištěna zcela novou úpravou v § 10 zákona o posuzování vlivů. Celý proces je *de facto* rozdělen do dvou fází, kdy v první fázi mají všichni možnost podávat připomínky z hlediska vlivů na životní prostředí a ve druhé fázi je pak možnost vyjádřit se (účastníci námítky, veřejnost připomínky) k záměru z hlediska jeho umístění, případně umístění a povolení, pokud je proces posuzování vlivů na životní prostředí „prováděn“ v rámci společného řízení.

Nespornou výhodou pro investiční prostředí je skutečnost, že bude zcela na vůli stavebníka, zda k realizaci stavebního záměru využije jeden z typů nově navrhovaných řízení (společné řízení, územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), nebo bude postupovat po fázích získávání samostatných povolení vedoucích k realizaci stavebního záměru. Ze stavební praxe je zřejmé, že zvláště u složitějších staveb, kde doba, nároky a náklady na přípravu projektové dokumentace a množství dotčených orgánů jsou značné, bude riziko zbytečně vynaložených nákladů v případě neúspěšného společného řízení příliš vysoké, a lze tedy důvodně předpokládat, že investoři budou preferovat variantu samostatného územního a stavebního řízení s předcházejícím posouzením vlivů na životní prostředí.

Bylo velkým překvapením, když se v rámci projednávání návrhu novely stavebního zákona velká část diskuse v Poslanecké sněmovně i v Senátu soustředila na účast spolků v procesech vedených podle stavebního zákona. Velký rozruch mezi odbornou i laickou veřejností pak následně vyvolat pozměňovací návrh, který novelizuje § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento pozměňovací návrh provedl zcela zásadní změnu v konstrukci účasti spolků podle tohoto zákona, která má velmi významný dopad do procesů vedených podle stavebního zákona, a to že spolky budou účastníky pouze řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Všeobecně se nese kritika, že jsou omezeny a velmi zúženy

možnosti spolků chránit přírodu a krajinu. Podle současně platné úpravy mohou být podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. v případě, že se u stavebního úřadu vede řízení o záměru, který nevyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí, účastníky řízení také spolky za předpokladu, že splní zákonem stanovené podmínky (podání žádosti u stavebního úřadu, možnost požadovat o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny). Je však třeba si uvědomit, že přijatá změna neznamená, že by do budoucna nebyla zajištěna ochrana přírody a krajiny. Ochranu tohoto veřejného zájmu vždy hájí příslušný dotčený orgán, tj. orgán ochrany přírody a krajiny. Nic se nemění na vstupu tzv. dotčené veřejnosti do řízení podle stavebního zákona, kdy podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, může být v případě, že jde o záměr, který vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí (stavební úřad vede tzv. navazující řízení), účastníkem řízení dotčená veřejnost, což je spolek existující minimálně 3 roky nebo spolek, který podporuje svými podpisy nejméně 200 osob. I v těchto případech se stává dotčená veřejnost účastníkem řízení za zákonem stanovených podmínek (předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, existence spolku tři roky nebo doložení podporující podpisové listiny s 200 podpisy). Je třeba zdůraznit, že řízení vedená podle stavebního zákona jsou zásadně neveřejná, až na jednu výjimku stanovenou stavebním zákonem, kdy se rozhoduje o umístění záměru na území obce, která nemá územní plán. V těchto případech se může účastnit veřejnost a podávat své připomínky, ať již jde o záměr, který vyžadoval či nevyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí. V tomto případě musí stavební úřad vždy nařídít veřejné ústní jednání. Nicméně je zajištěna účast veřejnosti vždy v případě záměrů vyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí, kdy musí být veřejnosti umožněno, aby podala k danému záměru v případě potřeby své připomínky v rámci navazujících řízení, především v rámci územního řízení nebo stavebního řízení.

S účastí spolků souvisí i další přijatý pozměňovací návrh, který byla přijata změna v ustanovení § 85 a 109, ve kterých byl vypuštěn odkaz na účastenství „osob, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. Podle platné právní úpravy mohou být účastníky územního řízení ve smyslu ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona také osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Účastníkem stavebního řízení pak může být podle § 109 písm. g) stavebního zákona osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Těmito zvláštními zákony, na které je odkazováno, jsou zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Stavební zákon tedy odkazuje v uvedených ustanoveních na další zákony, ze kterých může vyplývat účastenství dalších „osob“, které mohou uplatňovat, pokud se stanou účastníky řízení, námítky v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají. Je však třeba zdůraznit, že v důsledku navrhovaná změna, spočívající ve vypuštění příslušných odkazů do zvláštních zákonů, věcně nic nemění, jelikož i bez toho, že nejsou ve stavebním zákoně tyto odkazy uvedeny, se spolky budou moci stát účastníky územního řízení, stavebního řízení i společného řízení, za splnění podmínek uvedených ve zvláštních zákonech. Účastenství totiž automaticky plyne z příslušných zákonů a stavební úřad v rámci vymezování účastníků řízení musí k úpravě obsažené i ve zvláštních zákonech vždy přihlížet a tuto právní úpravu

respektovat. Z hlediska praxe byla pouze zrušena „provazba“ stavebního zákona se zvláštními zákony. Nicméně, v důsledcích to může způsobit určité problémy při vymezování účastníků předmětných řízení.

Pozměňovacím návrhem byl do novely stavebního zákona vložen „specifický druh územního rozhodnutí“ řešící umístování souboru staveb v areálech jaderných zařízení; tato úprava je provedena v § 79 odst. 1. Tím je možné vydat rozhodnutí o umístění stavby, bez znalosti technologie konkrétního dodavatele jaderného zařízení a tím i přesného řešení projektu, neboť jednotlivé projekty se od sebe výrazně liší nejenom z pohledu celkového výkonu, technického přístupu, ale i prostorového i výškového uspořádání jednotlivých objektů, které jsou součástí jaderné elektrárny. Výběrové řízení na konkrétního dodavatele totiž probíhá před zahájením prací na zpracování dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby. V areálu jaderného zařízení, který bude vymezen jako stavební pozemek, bude v jeho rámci stanovena skladba, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech (zejména vnější půdorysné a výškové ohraničení, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb) a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu. Podrobnosti vymezení budou stanoveny v prováděcích vyhláškách (ve vyhlášce č. 499/2006 Sb. požadavky na obsah dokumentace, ve vyhlášce č. 503/2006 Sb. požadavky na obsah žádosti o vydání rozhodnutí a specifické obsahové náležitosti tohoto rozhodnutí). V rámci následného stavebního povolení pak budou povolovány jednotlivé funkčně související stavby či jejich soubory, a to včetně konkrétního stanovení jejich lokalizace v rámci areálu jaderného zařízení, zároveň budou v rámci územním rozhodnutím stanovených mezních podmínek, konkretizovány veškeré parametry staveb nebo souboru staveb a stanoveny podmínky pro provedení staveb a jejich užívání.

Pokud bych se měla zmínit o některých konkrétních změnách, které novela stavebního zákona přináší, je z věcného hlediska největším přínosem navrhované novely stavebního zákona pro drobné stavebníky možnost realizovat svépomocí všechny rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci bez omezení jejich zastavěné plochy. Podle současně platné právní úpravy je toto možné pouze v případech, kdy zastavěná plocha rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci nepřesáhne 150 m². Rodinný dům může stavebník po jeho dokončení hned užívat, nově u těchto staveb není vyžadována žádná forma kolaudace stavebním úřadem. Zůstává však zachována zákonná povinnost pro stavebníka zajistit, aby byly před započítáním užívání stavby provedeny a vyhodnoceny zkoušky a měření předepsané zvláštními právními předpisy.

Nově nebudou ohlášeni ani stavební povolení vyžadovat bazény a skleníky na pozemku rodinného domu nebo na pozemku rekreačních staveb. Pro jejich realizaci bude stačit, aby stavební úřad rozhodl pouze o jejich umístění, přičemž bude stavebníkovi za zákonem stanovených podmínek stačit pouze územní souhlas. Novela nic nemění na možnosti realizace bazénu do 40 m² a jeho souvisejícího technického zařízení bez posouzení a rozhodnutí stavebního úřadu, ovšem za splnění zákonem stanovených podmínek (na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, umístěný v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku); pak stavebník od stavebního úřadu nepotřebuje žádné povolení.

Na regulovaném území se malým stavebníkům rozšiřuje možnost realizace běžných doplňkových staveb malých rozměrů, jako jsou například ploty do výšky 2 m, které nehraničí s veřejným prostranstvím, zcela bez jednání se stavebním úřadem.

Dochází k výrazným změnám u kolaudace staveb. Novela zde akcentuje ochranu veřejných zájmů a odpovědnost osob zúčastněných na výstavbě. Konkrétně to znamená, že do budoucna budou kolaudaci podléhat pouze ty druhy staveb, které dnes vyžadují vydání kolaudačního souhlasu. Všechny ostatní stavby lze užívat po jejich dokončení bez kontroly stavebních úřadů. U těchto druhů staveb pak novela navrhuje možnost navrácení institutu kolaudačního řízení v případech, kdy stavby nebudou připraveny k bezpečnému užívání, popřípadě potřeby stanovit závazné podmínky pro užívání stavby. Cílem je vedení transparentního řízení podle pravidel správního řádu.

Velkým přínosem novely jsou na úseku územního plánování zkrácené postupy pořizování aktualizací, resp. změn územně plánovacích dokumentací (zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů), kde lze očekávat časovou úsporu až jeden rok.

Další časovou úsporou bude u liniových staveb nově zavedená možnost vybočení z vymezeného koridoru v nezastavěném území a to u těch, u nichž se prokáže, že je objektivně nelze umístit do koridoru vymezeného v územním plánu. Tím odpadne nutnost změny územního plánu před realizací liniové stavby. Povolovací proces bude probíhat podle zásad územního rozvoje a realizace se v těchto případech urychlí cca o dva roky.

V neposlední řadě je značným přínosem zkrácení lhůt pro přezkum nebo podání návrh na zrušení opatření obecné povahy, kterým se vydávají zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány, a to ze tří let na jeden rok ode dne nabytí jeho účinnosti, a to shodně pro všechna opatření obecné povahy. Toto zkrácení přispěje k větší jistotě v území.

Nakonec bylo pozměňovacím návrhem v Poslanecké sněmovně prosazeno posunutí termínu platnosti starých územních plánů až do konce roku 2022 (dnes je to rok 2020). Na tuto úpravu byl navázán pozměňovací návrh Senátu směřující do územně plánovací činnosti, který posouvá platnost starých územních plánů až do roku 2022. Aby obce a města, které mají staré územní plány, byly motivovány pořizovat nové územní plány a zbytečně nevyčerpávaly své kapacity na pořizování mnohdy nepřehledných a komplikovaných změn těchto starých územních plánů, je navrženo, že po 31. prosinci 2020 již nebude možné pořizovat změny těchto starých územních plánů. Umožněny budou pouze ty změny, které přímo vyplnou ze změněných právních předpisů nebo ze změny nadřazené územně plánovací dokumentace.

Jak jsem již v úvodu zmínila, spolu s novelou stavebního zákona se mění dalších 44 souvisejících zákonů. Mezi ty nejdůležitější, které obsahují nejzásadnější změny a výrazně souvisí i procesy a postupy vedenými podle stavebního zákona patří především zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož podrobnou změnu jsem popsala výše.

Nejvýznamnější změnou zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je úprava v § 70 odst. 3, o které jsem se také již zmínila. Další změnou v tomto zákoně je změna formy povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, kdy se rozhodnutí nahrazuje závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části rozhodnutí. Směrnice o stanovištích (92/43/EHS) předpokládá zajištění kompenzačních opatření až po prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu na projektu (a pokud není k dispozici žádné alternativní řešení). O kompenzačních opatřeních bude rozhodovat orgán ochrany přírody, který v tomto řízení zároveň posoudí převažující veřejný zájem. Uložení kompenzačních opatření bude důvodem pro stanovení odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, kterým se záměr schvaluje (územní rozhodnutí, stavební povolení, společné povolení), a to

ke dni vydání vyjádření orgánu ochrany přírody, kterým bude zajištění kompenzačních opatření potvrzeno.

Pokud jde o změny v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jde především o nový § 10, který upravuje, jak jsem již také zmínila, vazbu na dva procesní postupy upravené ve stavebním zákoně, a to územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí tak, aby byly přesně specifikovány kroky a úkony stavebního úřadu dle stavebního zákona a posuzujícího úřadu dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Výhradním cílem novely je reflektovat změny stavebního zákona a vyřešit další otázky související s integrací. Další změny se dotýkají například změny institutu posudku, který by měl sloužit především jako podklad pro závazné stanovisko příslušného úřadu, zajišťující odborné a objektivní oponentní posouzení dokumentace EIA, dále jde například o změny veřejného projednání, které bude možno nařídit pouze v případě nestavebních záměrů (v případě stavebních záměrů lze nařídit veřejné ústní jednání podle stavebního zákona). Za účelem posílení kvality dokumentace dále dochází k úpravě podmínek udělování a odnímání autorizace pro zpracování dokumentů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ačkoli původním cílem bylo provést transpozici směrnice 2014/52/EU, kterou byla revidována směrnice 2011/92/EU (tj. směrnice EIA), v rámci nyní předložené novely jsou řešeny pouze ty otázky, které souvisí s novelou stavebního zákona. Transpozice revidované směrnice EIA je prováděna samostatnou novelou, ve které jsou obsaženy další úpravy reflektující snahu o zjednodušení a zkrácení procesu EIA, původně obsažené v předložené novele (na základě doporučení Legislativní rady vlády byly otázky, které bezprostředně nesouvisí se zavedením integrovaného modelu, přesunuty do transpoziční novely).

Významných změn doznal i zákon č. 416/2009 S., o urychlení dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Změna je vyvolána jednak návrhem novely stavebního zákona (zavedení společného územního a stavebního řízení) s odlišnostmi pro stavby dle předmětného zákona. Další změny jsou vyvolány nutností upravit v právním řádu výkon působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, založené podle § 16 písm. o) novelizovaného energetického zákona, ke koordinaci procesů povolování projektů společného zájmu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry transevropské sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009 (dále jen „Nařízení“).

Smyslem tohoto článku nebylo seznámit čtenáře dopodrobna se všemi změnami, které novela stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů přináší, ale spíše nastínit nejvýznamnější a koncepčně nejzásadnější změny s důrazem na změny, které jednotlivé právní předpisy doznaly v rámci projednávání návrhu zákonů v Poslanecké sněmovně a v Senátu.

Právo stavby – institut pro stavební praxi?

Alena Srbová

Úvod

Dosavadní praxe ukazuje, že řekne-li se mezi stavebními odborníky pojem „právo stavby“, mnoho z nich se s ním dosud nesetkalo vůbec anebo jen slyšelo o jeho existenci. Zkušenosti z užití institutu v reálné stavební praxi však většina „stavařů“ nemá. Důvod se zdá být prostý – český právní řád institut práva stavby neupravoval téměř padesát let, od účinnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.¹⁾ do účinnosti tzv. nového občanského zákoníku (dále jen „OZ“),²⁾ a tak se s ním většina stavařů v praxi ani nemohla setkat. Povahou se totiž jedná o věcné právo, což znamená, že působí nejen mezi stranami smlouvy, kterou se právo stavby zřídí, ale působí, tzv. *erga omnes* – mezi všemi, a to v praxi znamená, že existenci oprávnění musejí všichni respektovat. Jedním z typických znaků věcných práv je fakt, že jich je pouze omezený, zákonem vyjmenovaný počet (tzv. *numerus clausus*). Do účinnosti účinného OZ právo stavby v zákoně uvedeno nebylo, a proto nebylo možné je platně zřídít (a využít výhod, které nabízí). Zajisté pádný důvod a současně původ neznalosti institutu. Nicméně příznějme, že i v případě právníků představuje právo stavby ne zcela vžitou alternativu užívání pozemků pro účely realizace stavebních záměrů.

Nově, či lépe staronově bylo právo stavby zahrnuto do OZ, a to do ustanovení § 1240–1256. Hlavním důvodem znovuoživení institutu je jeho přímá souvislost s tzv. *superficiální* zásadou (lat. *superficies solo cedit*), která se – také opětovně³⁾ – stala součástí českého právního řádu od účinnosti OZ. Zásada známá již od starověku⁴⁾ je upravena v § 506 a násl. OZ a platí, že podle ní je stavba součástí pozemku a má tedy totožného vlastníka jako pozemek. Právo stavby představuje výjimku z této zásady a umožňuje, aby vlastník pozemku a vlastník stavby byly dvě odlišné osoby.

S ohledem na uvedené jsem přesvědčena, že je na místě zamyslet se, zda právo stavby představuje institut reálně použitelný ve stavební praxi, institut, který vlastníkům nemovitého majetku může v budoucnu přinést prospěch, současně, zda je stavařská obec připravena institut

1) Zákon byl účinný od 1. dubna 1964 do 31. prosince 2013 včetně.

2) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (účinný od 1. ledna 2014).

3) Zásada byla součástí českého právního řádu po celou dobu účinnosti Všeobecného zákoníku občanského (něm. *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, plným názvem *Všeobecný zákoník občanský všech německých dědičných zemí rakouské monarchie*, něm. *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie*, tzv. ABGB), tj. od 1. ledna 1812 do konce roku 1949.

4) Zcela nepochybně již ve 2. století n. l. (ustanovení č. 73, 74 a 75 druhé knihy Gaiovy Učebnice práva – s ohledem na povahu Gaiova díla zamýšleného jako přehled existujícího římského soukromého práva ke dni sepsání lze důvodně předpokládat existenci právních norem, které se v reálném životě skutečně uplatňovaly, tj. obsahovaly právní řešení konkrétních případů.

užívat, tj. zda pro ni bude dostatečně srozumitelný anebo zda se jedná spíše o institut, který bude sloužit zejména či výhradně ke zkoumání právních vědců nebo akademiků. Základním předpokladem pro užívání každého institutu je jeho znalost, stejně jako znalost jeho výhod, resp. nevýhod. Zejména k tomu by měl napomoci tento příspěvek.

Pojďme se tedy na právo stavby podívat poněkud blíže: v prvním příspěvku jemu věnovaném (tomto) se zaměříme na základní aspekty institutu, jakými jsou jeho vznik, podstatná prerogativa: dočasnost, převoditelnost a zatížitelnost, úplata za jeho zřízení a konečně jeho zánik. Ve druhém příspěvku soustředíme pozornost výhradně na smlouvu, kterou se právo stavby zřizuje a na její podstatné náležitosti a doporučení některých (sice nikoli podstatných, ale přesto důležitých) ustanovení, která mohou budoucí výkon práva stavby významně ovlivnit, jak pozitivně, tak negativně, a konečně ve třetím příspěvku se zaměříme na souvislosti soukromoprávního institutu práva stavby s veřejnoprávními předpisy, zejména stavebním⁵⁾ a katastrálním zákonem⁶⁾ a řízeními podle nich.

Vznik práva stavby

Právo stavby jako věcné oprávnění jedné osoby (stavebníkem) mít na pozemku ve vlastnictví odlišné osoby (vlastník) stavbu již zřízenou či ještě nezřízenou, a to na povrchu či pod povrchem takového pozemku, se nabyvá smlouvou, vydržením anebo, pokud tak stanoví zákon, rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Nejčastěji bude ke vzniku práva stavby směřovat **smlouva** mezi vlastníkem pozemku na jedné straně a na druhé straně stavebníkem, jak osobu, které vznikne oprávnění mít na pozemku stavbu, nazývá OZ. Dlužno uvést, že totožně nazývá zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), osobu, v jejíž prospěch má být vydáno stavební povolení anebo která ohlašuje stavbu.⁷⁾ Důvodová zpráva k OZ uvádí, že pojem byl pro soukromoprávní úpravu vybrán záměrně, neboť postavení stavebníka z práva stavby není v protikladu k postavení stavebníka podle stavebního zákona.⁸⁾ Nelze však tvrdit, že postavení stavebníka podle OZ je zcela totožné s postavením stavebníka podle stavebního zákona.⁹⁾

Po uzavření smlouvy o zřízení práva stavby bude následovat zápis oprávnění do katastru nemovitostí (dle právní úpravy se právo stavby eviduje v katastru nemovitostí jako nemovitá věc). Je to důsledek tzv. intabulační zásady, která se uplatňuje při vedení katastru (obecně

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

6) *Zákon č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, ve znění pozdějších předpisů.*

7) *Stavební zákon rozumí stavebníkem osobu, která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce, a dále osoba, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby [viz § 2 odst. 2 písm. c)].*

8) *Důvodová zpráva k OZ, konsolidovaná verze, s. 325.*

9) *Blíže se problematice budeme věnovat ve třetím příspěvku věnovaném právu stavby, který bude zaměřen na souvislosti (mimo jiné) se stavebním zákonem.*

§ 1105 OZ; ve věci práva stavby § 1243 odst. 2 věta první OZ). Na první pohled se zdá, že zápis smluvně zřízeného práva stavby do katastru nemovitostí není nezbytný, nutno ale uvést, že pouze a jedině tento zápis vede ke vzniku práva stavby ve smyslu ustanovení OZ. Jeho neprovedení by znamenalo nejen nemožnost využít možností, které institut nabízí, ale skutečnost, že právo stavby jako takové vůbec nevzniklo.

Smlouvě, kterou je právo stavby zřizováno, jejím podstatným náležitostí, jejímu obsahu a jejímu vkladu do katastru nemovitostí se budeme věnovat v dalším příspěvku (viz výše). Pro tentokrát zdůrazníme fakt, že smlouva musí být vyhotovena v písemné formě,¹⁰⁾ podpisy musejí být obsaženy na téže listině¹¹⁾ a musejí být úředně ověřeny. Přípravě smlouvy je třeba věnovat náležitou pozornost, protože dodatečná změna smlouvy, kterou bylo právo stavby zřízeno a podle které již byl proveden vklad oprávnění stavebníka do katastru nemovitostí, bude s největší pravděpodobností v podstatě nemožná.¹²⁾

Vznik práva stavby **vydržením** nebude v reálném životě asi příliš častý. V případě vydržení je třeba brát na zřetel, že právo stavby vzniká zápisem do katastru nemovitostí na výrazně kratší dobu, než jakou lze sjednat smluvně (40 let namísto maximálních 99 let dle smlouvy), což může mít vliv na další postup osoby oprávněné z práva stavby. Zejména bude nutno zvážit, pro jaký typ stavby nabyté oprávnění k pozemku lze využít, a to nejen s ohledem na vynaložené náklady, ale i na zákonem stanovenou výši náhrady při zániku práva stavby uplynutím doby. Není-li oprávnění zřízeno smlouvou, tedy projevem vůle stran, bude obtížnější zřídit právo stavby tak, aby náhrada byla sjednána odlišně, než jak uvádí zákon. Jelikož tato možnost připadá v úvahu (náhradu je možné sjednat v odlišné výši, než uvádí zákon, stejně jako lze právo stavby sjednat bez náhrady za stavbu), mohlo by určení existence a výše náhrady být obsahem například souhlasného prohlášení, které může být vkladovou listinou v případě vzniku práva stavby vydržením.

Orgánem veřejné moci, na základě jehož **rozhodnutí** může dojít ke zřízení práva stavby, je aktuálně pouze soud, a to dle § 1145 OZ (v případě zrušení, resp. vypořádání spoluvlastnictví rozdělením společné věci). Důvodem je skutečnost, že orgán veřejné moci může zřídit právo stavby jen v zákonem daných případech (dle čl. 4 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod) a zákon (zatím) jiný orgán touto pravomocí nevybavil.

Formou rozhodnutí bude rozsudek (dle § 152 odst. 1 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů) a právo stavby vznikne dnem uvedeným v rozsudku, resp. nabytím právní moci rozhodnutí. Následný zápis práva stavby do Katastru nemovitostí ČR bude mít deklaratorní povahu. Současná právní úprava neumožňuje vznik práva stavby rozhodnutím správního orgánu (jako je tomu například u práv odpovídajících věcným

10) Viz ustanovení § 560 OZ.

11) Viz ustanovení § 561 odst. 2 OZ.

12) Lze důvodně předpokládat, že soudy by v takovém případě situaci posoudily v souladu s ustálenou judikaturou, tj. analogicky se situací, kdy již došlo k vkladu vlastnického práva podle kupní smlouvy; takový případ řešil Nejvyšší soud ČR a z rozsudku vyplývá, že jak odvolací soud, tak Nejvyšší soud jako soud dovolací shodně zastávají názor, že smlouvu o převodu nemovitosti nelze poté, co bylo na jejím základě vloženo vlastnické právo do katastru nemovitostí, měnit (tzv. kumulativní novace), platnost takové smlouvy je třeba posuzovat ke dni jejího uzavření a dodatečně nastalé okolnosti nemají na její platnost vliv.

břemenům), neboť zákon k tomu správní orgán nezmocňuje.¹³⁾ Otázkou je, zda by tento způsob zřízení práva stavby nebyl do budoucna vhodný a dobře využitelný, zejména jako účinný nástroj pro mírnější řešení konkrétní situace než užití institutu vyvlastnění.

Dočasnost práva stavby

Dočasnost je s právem stavby spojena pupeční šňůrou, je jedním z jeho určujících prvků.¹⁴⁾ Právo stavby nemůže existovat bez stanovení doby, na kterou je sjednáno. Podle českého právního řádu je právo stavby možné zřídit na dobu nejdéle devadesáti devíti let. Tato maximálně přípustná doba vylučuje trvalost oprávnění (což by bylo v rozporu s obecně platnou superfičiální zásadou). Český OZ, na rozdíl od úpravy v některých jiných evropských zemích, například ve Francii,¹⁵⁾ nestanoví minimální dobu trvání práva stavby, ačkoli dle mého názoru by jeho povaha věcného práva k nemovitosti odůvodňovala i stanovení nejkratší možné doby, protože určení takové doby by bylo potvrzením jisté stability věcného oprávnění. Stranám (v případě smluvního zřízení) je jinak ponechána volnost co do délky doby trvání sjednaného práva stavby; jak je uvedeno výše, vydržením je právo stavby zřízeno na čtyřicet let.

Od počátků úprav v moderní české právní historii lze sledovat trend, který směřuje od snahy nastavit dočasnosti práva stavby pevné limity¹⁶⁾ k postupnému uvolňování. Původně určená relativně dlouhá minimální doba (třicet let podle zákona č. 86/1912 ř. z., o stavebním právu) měla zabránit realizaci staveb z nekvalitních materiálů,¹⁷⁾ byla zohledňována i délka doby splacení hypotéky/úvěru zatěžující právo stavby. Na maximální délku měla vliv hlavně skutečnost, aby nedocházelo k dlouhodobému oddělení režimu pozemku a stavby (doba delší než délka lidského života), což by ve svém důsledku mohlo vést k jejich nežádoucímu trvalému oddělení. Některé zahraniční úpravy nelimitují právo stavby zákonnou dobou trvání, poukazují na volnost stran. Původně i osnova OZ počítala s tím, že limity nebudou dané zákonem,¹⁸⁾ ale rekodifikační komise nakonec dospěla k odlišnému názoru a do textu OZ byla zakomponována maximální doba trvání práva stavby.

Pro určení minimální doby trvání práva stavby v praxi bude nejdůležitější ekonomické posouzení návratnosti investice vložené do realizace stavby budované na základě práva stavby, neboť právě ekonomická situace zásadně ovlivní volbu jakkoli krátké doby. Shora uvedených třicet let v první české (resp. rakousko-uherské) úpravě práva stavby z roku 1912 se zdá být pro tento účel mnohem vhodnější, než například zmíněná francouzská úprava, která jako minimální dobu pro sjednání práva stavby stanoví osmnáct let. Lze důvodně očekávat, že k určité

13) Viz čl. 4 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*.

14) Viz ustanovení § 1244 odst. 1 OZ.

15) Článek L. 251-3 francouzského *Stavebního a bytového zákoníku* (fr. *Code de la construction et de l'habitation*).

16) ELIÁŠ, K. *Právo stavby*. *Obchodněprávní revue*, č. 10/2012, s. 274.

17) *Nižší náklady by byly mohly vést k rychlejší návratnosti investice a ke generování zisku před uplynutím sjednané doby*.

18) *Úpravu obsahoval i návrh meziválečného občanského zákoníku s odkazem na to, že život sám nejlépe bude znát potřebné časové hranice, a dostačujícím se zdál fakt, že poslední den trvání práva stavby je zřejmý z pozemkové knihy*.

(obvyklé či běžné) minimální době trvání práva stavby časem dospěje i česká právní a zejména bankovní praxe, v níž se bude zrcadlit především návratnost finančních prostředků, které si stavebník od banky půjčí (na realizaci stavby), a dostatečnost stavebníkem poskytnutého zajištění.

Právo stavby lze smluvně sjednat maximálně na dobu devadesáti devíti let. Ustanovení § 1244 odst. 1 OZ, které tak stanoví, je třeba považovat za kogentní,¹⁹⁾ stejně jako všechna ostatní ustanovení OZ upravující věcná práva. Někteří autoři proto uvádějí, že sjednání delší doby trvání práva stavby než stanoví zákon, by mohlo vést k ohrožení platnosti smlouvy.²⁰⁾ Zákon nestanoví domněnku, že se pro případ, že by smlouva stanovila dobu delší než zákonem stanovenou jako maximální, sjednané právo stavby považuje za sjednané na maximální dobu. Bude tedy smlouva stanovující dobu trvání práva stavby delší, než uvádí zákon, považována za neplatnou²¹⁾ například právě pro neexistenci uvedené domněnky? Anebo právo stavby sjednané původně na dobu kratší než maximální, které bude prodlouženo před uplynutím sjednané doby, avšak tak, že vcelku doba jeho trvání překročí zákonem stanovených devadesát devět let, zanikne *ex lege* po uplynutí maximální doby, na kterou lze oprávnění dle OZ sjednat? Neplatnost smlouvy není dle mého názoru bez pochybností: důvod neplatnosti by v daném případě spočíval jen v určení časového rozsahu oprávnění, a ten by mohl být změněn rozhodnutím soudu s cílem spravedlivě uspořádat práva a povinnosti smluvních stran dle § 577 OZ. Posuzují-li otázku prodloužení podle základní zásady soukromého práva „*co neni zákonem výslovně zakázáno, je dovoleno*“ (neboť zákon případ výslovně neřeší), připouštím možnost prodloužení doby trvání práva stavby i nad rámec zákonem stanovené maximální doby. Odborná literatura dosud toto stanovisko nepřijala bez výhrad, ani je zcela nevyloučila (s odkazem na liberální pojetí a v situacích, kdy se bude původně sjednaná doba práva stavby blížit svému závěru).²²⁾ Jako argument proti bude zajisté užita otázka, zda je prodloužením nad maximální dobu naplněna dočasnost práva stavby. Zastávám názor, že bude-li ze smlouvy, jíž bude doba trvání práva stavby stanovena/prodloužena, zřejmé datum, do kdy je právo stavby zřízeno/prodlouženo, bude zákonný požadavek dočasnosti naplněn. Koneckonců, zákon č. 88/1947 Sb., o právu stavby, hlavní inspirační zdroj úpravy v OZ, nestanovil ani minimální, ani maximální dobu trvání práva stavby, a pokud vím, tento fakt nevzbuzoval námitku narušení dočasnosti práva stavby. Podle § 1245 OZ je možné právo stavby prodloužit pouze za podmínky souhlasu subjektů, jejichž zatížení jsou v katastru nemovitostí zapsána za (prodlužovaným) právem stavby.

Právo stavby je v OZ označeno za právo „jako vlastnické“ (§ 1250 OZ: „*Co do stavby vyhovující právu stavby má stavebník stejná práva jako vlastník...*“), a proto úvaha nad možností jeho promlčení musí vycházet z premisy, že vlastnické právo je nepromlčitelné (mimo jiné proto, že je trvalé). To je konsistentní zejména s názorem spoluautora občanskoprávního kodexu

19) *Není možné se od něj odchýlit.*

20) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 275.*

21) *K tomuto názoru se přiklání J. Handrlica (SPÁČIL, J. a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, 1276 s. ISBN 978-80-7400-499-5, s. 899) či někteří příslušníci advokátního stavu – viz ACHOUR, G.; PELIKÁN, M. Právo stavby podle nového občanského zákoníku. Bulletin advokacie, č. 12/2014, s. 37–43, 39.*

22) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 274.*

prof. Eliáše, podle kterého se právo stavby nepromlčuje s odkazem na § 614 OZ, tj. nemůže se jako vlastnické právo ke stavbě promlčet.²³⁾ Vzhledem k zákonem dané dočasnosti práva stavby jako nejvýznamnějšího z jeho pojmových znaků se domnívám, že je na právo stavby jako subjektivní právo nutno nahlížet jako na oprávnění promlčení schopné, protože otázka jeho promlčení by vůbec nepřipadala v úvahu pouze v případě, že by zákon právo stavby označil za trvalé (což by ale bylo v rozporu s existující superficiální zásadou). Za současné konstrukce práva stavby v OZ se tedy přikláním k výkladu, který by korespondoval s úpravou italského *Codice civile*, který možnost promlčení tamní obdoby práva stavby (it. *superficie* – právo k povrchu) výslovně připouští.²⁴⁾ Při posouzení textu zákona „*právo mohlo být vykonáno*“ (ustanovení § 631 OZ) nutno v případě práva stavby vycházet z toho, že bez realizace stavby není právo stavby naplněno, a proto je nutné pojem chápat jako možnost výkonu oprávnění stavebníka postavit stavbu na pozemku, k němuž bylo zřízeno právo stavby. Právo stavby mohlo být poprvé vykonáno poté, kdy vzniklo, tj. den následující po dni, v němž bylo zapsáno do katastru nemovitostí (smluvní zřízení práva stavby), po dni nabytí právní moci rozsudku soudu vydaného dle § 1243 OZ ve spojení s § 1145 OZ (právo stavby vzniklé rozhodnutím orgánu veřejné moci), resp. po dni, v němž došlo k naplnění všech podmínek vydržení práva stavby (právo stavby vzniklé vydržením). Neuskutečnil-li stavebník v době do deseti let po takovém dni výstavbu stavby na pozemku zatíženém právem stavby, právo stavby se dle mého názoru promlčí (§ 631 OZ) a výmaz práva stavby z katastru bude proveden v souladu s § 618 OZ, podle kterého „*ten, kdo vede veřejný seznam nebo rejstřík, vymaže z něj promlčené právo na návrh osoby, která má na výmazu právní zájem*“ (takovou osobou bude zejména vlastník pozemku).

Převoditelnost práva stavby

Ustanovení § 1252 odst. 1 OZ uvádí, že právo stavby může být převedeno. Převodem je nutno rozumět změnu v osobě stavebníka, neboť jiná osoba nemůže oprávněním disponovat, a to v důsledku právního jednání mezi živými.²⁵⁾ Jedná se o možnost právo stavby **zcizit** (převést například kupní, darovací či směnnou smlouvou) a **postoupit**. Je pravděpodobné, že postoupení práv a povinností ze smlouvy o zřízení práva stavby (§ 1879 a násl. OZ), resp. postoupení smlouvy jako celku (§ 1895 OZ) nebude s ohledem na věcnou povahu práva stavby příliš časté, ale zcela vyloučit je nelze. Formou převodu je i realizace vzájemných předkupních práv, která vlastníkovi pozemku a stavebníkovi přiznává § 1254 OZ.

Právo stavby lze převést bez toho, že by muselo dojít k převodu pozemku, k němuž je zřízeno. Povinností umožnit převod práva stavby jsou zatíženi všichni případní účastníci daného právního vztahu. Ustanovení § 1252 OZ o převoditelnosti institutu má navíc kogentní povahu (nejen s ohledem na § 976 OZ), proto jsem toho názoru, že není možné smlouvou sjednat, resp. vyloučit to, co by aplikací vedlo k rozporu s povahou institutu jako takového. Myslím

23) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 278.*

24) *Viz ustanovení čl. 954 odst. 4 Codice civile (možnost v případě, že je nevyužito oprávněnou osobou po dobu nejméně dvaceti let; ustanovení je kogentní a není možné smluvně si sjednat odlišnou lhůtu pro zahájení realizace stavby).*

25) ZIMA, P. *Právo stavby. Praha: C.H.Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-566-4, s. 39.*

si tedy, že obligační vyloučení/omezení převodu práva stavby by nemělo účinky vůči třetím stranám (§ 978 OZ), resp. by bylo soudem shledáno neplatným.

Zatížitelnost práva stavby

Zatížení práva stavby **zástavním právem** předpokládá zákon (§ 1252 odst. 1 OZ). Je přitom třeba mít na zřeteli, že předmětem zatížení je právo stavby jako takové. Podle § 1310 OZ může být zástavou „každá věc, s níž lze obchodovat“. Je zřejmé, že právo stavby je jako nemovitá věc způsobilým předmětem zatížení, protože je nepochybně obchodovatelné. Zákon nestanoví žádné další zvláštní podmínky pro zřízení zástavního práva k právu stavby, a proto lze předpokládat postup podle obecných ustanovení OZ upravujících zástavní právo (§ 1309 a násl.).

Účelem a smyslem práva stavby je realizace stavby a její následný provoz (resp. pokud je stavba na pozemku zřízena, pak její provoz), zatížení práva stavby tedy zástavnímu věřiteli poskytuje možnost zajištění potřebných finančních prostředků s relativně bezpečnou jistotou navrácení. Nejčastěji bude zástavním věřitelem bankovní instituce, která stavebníkovi poskytne finanční prostředky formou úvěru. Ačkoli v zahraničí je zřízení zástavního práva k právu stavby jako nemovitě věci zapsané ve veřejném rejstříku zcela dostatečným zajištěním, v českém prostředí se dosud zdá, že bankovní domy nepovažují zatížení zástavním právem „pouhého“ práva stavby za dostatečné zajištění a často vyžadují i zatížení pozemku. Tato praxe však jde zcela proti smyslu práva stavby a staví do nevýhodné pozice jak stavebníka (nemá oprávnění disponovat pozemkem a rozhodovat o jeho zatížení), tak vlastníka pozemku (neuvazuje o stavbě a nepotřebuje finanční prostředky). Pokud by stavbu realizoval sám vlastník pozemku, pak by zřízení zástavního práva k pozemku v jeho vlastnictví bylo zajisté na místě, ale v případě práva stavby se mi tento postup bankovních domů jeví jako zneužití postavení na trhu, které vede ke ztížení role stavebníka. Z hlediska skutečného uplatnění práva stavby pak tento přístup bank limituje zájemce o realizaci staveb za užití tohoto právního institutu, a brání širšímu uplatnění práva stavby v reálné stavební praxi.

Úplata za právo stavby

OZ předpokládá, že se právo stavby zřizuje za úplatu, ale zřízení bezúplatné není vyloučeno. Platba úplaty je jednou ze základních povinností stavebníka vůči vlastníkovi pozemku, pro kterého představuje jistou formu odškodnění za dlouhodobou nemožnost užívat a požívat pozemek zatížený právem stavby. Jedná se o jakousi kompenzaci, jejíž výše je sjednána již na začátku doby trvání práva stavby. Pro stavebníka pak úplata představuje částku, kterou vynakládá buď jednorázově, anebo postupně po dlouhou dobu a za tuto částku získává oprávnění vybudovat a mít stavbu na pozemku (či pod pozemkem) ve vlastnictví odlišné osoby, a to stavbu, která mu připadla do vlastnictví, aniž by musel vynaložit finanční prostředky na pořízení pozemku.

Zákon nevylučuje zřízení práva stavby **bezúplatně**, ale lze stěží očekávat, že tato forma bude v praxi častá – ačkoli vlastník pozemku nebude chtít pozbýt vlastnické právo k nemovitosti, pravděpodobně bude jeho motivací generování určitého příjmu z nemovitosti. Tomu by bezúplatné zřízení práva stavby odporovalo. Bezúplatné zřízení by se přesto dalo předpokládat

například v situaci, kdy vlastníkem pozemku bude obec a zřízením práva stavby bude umožněna realizace obcí zamýšleného záměru, například s veřejnoprávním cílem (škola, mateřská školka, hřiště apod.), který obec není schopna realizovat sama ze svých finančních prostředků, avšak současně se nechce zřít pozemku, aby mohla ovlivnit, jaká stavba bude na území jejího katastru postavena. I bezúplatné zřízení práva stavby by ovšem představovalo hodnotu, která by podléhala zdanění například daní z příjmu (kterou je dnes řešen příjem z daru).

Ani sjednání **jednorázové úplaty** asi nebude nejčastější formou úplaty za zřízení práva stavby, protože jejím sjednáním by se stavebník dobrovolně zřikal toho, co mu právo stavby nabízí jako jednu z výhod – možnost nevyvalozit finanční prostředky najednou, ale rozložit jejich výdej do relativně dlouhého období a minimalizovat tak současné výdaje. Řešením může být sjednání jednorázové úplaty ve splátkách (plnění dluhu po předem stanovených částech), z nichž musí být zřejmé, že se nejedná o stavební plat splatný po celou dobu trvání práva stavby. To by vlastníkovu pozemku dalo možnost (vymíní-li si to ve smlouvě) žádat – v případě nezaplacení některé z částí dluhu stavebníkem, a to nejpozději do splatnosti další splátky – splacení zbývajících částí úplaty najednou (§ 1931 OZ).²⁶⁾ Zákon nevyklučuje ani jednorázově uhrazenou část úplaty (například za období od sjednání práva stavby do doby zahájení užívání stavby) s tím, že další část bude sjednána jako stavební plat (například proto, že stavebník již bude mít pravidelný příjem z užívané stavby).

Stavební plat představuje opakující se úplatu s tím, že jeho ujednání zatěžuje právo stavby jako reálné břemeno (§ 1247 OZ). Pohledávka vlastníka pozemku za stavebníkem na jednotlivé splátky stavebního platu má rozměr obligačně-právní i věcně-právní.²⁷⁾ Důsledkem toho se může vlastník pozemku, v případě, že dojde k prodlužení s platbou dávky stavebního platu, domáhat plnění jak po stavebníkovi, který jím byl v době, kdy dluh dospěl, tak po stavebníkovi novém (došlo-li mezitím ke změně v osobě stavebníka).²⁸⁾ Prof. Eliáš výslovně uvádí, že vůči druhému stavebníkovi je však možno plnění vymáhat výhradně exekucí směřující ke zpeněžení práva stavby.²⁹⁾ Úplata sjednaná jako stavební plat nesmí záviset na nejisté budoucí události. Pokud by smlouva takové ustanovení obsahovala, nebyla by bez dalšího neplatná, k takovému ustanovení by se nepřihlíželo; § 1247 OZ). To neplatí, pokud si strany ujednají závislost výše stavebního platu na míře zhodnocování a znehodnocování peněz (§ 1247 OZ) – jedinou zákonnou výjimkou je tedy existence tzv. inflační, resp. deflační doložky. Lze se domnívat, že důvodem výjimky je dlouhodobost práva stavby, s níž obvykle souvisí změna hodnoty peněz. Zákon nestanoví, podle jakého předpisu má být sjednána indexace stavebního platu, odborná literatura jako jednu z možností uvádí index cen stavebních prací,³⁰⁾ případně lze užít indexy cen stavebních děl nebo indexy nákladů stavební výroby (vše Český statistický úřad).

Jsem toho názoru, že nic nebrání ani tomu, aby si smluvní strany sjednaly vyšší úplaty zprvu nižší, později vyšší (například z důvodu již existujícího příjmu stavebníka z pronájmu

26) ZIMA, P. *Opus cit. sub. 25, s. 143.*

27) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 275.*

28) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 275–276.*

29) ELIÁŠ, K. *Opus cit. sub. 16, s. 276.*

30) BOHUMÍNSKÁ, L. (DBK Partners, advokátní kancelář, s.r.o.), *Právo stavby v praxi. e-pravo, 16. 9. 2016, ID: 102808, dostupné na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-stavby-v-praxi-102808.html>.*

vybudované stavby) anebo naopak, zprvu vyšší, později nižší (například jako jistou pojistku vlastníka, že stavebník postaví stavbu vyhovující právu stavby a splnění povinnosti se promítnout do výše úplaty), vždy však s tím, že částky musejí být stanoveny předem, a to konkrétním číselným údajem anebo alespoň jednoznačným způsobem jejich výpočtu. Obě varianty dle mého názoru vyhovují zákonnému požadavku na jistotu sjednané výše úplaty.

Poskytnutí úplaty stavebníkem je vlastní právu stavby, a proto by její výše neměla být bagatelní, měla by odpovídat reálné hodnotě, kterou stavebník zřízením práva stavby získává. V otázce výše úplaty například francouzská judikatura dovodila, že smlouva, která by stanovila úplatu ve výši v podstatě symbolické,³¹⁾ by *a priori* nemusela být posouzena za neplatnou: platilo by to ovšem pouze v případě, že by po zániku práva stavby uplynutím doby, na kterou bylo právo stavby zřízeno, byl převod stavby vybudované na základě práva stavby na vlastníka pozemku sjednán smlouvou bez náhrady – úplata by tak byla představována zhodnocením pozemku vlastníka a hodnotou převedené stavby.³²⁾ Analogicky – s ohledem na skutečnost, že český zákon nevyklučuje možnost převodu vlastnictví ke stavbám na vlastníka pozemku po uplynutí doby, na kterou bylo právo stavby zřízeno, je i v českém prostředí tento způsob nabytí vlastnického práva ke stavbám z pohledu vlastníka pozemku možný jako jistá forma úplaty. Vlastník pozemku totiž nepochybně nabývá majetkovou hodnotu, která – nebude-li nabyta za náhradu – může plnit úlohu úplaty.

Oprávnění vlastníka pro případ neuhrazení stavebního platu stavebníkem není OZ řešeno. V takovém případě tedy bude nutné postupovat podle obecných ustanovení vztahujících se k prodlení dlužníka s plněním peněžitého dluhu, tedy dle § 1968 a násl. OZ.

Výklad výše uvedené francouzské úpravy práva stavby (institut je ve francouzském právním řádu označen jako *bail à construction*),³³⁾ by mohla být inspirací pro českou obdobu institutu i ve věci sjednání tzv. práva stavby naruby (s ohledem na široký rozsah dispozitivnosti smluvního zřízení předmětného institutu dle českého OZ). Jde o překlad francouzského pojmu *bail à construction à l'envers*,³⁴⁾ který francouzská úprava užívá pro případy, kdy je mezi smluvními stranami zřizujícími *bail à construction* dohodnuto, že po uplynutí doby, na níž je právo stavby sjednáno, bude pozemek, ke kterému je zřízeno, převeden do vlastnictví subjektu, jenž na pozemku vybudoval stavbu anebo užíval stavbu existující na pozemku ke dni

31) Případ byl řešen před zavedením měny Euro ve Francii – soud posuzoval platnost smlouvy s úplatou sjednanou ve výši jednoho (1) francouzského franku; jeho hodnota v 90. letech 20. století odpovídala cca pěti (5) českým korunám.

32) Rozsudek francouzského civilního senátu Kasačního soudu ze dne 19. prosince 1995 (fr. Cass. civ. 1^{ère}, 19 déc 1995, JCP N 1997, p. 95; note B. Stemmer; <http://www.courdecassation.fr>).

33) Viz francouzský Stavební a bytový zákoník (fr. Code de la construction et de l'habitation, zkr. CCH), druhá kniha, pátá hlava legislativní části, čl. L. 251-1 až L. 251-9 a druhá kniha, pátá hlava regulační části, čl. R. 251-1 až R. 251-3.

34) FABRE, C. *La vente du terrain au preneur en fin de bail à construction (aspects juridiques, administratifs et fiscaux)*. Mémoire pour le DESS Droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement (školitel Bernard Stemmer). Université de droit, d'économie et de sciences, d'Aix Marseille, Faculté de droit et de sciences politiques, d'Aix Marseille, 1997–1998, dostupné na: <http://www.gridauh.fr/theses-et-memoires/theses-et-memoires-en-ligne/memoires-de-3eme-cycle/la-vente-du-terrain-au-preneur-en-fin-de-bail-a-construction-aspects-juridiques-administratifs-et-fiscaux-1998>, s. 11.

zřízení práva stavby.³⁵⁾ Jedná se tedy o úpravu vztahu stavebníka a vlastníka po uplynutí doby, na kterou byl *bail à construction* zřízen, opačnou (proto označení *à l'envers* – naruby),³⁶⁾ než v „klasickém“ případě, kdy vlastník pozemku nabývá (v českém prostředí za náhradu, ve francouzském prostředí standardně bez náhrady) vlastnictví ke stavbám vybudovaným, resp. užívaným subjektem, v jehož prospěch bylo právo stavby původně zřízeno.

Zánik práva stavby

Občanský zákoník uvádí, že právo stavby může zaniknout „*předtím, než uplyne jeho doba*“ (§ 1249 OZ) anebo „*uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno*“ (§ 1255 OZ). To však zajisté nejsou všechny možné **způsoby zániku** práva stavby. Podle obecných právních zásad lze dovodit i další způsoby zániku z jiných ustanovení OZ. S ohledem na skutečnost, že institut práva stavby může být zřízen mimo jiné i smluvně, je třeba vzít v úvahu i vliv ustanovení OZ upravujících závazkové vztahy na zánik práva stavby.

Jak uvádí OZ v § 1255, a totéž vyplývá i z § 1244, zaniká právo stavby **uplynutím doby, na kterou bylo zřízeno**. Touto dobou může být maximálně devadesát devět let, proto by v podstatě žádné právo stavby nemělo trvat déle.³⁷⁾ Zákon předpokládá náhradu, kterou musí vlastník pozemku zaplatit stavebníkovi, a to ve výši odpovídající jedné polovině hodnoty stavby ke dni zániku práva stavby. To platí ovšem pouze v případě, že si strany smluvně při zřízení práva stavby nesjednaly něco jiného, neboť právní úprava má ve věci podmínek vzájemného vypořádání stran po uplynutí doby trvání práva stavby dispozitivní charakter. Náhrada tedy může být sjednána v odlišné výši (odpovídající například hodnotě celé převáděné stavby) anebo může být právo stavby zřízeno bez jakékoli náhrady ve prospěch stavebníka. Náhrada může být sjednána i zcela odlišně, například jak bylo uvedeno výše, „pouze“ jako naturální plnění - pouhý převod vlastnického práva ke stavbě anebo dokonce pouze k části stavby (je-li reálně možné stavbu dělit ve smyslu zákona). V každém případě platí, že subjekty práva stavby vstupují do sjednání podmínek smlouvy dobrovolně a učiní-li rozhodnutí o tom, že odměna/vypořádání po uplynutí doby trvání práva stavby se bude lišit od zákonné úpravy, bude se jednat o *lex contractus* závazný pro obě strany. S tím vědomím pak strany budou realizovat svá oprávnění (stavebník například navrhne, jakou stavbu postaví). A to platí i pro jejich případné právní nástupce.

V případě zániku práva stavby **před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno**, upravuje OZ výhradně v § 1249 věta první OZ, v němž je takový zánik uveden výslovně: „*Při zániku práva stavby předtím, než uplyne jeho doba (...)*“. Ve vztahu k dalším oprávněním, kdy je právo stavby jako nemovitá věc zatíženo věcným právem zapsaným do Katastru nemovitostí ČR, typicky zástavním právem (jehož zřízení k právu stavby umožňuje výslovně zákon)³⁸⁾ představuje § 1249 věta první OZ významný prostředek ochrany třetích osob (zejména zástavních věřitelů), když stanoví, že právní následky výmazu tohoto věcného práva zapsaného

35) FABRE, C. *Opus cit. sub. 34, s. 10.*

36) *Jeden z překladů francouzského envers je „opak“.*

37) *Detailněji k celkové délce trvání práva stavby viz výše v části Dočasnost práva stavby.*

38) *Viz výše v části Zatížitelnost práva stavby.*

do rejstříku nastanou až poté, kdy dojde k zániku tohoto práva, nikoli tedy výmazem (a následným zánikem) práva stavby. Úprava tedy nebude užita jen tehdy, pokud zástavní věřitelé (či obecněji osoby oprávněné z věcného práva zřízeného k právu stavby) udělí souhlas k výmazu práva stavby (§ 1249 věta druhá OZ). Právní účinky výmazu práva stavby vůči věcnému oprávnění nastanou samotným výmazem práva stavby (čímž zanikne). Na první pohled by se mohlo zdát, že OZ upravuje zánik práva stavby před uplynutím sjednané doby i v § 1248, podle kterého „*Vlastník může (...) převést (...) právo stavby na dobu, která ještě neuplynula, na sebe nebo na jinou osobu.*“ Z jazykového výkladu plyne, že neuplynula-li určitá doba, část doby již musela uplynout, avšak nikoli celá. Šlo by o zánik v případě zřeknutí se práva stavby stavebníkem. Atributy práva stavby jako věcného práva a aplikace obecných zásad soukromého práva by nasvědčovaly tomu, že právo stavby v takovém případě zaniká (neboť jakmile se stavebník oprávnění zřekne, může s ním disponovat vlastník, existence superficiální zásady napovídá, že splnutím oprávnění v osobě vlastníka by právo stavby mělo zaniknout a měla by se obnovit jednota vlastnictví pozemku a stavby na něm postavené). Přesto jsem došla k závěru, že právní konstrukce práva stavby jako jisté právní fikce umožňuje výklad, který koresponduje s výkladem podávaným aktuální komentářovou literaturou, tj. že v daném případě se o zánik oprávnění nejedná.

Možnosti zániku práva stavby dle ustanovení OZ upravujících závazkové vztahy naznačuje ustanovení § 11 OZ, podle kterého se „*obecná ustanovení o vzniku, změně a zániku práv a povinností ze závazků v části čtvrté OZ³⁹⁾ použijí přiměřeně i na vznik, změnu a zánik jiných soukromých práv a povinností*“. S ohledem na povahu práva stavby se ale – i když zákon to *expressis verbis* neuvádí – přikláním k názoru, že jeho zánik z těchto důvodů by neměl být častým jevem, neboť ustanovení OZ upravující relativní majetkové vztahy mají zcela odlišné poslání než zánik věcných oprávnění, byť dočasných. Cílem zákonodárce zajisté nebylo dát subjektům práva stavby snadný způsob vyvázání se z povinností, k nimž se smluvně zavázaly, neboť důsledek užití těchto možností zániku práva stavby by byl ve své podstatě totožný jako u zákonem výslovně zakázané rozvazovací podmínky: nejistota právního vztahu. Přesto se domnívám, že zcela stranám odepřít právo ukončit vzájemný právní vztah založený smlouvou o zřízení práva stavby podle ustanovení části čtvrté OZ není možné – došlo by k popření základní zásady soukromého práva, podle které strany mohou činit, co zákon výslovně nezakazuje. A Občanský zákoník zákaz zániku práva stavby z důvodů uvedených v ustanoveních upravujících závazkové vztahy neobsahuje. Právo stavby zřízené smlouvou (vzniklé zápisem do katastru nemovitostí) tak může, stejně jako jakýkoli jiný relativní závazkový vztah založený smlouvou jako právní skutečností vedoucí k jeho vzniku, zaniknout **dohodou smluvních stran** o zániku závazku, aniž by byl sjednán nový závazek (§ 1982 OZ). Obdobně je třeba posoudit možnost zániku práva stavby z důvodu **prominutí dluhu** (§ 1995 OZ). Lze se důvodně domnívat, že takové řešení by pro jakýkoli subjekt práva (na straně vlastníka i stavebníka), připadalo v úvahu jen v případě, že by neznamenal vznik významných škod ani jedné ze stran. Podobně lze posoudit **zánik povinnosti zaplacením odstupného** (§ 1992 OZ), i když na ten by bylo – z jeho povahy – možno nahlížet jako na určité finanční odškodnění případných škod. Zákon výslovně nezakazuje ani **výpověď smlouvy** o zřízení práva stavby (§ 1998 a násl. OZ), ani

39) *Úprava relativních majetkových práv.*

odstoupení jedné smluvní strany od takové smlouvy (§ 2001 a násl. OZ). V obou případech se opět přikláním k tomu, aby – s ohledem na konečný důsledek obdobný rozvazovací podmínce – bylo k užití těchto institutů přistupováno pouze výjimečně. Jako nepravděpodobné vidím odstoupení od smlouvy o zřízení práva stavby, která již byla vložena do katastru nemovitostí – věcně-právní charakter a účinky převáží. K zániku práva stavby **z důvodu následné nemožnosti plnění** (§ 2006 odst. 1 OZ) není třeba žádné rozhodnutí soudu, protože nastává přímo ze zákona. Třeba si uvědomit, že zákon výslovně uvádí, že splnění dluhu „*za ztížených podmínek, s většími náklady, s pomocí jiné osoby anebo až po určené době*“ nemá za následek nemožnost plnění. Proto i tento institut jako důvod zániku práva stavby připadá v úvahu spíše výjimečně (mohlo by se tak stát například změnou územně plánovací dokumentace, tj. z vůle příslušné obce, v jejímž důsledku by nebylo možné předmětný pozemek zastavět). Zánik povinnosti z práva stavby **z důvodu vyšší moci** jako zvláštní právní události upravuje obecně § 2913 odst. 2 OZ, podle kterého lze za tzv. vyšší moc (*vis maior*) označit situace, kdy ve splnění povinnosti ze smlouvy brání „*dočasně nebo trvale mimořádná nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka vzniklá nezávisle na vůli*“ dlužníka. Jedná se například o živelní pohromy, války aj. V případě práva stavby by tato překážka musela nastat na straně stavebníka, neboť zejména stavebník je stížen povinnostmi ze smlouvy (mimo jiné postavit stavbu a udržovat ji v dobrém stavu). Vzhledem k obecnému chápání vyšší moci v právu tak je otázkou, zda je v případě práva stavby vůbec možno hovořit o vzniku „mimořádné nepředvídatelné a nepřekonatelné překážky nezávisle na vůli dlužníka“. Určitě by mohla nastat dočasně, ale s ohledem na dlouhodobou povahu práva stavby se mi nezdá reálné, aby po celou dobu, na kterou bylo oprávnění sjednáno, nebylo možno dostat příslušným povinností. Pro úplnost dodávám, že všechny shora uvedené způsoby zániku práva stavby podle části čtvrté OZ připadají v úvahu **výhradně v případě smluvně zřízeného práva stavby**, tj. nikoli v případě vzniku práva stavby vydržením nebo rozhodnutím státního orgánu. Současně se jedná o způsoby zániku práva stavby před uplynutím doby, na kterou bylo právo stavby zřízeno.

Právo stavby dle mého názoru nemůže zaniknout podle § 2000 OZ odst. 1 věty první OZ,⁴⁰⁾ neboť v případě práva stavby se nejedná o smlouvu, která by byla uzavřena na dlouhou dobu bez vážného důvodu: vážným důvodem je sama povaha práva stavby, jehož základním znakem je dlouhodobost. Takto smluvně sjednanou dlouhou dobu – vzhledem k § 1244 odst. 1 OZ nutně určitou – nelze považovat za neúměrnou. A existence či prokázání vážného důvodu pak vylučuje užití § 2000 odst. 1 věty první OZ. Mám současně za to, že možnost domáhat se zrušení závazku dle § 2000 odst. 1 věty druhé OZ, je stranám smlouvy o zřízení práva stavby zachována: podstatná změna okolností, za kterých byla smlouva uzavřena, může vést k výroku soudu o zrušení závazku z takové smlouvy: podstatnou změnou okolností by mohla být například změna územního či regulačního plánu dle veřejnoprávního předpisu (stavebního

40) *Podle kterého se lze po uplynutí deseti let od vzniku závazku domáhat jeho zrušení, byla-li smlouva bez vážného důvodu uzavřena na dobu určitou tak, že zavazuje člověka na dobu jeho života anebo kohokoli na dobu delší než deset let. Takový závazek pak zruší soud v případě, že se okolnosti, ze kterých smluvní strany zřejmě vycházely při vzniku závazku, změnily do té míry, že nelze na zavázané straně požadovat, aby byla dále smlouvou vázána (§ 2000 odst. 1 OZ); fyzická osoba se – na rozdíl od právnické osoby – práva domáhat se zrušení závazku nemůže předem vzdát (§ 2000 odst. 2 OZ).*

zákona), v jejímž důsledku by stavebník nemohl realizovat stavbu určenou ve smlouvě, resp. v případě, že by ji realizoval, postupoval by *contra legem*.

Základním důsledkem zániku práva stavby je fakt, že **stavba existující ke dni zániku práva stavby, přestane být součástí práva stavby** (co zaniká, nemůže mít z podstaty věci svoji součást) **a stane se součástí pozemku**. V duchu superficiální zásady přiroste k pozemku a stane se předmětem vlastnického práva vlastníka pozemku. Vlastník získá hodnotu, která vznikla v době trvání práva stavby z finančních prostředků odlišné osoby, a proto zákon předpokládá vzájemné vypořádání vlastníka (nového vlastníka stavby) se stavebníkem (původním vlastníkem), a to ve výši odpovídající polovině hodnoty stavby⁴¹⁾ ke dni zániku práva stavby. Jak bylo uvedeno, nelze vyloučit odlišnou výši náhrady, stejně jako její neexistenci. Důsledkem zániku práva stavby je i **zánik všech zatížení práva stavby** (zástavní právo, věcná břemena – služebnosti či reálná břemena), protože akcesorická povaha zajištění vede k automatickému zániku v případě zániku věci, v daném případě věci nemovité – práva stavby. Spolu se zánikem práva stavby zanikají i jeho případná další akcesorická zajištění, jistota a zástava. Naproti tomu **nezaniká právo nájmu stavby, ani právo pachtu stavby** (§ 2221 odst. 1 a 2 OZ), neboť dojde pouze ke změně vlastníka stavby. Podle § 2222 OZ není novému vlastníkovi stavby (původně jen vlastníkovi pozemku) dáno oprávnění nájem či pacht vypovědět.⁴²⁾ Kdyby však byl nájem nebo pacht sjednán k právu stavby jako nemovité věci, nikoli k „pouhé“ stavbě (součásti práva stavby), pak by spolu se zánikem práva stavby zanikl i tento nájem nebo pacht. S ohledem na dopad do praktického života doplňuji, že významný důsledek zániku práva stavby s sebou přináší obnovená superficiální zásada a s ní související přírůstek stavby k pozemku (*inaedificatio*), z něhož plyne **vyloučení institutu neoprávněné stavby**.

Občanský zákoník v ustanoveních upravujících právo stavby stanoví povinnosti a práva vlastníka pozemku a stavebníka, která mohou významně ovlivnit výkon sjednaného oprávnění. Proto by si i tato práva a povinnosti, z nichž vybírám například předání, užívání a požívání pozemku, oprávnění mít na pozemku stavbu, realizace stavby včetně povinnosti postavit ji do určité doby a pojistit ji, povinnost stavebníka udržovat stavbu v dobrém stavu, výhrada vlastníka ke schválení faktického či právního jednání stavebníka, oprávnění vlastníka vyhradit si souhlas se zatížením práva stavby, předkupní právo, odpovědnost vlastníka pozemku, pronájem a zatížení stavby, omezení v užívání a sousedská práva, aj., zasloužila zvláštní pozornost. Jejich analýzou bychom však překročili rozsah jednoho příspěvku, a proto se – vybraným z nich – budeme věnovat v některém z příštích čísel Bulletinu Stavební právo.

41) Ke stanovení hodnoty bude užito ocenění stavby, nikoli práva stavby; lze ale předpokládat, že místo stavby bude mít na její hodnotu významný vliv.

42) Neplatilo by to v případě, že si vlastník pozemku ve smlouvě o zřízení práva stavby vyhradil ke zřízení práva nájmu, resp. práva pachtu výhradu dle § 1251 odst. 3 OZ a tato výhrada nebyla stavebníkem respektována.

Opravy společných částí domu ve správě Společenství vlastníků jednotek

Pavína Širůčková

V rozhodovací praxi stavebních úřadů je v případech, kdy je stavebníkem SVJ, nejednotně posuzována pravomoc stavebního úřadu přezkoumávat, zda stavebníkem předložené rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek bylo přijato v souladu s obecně závaznými předpisy, zejména pak, zda při hlasování bylo dodrženo zákonem či stanovami vyžadované kvorum.

Ustanovení § 110 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stanoví, jaké doklady je stavebník povinen připojit k žádosti o stavební povolení. Z citovaného ustanovení plyne, že stavebník musí vždy v první řadě prokázat právo provést stavbu. Je-li stavebníkem společenství vlastníků, pak zákon vyžaduje doložení „*smlouvy o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu*“.

Je možné se setkat také s přístupem, kdy stavební úřad konstatuje, že ze stanov daného SVJ vyplývá, že k přijetí usnesení shromáždění o navrhovaném záměru je zapotřebí vyššího kvóra, než jakým bylo usnesení přijato, a z uvedeného důvodu stavební řízení zastaví.

Na tuto praxi dle mého názoru správně zareagoval Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavebního řádu, a to například ve svém rozhodnutí S-MHMP 2193948/2016/STR, ze kterého do značné míry vychází můj právní názor na předmětnou problematiku tak, jak je presentován níže.

Úprava občanského zákoníku

Na základě ustanovení § 1206 odst. 2 zákona č. 89/2012, Sb., občanského zákoníku (dále jen „OZ“) platí, že shromáždění je způsobilé usnášet se za přítomnosti vlastníků jednotek, kteří mají většinu všech hlasů. K přijetí rozhodnutí se vyžaduje souhlas většiny hlasů přítomných vlastníků jednotek, ledaže stanovy nebo zákon vyžadují vyšší počet hlasů.

Zvláštní kvorum se pak stanoví pro rozhodování *per rollam*, kdy ustanovení § 1214 zakotvuje, že při rozhodování mimo zasedání se rozhodnutí přijímá většinou hlasů všech vlastníků jednotek, ledaže stanovy vyžadují vyšší počet hlasů. Mění-li se všem vlastníkům jednotek velikost podílů na společných částech, vyžaduje se pak souhlas všech vlastníků jednotek.

Častým případem přitom bývá, že stanovy určují, že rozhodnutí o stavebních úpravách budovy musí učinit $\frac{3}{4}$ všech členů společenství, případně všichni jeho členové. Tato úprava přejatá do stanov celé řady SVJ vychází historicky z nyní již zrušeného nařízení vlády

č. 371/2004 Sb., kterým byly vydány vzorové stanovy společenství vlastníků jednotek za účinnosti ustanovení § 9 odst. 10 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

Vzorové stanovy obsahovaly úpravu, dle které „*k přijetí usnesení o změně účelu užívání stavby a o změně stavby je zapotřebí souhlasu všech členů společenství, pokud není dále uvedeno jinak. Jde-li o stavební úpravy spočívající v modernizaci, rekonstrukci a opravách společných částí domu, jimiž se nemění vnitřní uspořádání domu a zároveň velikost spoluvlastnických podílů na společných částech domu, postačuje souhlas nejméně tříčtvrtinové většiny všech členů společenství*“ (čl. IV vzorových stanov). Tato úprava byla obvykle SVJ zakládány za účinnosti tohoto nařízení přijímána bez dalšího a toto ustanovení je ve stanovách řady SVJ založených před účinnosti OZ obvyklé.

Limity pravomoci stavebního úřadu

Dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod platí, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ústava ČR pak ve svém čl. 2 odst. 3 stanoví, že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Na základě ustanovení § 1 odst. 1 OZ je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. Zatímco soukromé právo dává prostor pro soukromou iniciativu každého jednotlivce a svobodné utváření jeho života, právo veřejné upravuje organizaci, působnost a činnost orgánů veřejné moci.

Úkolem stavebního úřadu je chránit veřejné zájmy i veřejnoprávní práva a oprávněné zájmy účastníků řízení. Práva účastníků jsou stavebním úřadem v řízení hájena postupy zakotvenými ve stavebním zákoně, především tedy tím, že stavební úřad správně vymezí okruh účastníků řízení, řádně jim v řízení doručuje, umožní jim využívat jejich procesních práv, zejména nahlížet do spisu, podávat připomínky, návrhy, odvolání, námítky atp.

Stavebnímu úřadu však nepřísluší posuzovat, jakou formou mají vlastníci mezi sebou upraveny své civilně právní vztahy, tedy ani vztahy v rámci bytového spoluvlastnictví. Nemá tak pravomoc zkoumat, zda konkrétní hlasování proběhlo v souladu se stanovami.

Odpovědnost statutárního orgánu

Dle ustanovení § 162 OZ platí, že zastupuje-li právnickou osobu člen jejího orgánu způsobem zapsaným do veřejného rejstříku, nelze namítat, že právnická osoba nepřijala potřebné usnesení, že usnesení bylo stiženo vadou, nebo že člen orgánu přijaté usnesení porušil. Stavební úřad tak v případě, že právně jedná právnická osoba, vůbec neposuzuje, jakým způsobem právnická osoba dospěla vnitřně k rozhodnutí, že takto jednat bude, neboť vnitřní poměry právnické osoby jsou ryze soukromoprávní otázkou.

Stavební úřad toliko zjišťuje, zda konkrétní právnickou osobu zastupuje osoba zapsaná v obchodním rejstříku jako její statutární orgán. Pokud se tedy týká kvóra souhlasů nezbytného k odsouhlasení provedení změny stavby v domech, ve kterých údržbu a správu zabezpečuje

společenství vlastníků, je pak pro posouzení, zda usnesení bylo přijato řádně, rozhodující vyjádření statutárního orgánu.

Posouzení správnosti vyjádření statutárního orgánu stavebnímu úřadu nenáleží, neboť takovéto posouzení je věcí práva soukromého. I v případě že by došlo k porušení stanov či zákona, nepřísluší stavebnímu úřadu takové porušení posuzovat, neboť o takovém sporu rozhoduje za podmínek stanovených zákonem soud.

Možnost obrany při porušení stanov nebo zákona

Ustanovení § 1209 odst. 1 OZ stanoví, že je-li pro to důležitý důvod, může přehlasovaný vlastník jednotky nebo i společenství vlastníků, pokud je vlastníkem jednotky, navrhnout soudu, aby o záležitosti rozhodl. Citované ustanovení neupravuje možnost dovolat se neplatnosti usnesení orgánu SVJ u soudu z důvodu rozporu se zákonem nebo stanovami společenství. Na danou situaci se přiměřeně použijí ustanovení o spolku (dle ustanovení § 1221 OZ), tedy ustanovení § 258–260 OZ o neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku, je-li v rozporu se zákonem nebo stanovami.

Na základě ustanovení § 258 OZ má každý člen SVJ právo navrhnout soudu, aby rozhodl o neplatnosti rozhodnutí orgánu společenství pro jeho rozpor se zákonem nebo stanovami za předpokladu, že se neplatnosti nelze dovolat u orgánů společenství.

Transgas a autenticita pražského centra

Václav Vondrášek

Některé medializované případy se dotýkají stavebního práva skrytě. Dovolte proto vyjádřit názor na problémy s prohlašování nemovitostí za památku a s tím související porušení autenticity a hrozbu vyškrtnutí Prahy ze seznamu UNESCO. Vyprovokoval mě celostránkový rozhovor redaktorky Vyroubalové s předsedkyní Klubu za starou Prahu (Klub) Kateřinou Bečkovou uveřejněný v Mladé frontě dnes byl 1. 6. 2017.¹⁾ Týkal se hrozby možného vyškrtnutí Prahy ze seznamu památek UNESCO. Bylo uvedeno, že klub bojuje za zachování autentické podoby historického centra Prahy. Rozhovor se týkal demolice domu na rohu Opletalova × Václavské náměstí, plánovaného odstranění stavby Tranzitního plynovodu a vily na Petřínách a částečně i staveb na Pankráci.

1) Viz http://praha.idnes.cz/rozhovor-historicka-architektury-katerina-beckova-praha-pm2-/praha-zpravy.aspx?c=A170523_150730_praha-zpravy_mav.

Rád bych se dotkl budovy Transgasu, některých souvislostí a uvedl některé protiargumenty. Věta paní předsedkyně v uvedeném článku „*ohlasy na budovu Transgasu a aktivizace příznivců brutalistní architektury je pro mě fenomenální*“ dokládá, že činnost Klubu se soustřeďuje spíše na následné sbírání podpisů pod petice a podobné materiály, místo aby konal v pravý čas. Kdyby se jednotliví podepsaní měli zúčastnit odborné diskuse, nejspíše by jejich názor nebyl až tak vyhraněný, za jaký je vydáván, a často by připustili různé pohledy na věc. Současný stav je takový, že Ministerstvo kultury v řízení o prohlášení za památku návrhu nevyhovělo. Je otázkou, zda to případným využitím mimořádného opravného prostředku nebude změněno.

Mám za to, že architektura by měla především sloužit lidem a to nikoli jen jako artefakt. Budova Transgasu byla ve své době etapou rozsáhlých stavebně architektonických plánů tehdejší doby (II. etapa SJM). Především měla po asanaci území spolu s dalšími stavbami tvořit budoucí monumentální kulisu podél magistrály. Dnes je však zastíněna domem „Nad Museum“, který měl být zbourán, ale odložilo se to, a již nikdy nedokončilo. Rovněž nová budova v ostrém rohu mezi Škrétovou a Rubešovou ulicí pohled zastínila. Budova Transgasu není vidět, jak bylo zamýšleno. Mám za to, že stavba by měla sloužit jak svojí vnitřní funkcí, tak svým architektonickým záměrem. Ani jedno není v daném případě splněno. Vlastník uvádí, že stavba dnešním potřebám nevyhovuje, konstrukce je v dezolátním stavu. Nebyl to současný vlastník, který ji do tohoto stavu přivedl.

Z návrhu nově navrhované zástavby po demolici Transgasu nejsem kdovíjak nadšen. Uvítal bych, kdyby se rozhodnutí o povolení odstranit stavbu řešilo dohromady s novým návrhem zástavby. Stávající návrh povolit odstranění stavby je sám o sobě polovičatým řešením a je otázkou, zda může stavební úřad žádosti nevyhovět, pokud se zároveň neřeší a neprojednává budoucí zástavba. Výklady nejsou úplně jednotné, závisí na dalších skutečnostech a důkladným zpracování argumentace jak žádosti, tak rozhodnutí.

Nejprve je třeba si položit otázku, jak moc je podoba nejen současné budovy, ale i nejbližšího okolí v památkářském pojetí autentická, tj. jak je mj. původní a pravdivá. To v uvedeném článku nebylo rozebráno. Zdá se, že cizí slovo *autenticita* je užíváno spíše jen jako heslo k působení na veřejnost. Jde nepochybně o doklad zajímavé architektury, která ovšem vybočila z uliční čáry. Jak ukázalo několik desetiletí její existence, nezapadla do historického autentického okolí Vinohradské zástavby, která s budovou netvoří soulad ani architektonický, ani funkční. Přestavbou fasád v devadesátých letech stavba do značné míry proklamovanou autenticitu ztratila. Je třeba připustit, že se občas něco nepovede. Myslím, že je velmi nebezpečné z každé jednotlivosti, kterou je i stavba, vytvářet artefakt, který by se možná hodil do muzea a nikoli „Nad museum“. U samotného domu nejde o špatnou architekturu, nicméně pokud se věc vloží na pomyslné váhy, tak se dle mého názoru jazyček přiklání k případnému povolení odstranit stavbu a za památku ji neprohlašovat a již vůbec ne dodatečně pomocí mimořádného opravného prostředku.

Památková ochrana je státní důležitý zájem. Proč ale stát v řadě případů nekoná už v době, kdy budovu vlastnil sám, nebo jím ovládané podniky? Místo toho se zaštiťuje zákonem deklarovanou povinností konat jako správný hospodář a památky prodává do cizích rukou prostřednictvím výběrových řízení za co nejvyšší cenu, viz mj. nádraží Vyšehrad. Nabyvatel pak místo péče o památku preferuje maximální komerci, aby se mu investice vyplatila. Povinnost s památkou náležitě nakládat pak nebere jako svou reklamu či chloubu, ale jen jako přítěž. Pokud se o památku nestará, je na státu, aby se s tím vypořádal. Právě zde bych čekal mnohem

větší zapojení Klubu do řešení problému. Jako příklad může sloužit případ hotelu Thermal v Karlových Varech, který v roce 2005 stát nakonec neprodal.

Pokud ale chce stát prohlásit soukromou budovu (Transgas) ve veřejném zájmu za památku, měl by v případě nesouhlasu vlastníka majetek vykoupit či vyvlastnit, naplnit tím veřejný zájem, a pak s památkou příslušně nakládat. Jenom tak může být naplněno ustanovení ústavy, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Ovšem posléze nakládat s tak rozsáhlou momentálně i potencionálně nefunkční stavbou jako s památkou, je tak rozsáhlý a finančně neúnosný úkol, že působí spíše nereálně. Nejprve se podívejme, jaké jsou prostředky boje Klubu. Často, a i v tomto případě, se jedná o napadání pravomocných rozhodnutí orgánů památkové péče všech stupňů. „Nejautentičtější“ by zřejmě bylo neodstraňovat vady, žít v hluboké minulosti a vývoj zastavit. Činnost spolku se většinou zabývá formálně procesní stránkou věci a to dodatečně. Jde o usilovné až fanatické prosazování vlastního pohledu, jako jediného správného. Tyto prostředky, jsou obecně známé u spolků blokujících schvalování územních plánů a stavby dálnic. Zde se navíc hrozí UNESCOm. Na tomto místě je třeba vzpomenout jeden další z příkladů, kterým je stav nemovité kulturní památky v Pražské památkové rezervaci a sice „Nádraží Vyšehrad“. O záchranu památky městská část spolu s orgány památkové péče bojuje již dlouho. Vlastník památku vykoupil od státem vlastněné organizace (Českých drah), která by památkové hodnoty měla v zájmu státu vyznávat a přinejmenším se na podmínkách prodeje domlouvat s Ministerstvem kultury. Nestalo se. Místo toho je v kupní smlouvě kouzelná větička, že „...v případě neplatnosti jakéhokoliv článku smlouvy, tato neplatnost nebude mít za následek neplatnost celé smlouvy...“. Proto nový vlastník mohl část stavby nepovoleně zbourat, aniž by to ohrozilo platnost prodeje. Zbytek památky nechává již deset let neúnosně chátrat. Zatím jsem kromě publikování názoru z roku 2011 nezaznamenal jakýkoli pokus Klubu jednat s vlastníkem a zapojit se do řešení.

Vrátím-li se k možnému vyškrtnutí ze seznamu UNESCO, tak mám za to, že jsou důležitější věci, než tři případy uvedené ve zmíněném článku. UNESCO Praze liž léta vytýká existenci „dálnice“ (SJM) v Pražské památkové rezervaci. Dálnicí sice fakticky není, ale čtyři jízdní pruhy plus dva odstavné v každém směru u I. P. Pavlova rozhodně postrádají proklamovanou autenticitu a významně ztěžují prožívání památkových hodnot rezervace i sousední památkové zóny. Jde o téměř dopravně nejzatíženější dálnici v republice. Rovněž trasy od I. P. Pavlova na Jiráskův most jsou pro vnímání památkových hodnot rezervace velmi tristní. Co dělala občanské sdružení nebo i UNESCO, když si před několika málo léty někteří investoři prosadili zrušení tzv. Dvoreckého mostu v územním plánu zařazenou jako veřejně prospěšnou stavbu? Ten měl automobilovou dopravu odklonit z rezervace. Proti tomu je případ domu na Václavském náměstí, Transgasu a vily na Petřínách pouhý detail.

Je potrubí mezi studnou a rodinným domem vodním dílem?

Marie Poláčková, Martin Studnička

Pod sp. zn. 7192/2015/VOP¹⁾ se veřejný ochránce práv zabýval potrubím, které spojovalo rodinný dům s nedalekou studnou a které tento rodinný dům zásobovalo vodou ze studny. Během šetření, které veřejný ochránce práv zahájil, bylo nutno najít odpověď na otázku, zda se v případě takového druhu potrubí jedná o stavbu obecnou, kterou by měl řešit obecný stavební úřad, nebo zda jde o vodní dílo, k jehož řešení je příslušný stavební úřad speciální – vodoprávní úřad. Judikatura Nejvyššího správního soudu na tuto otázku nedává jasnou odpověď, resp. připouští obě možná řešení.

Potrubí jako vodní dílo

Městský úřad, jehož činností se veřejný ochránce práv zabýval, se přiklonil k názoru, který uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2015, čj. 2 As 70/2015-19. **Podle něj se v případě potrubí mezi studnou a domem o vodní dílo jedná.** Právní věta rozsudku doslova říká, že: „*Vodovodní přípojkou ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, je jediné potrubí sloužící k napojení na vodovodní síť, která slouží k dopravě vody a k hromadnému zásobování vodou. Potrubí, jehož účelem je zásobování odběratele vody přímo ze studny, za vodovodní přípojku považovat nelze, jelikož jde o samostatný vodovod nebo jeho součást ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona.*“ Dále je v rozsudku uvedeno, že podle § 2 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích²⁾ je vodovodem provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující vodovodní řady a vodárenské objekty, jimiž jsou zejména stavby pro jímání, odběr, úpravu a shromažďování povrchové nebo podzemní vody. Vodovod je ze zákona vodním dílem. Potrubí, vedoucí od studny k domu, není tedy podle Nejvyššího správního soudu vodovodní přípojkou, která je obecnou stavbou, nýbrž jde o vodovod či jeho součást ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích. Jedná se proto o vodní dílo.

Krajský úřad, jehož činností se veřejný ochránce práv rovněž zabýval, k tomu dodal, že v tomto konkrétním případě slouží studna a od ní vedoucí vodovodní potrubí k individuálnímu zásobování rodinného domu vodou. Pravidla daná zákonem o vodovodech a kanalizacích se tak neuplatní. V případě vodovodního potrubí se však, podle názoru krajského úřadu, přesto o vodní dílo jedná. Je tomu tak podle ustanovení § 55 odst. 1 písm. c) vodního zákona,³⁾

1) *Své závěry veřejný ochránce práv shrnul ve zprávě o šetření ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 7192/2015/VOP a závěrečném stanovisku ze dne 3. 10. 2016, sp. zn. 7192/2015/VOP. Oba dokumenty jsou veřejně dostupné na internetových stránkách veřejného ochránce práv na adrese www.ochrance.cz v sekci „ESO evidence stanovisek ochránce“.*

2) *Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích).*

3) *Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).*

kteřé řiká, že „vodním dílem jsou například stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody“.

Potrubí jako obecná stavba

Možnost považovat vodovodní potrubí, které spojuje studnu a rodinný dům, za samostatný vodovod nebo jeho součást a tím pádem i za vodní dílo však veřejný ochránce práv odmítl. **Přiklonil se naopak k závěru, že takovýto typ potrubí vodním dílem není a jde o stavbu obecnou.** Vyšel zejména z rozsudku ze dne 31. 8. 2015, čj. 8 As 25/2015-26, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že takové potrubí je srovnatelné se zařízeními, jejichž demonstrativní výčet je uveden v § 55 odst. 3 vodního zákona.⁴⁾ Potrubí mezi studnou a rodinným domem plní podle Nejvyššího správního soudu funkci obdobnou vodovodní přípojce nebo vnitřnímu vodovodu, přičemž ani v jejich případě se o vodní díla nejedná.

Nejvyšší správní soud tímto rozhodnutím zamítl kasační stížnost proti rozsudku ze dne 15. 1. 2015, čj. 22 A 18/2013 44, v němž Krajský soud v Ostravě uvedl: „Co se týče § 38 odst. 1 písm. c) starého vodního zákona, krajský soud nesouhlasí s názorem žalovaného, že předmětné potrubí je stavbou vodovodního řadu. Pojem vodovodní řad, který není zákonem ani vyhláškou definován, je obecně vnímán jako vodovodní síť vedoucí od zdroje vody, například vodojemu, ze kterého vedou odbočky ke koncovým spotřebitelům. Za takovou vodovodní síť dle názoru soudu nelze předmětnou trubku považovat. Tato trubka není sítí, je jednoduchým soukromým vodovodním rozvodem. Pokud by se měl soud uchýlit obdobně jako žalovaný ke srovnání se současnou úpravou, jedná se nejbliže o tzv. vnitřní vodovod podle ustanovení § 2 odst. 7 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, tzn. o potrubí určené pro rozvod vody po pozemku nebo stavbě, které navazuje na konec vodovodní přípojky. Podle tohoto ustanovení vnitřní vodovod není vodním dílem.“

Shodně jako Nejvyšší správní soud i veřejný ochránce práv usoudil, že v případě potrubí, přivádějícího do rodinného domu vodu ze studny (sloužící k individuálnímu zásobování vodou), se jedná o stavbu obdobnou vodovodní přípojce. Účelem potrubí i vodovodní přípojky je přepravit vodu z vodního díla (zdroje vody), tedy vodovodu či studny, do připojované stavby. I podle důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb.⁵⁾ by měly být obě tyto stavby podřazeny z hlediska stavebního zákona⁶⁾ stejnému režimu. Konkrétně důvodová zpráva hovoří o tom, že „nově je do § 103 zařazeno vedení sítí veřejného osvětlení včetně stožárů a systémů řídicí, zabezpečovací, informační a telekomunikační techniky. Vodovodní, kanalizační a energetické

4) Za vodní díla se podle tohoto zákona nepovažují zejména jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody a k jejich ochraně před škodlivými účinky povrchových nebo podzemních vod, vodořehospodářské úpravy, bezodtokové jímky včetně přítokového potrubí, vnitřní vodovody a vnitřní kanalizace, vodovodní a kanalizační přípojky, průzkumné hydrogeologické vrty, pokud neslouží k odběru podzemní vody, další zařízení vybudovaná v rámci geologických prací a vrty k využívání energetického potenciálu podzemních vod, pokud nedochází k čerpání nebo odběru podzemních vod.

5) Zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony.

6) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

přípojky jsou nově uvedeny bez omezujícího parametru a jsou doplněny o navazující odběrná zařízení a **připojení stavby (které je někdy označováno jako „domovní vedení“)** vedené **po pozemku** a o připojení staveb plnicích doplňkovou funkcí ke stavbě hlavní na rozvodné síť a kanalizaci stavby hlavní“.

Veřejný ochránce práv konstatoval, že **vodovodní potrubí přivádějící do rodinného domu vodu ze studny pro účely individuálního zásobování domu vodou je obecnou stavbou a spadá do působnosti obecného stavebního úřadu**. Úvaha krajského a městského úřadu, byť vycházející z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, proto neobstojí.

Způsoby projednání potrubí stavebním úřadem

Veřejný ochránce práv také naznačil tři skutkové situace, které mohou nastat, má-li být k výstavbě vodovodního potrubí vydáno povolení podle stavebního zákona.

První z nich nastává v případě, kdy ke stávajícímu rodinnému domu chce osoba vybudovat novou studnu a vodovodní potrubí. Žadatel (vlastník připojované stavby) se v takovém případě obrací na obecný stavební úřad a žádá o umístění staveb studny a potrubí. Ač je studna vodním dílem, rozhoduje o jejím umístění obecný, nikoliv speciální stavební úřad (§ 15 odst. 1 stavebního zákona). Umístění stavby zároveň postačuje k tomu, aby stavebník potrubí vedoucí ze studny zrealizoval. Výstavba potrubí pak již nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, což vyplývá z § 103 odst. 1 písm. e) bod 10. stavebního zákona (jde o „*připojení stavby vedené mimo budovu*“). Speciální stavební úřad (vodoprávní úřad) pak jako vodní dílo povolí pouze stavbu samotné studny.

Druhá situace nastává v případě, kdy studna, která má tvořit zdroj vody pro nově zamýšlený rodinný dům, již existuje. Obecný stavební úřad je příslušný k tomu, aby rozhodl o umístění rodinného domu a současně s ním umístil i stavbu potrubí vedoucího ze studny.

Třetí situace, která může nastat, se objevuje, pokud studna a dům jsou již dokončeny a z nějakého důvodu mají být nově propojeny vodovodním potrubím. I v tomto případě je obecný stavební úřad příslušný k tomu, aby umístění vodovodního potrubí povolil.

Závěr

Ač neplýne z judikatury Nejvyššího správního soudu jediné možné řešení, dospěl veřejný ochránce práv k závěru, že **potrubí, které spojuje rodinný dům se studnou individuálního zásobování vodou a které slouží k zásobování rodinného domu vodou ze studny, není vodním dílem**. Vodoprávní úřad jakožto speciální stavební úřad v záležitostech vodních děl není příslušný k tomu, aby se tímto potrubím zabýval. Jedná se totiž o stavbu obecnou. Proto je úkolem obecného stavebního úřadu, aby otázky s potrubím spojené řešil.

K věci se vyjádřilo rovněž Ministerstvo zemědělství, které s názorem veřejného ochránce práv souhlasilo. Se svým pohledem na věc podřízené vodoprávní úřady průběžně seznamuje. Ministerstvo však zároveň zdůraznilo, že dokud nebudou názory Nejvyššího správního soudu sjednoceny jeho rozšířeným senátem, mohou se v praxi vodoprávních úřadů a obecných stavebních úřadů názory na povahu potrubí rozcházet.

SIA ČR – její poslání a současné úkoly

Jan Fibiger

Program SIA ČR – Rady výstavby sdružující dnes již dvanáct nevládních, neziskových a profesních právnických osob – členských organizací, byl od začátku zaměřen na celý úsek architektury, výstavby a stavebnictví v České republice. SIA proto usilovala o koordinaci všech opatření v řízení, ekonomice, technice a právním řádu, veřejné správě a občanské společnosti, aby v procesu výstavby působily souladně a uspořádaně. Toto úsilí od samého vzniku naráží na kompetenční zákon, který proces výstavby rozptýlil do 5–8 ministerstev. MPO má nastarosti stavebnictví jako průmyslový obor, výrobu stavebních hmot, řešení energetických úspor a realizaci, výstavbu a povolování energetických staveb a rozvodů. MMR má na starosti vlastní výstavbu, která je ale rozdělena mezi péči o územní plánování a stavební řád, samostatně je řízen regionální rozvoj, samostatně bytová výstavba a samostatně veřejná zakázka, která stanovuje stále obecná pravidla, ale neřeší potřebné návaznosti investičního procesu veřejného zadavatele. MD je co do objemu prostředků nejvíce ministerstvem rozvoje a stavebnictví, vychází však ze svých dopravních priorit, které se ne vždy kryjí se záměry jiných resortů nebo územně-správních celků. MŽP je zřejmě druhým nejvýznamnějším ministerstvem, pokud jde o rozsah vlivu při povolování staveb, i pokud jde o rozsah jím řízených investičních pobídek, programů a podpor. Vody, ale i venkovskou zástavbu si drží MZ a historický základ stavební legislativy „Požární předpisy“ má na starosti MV. To, že prostředky do bydlení zejména cestou sociálních podpor a připravovaného programu sociálního bydlení má na starosti MPSV, zákon o památkách a péči o náš bohatý historický fond spravuje MK a své investiční programy mají i další resorty – MO, MŠMT, MZ, již ani nepřekvapuje.

Složitost celého systému, který jsme si vybudovali, je podtržena i dalšími stupni: úrovní krajů, obcí a jejich částí. Takže v Praze chybějící okruh a spojení na letiště je „chyba státu“ a nedořešené lokality jednotlivých čtvrtí „chyba městských částí“, to není v kompetenci Prahy. Praha ale vrací investiční prostředky a po dlouhých letech se zastavila výstavba metra. Jakoby bylo snadné, až zase začneme metro stavět po třech či pěti letech, dovést rozptýlené pracovníky do původních týmů nebo snad přivést čínského dodavatele, který speciální technologie soustavně rozvíjí. Přitom jako občané odvádíme jedny daně s vírou, že jejich správci je využijí v náš společný prospěch a ne ke kompetenčním soubojům a válkám.

Rozpad a tříšť nařízení a kompetencí, které jsme si jako hradby mezi sebe vystavěli, se znovu ukázal u snahy po poslední novelizaci stavebního zákona, která je ve dnech, kdy píší tyto řádky, předmětem jednání senátu. Odrazem obtížné situace je i nelichotivé 130. místo

České republiky v délce povolování staveb a ano, i zcela skandální nezvládnutí a protahování hospodářské krize v resortu stavebnictví, které trvá bezmála již deset let.

Pro odborníky není tato situace žádnou novinkou. SIA ČR již v roce 2009 vypracovala „Návrh působnosti ústředního správního úřadu pro výstavbu a architekturu“ (prohlášení 3. 11. 2009) u příležitosti 10. let svého vzniku a oslovila v tomto duchu tehdejšího premiéra pana Fišera. Dlouhý soubor dokumentů, které od té doby SIA vydala, je přístupný na www.siacr.cz.

Prvním realizovaným pokusem vlády v tomto smyslu byla Koordinační rada výstavby při MMR, která podchytila tyto iniciativy, ale využila je pouze k prezentaci některých dokumentů (bytová politika, novela stavebního zákona), kdy na jednání byli přítomni o připravovaných dokumentech a jejich záměrech informováni, ale tím vlastně role koordinační rady skončila. Aniž se jakkoliv dotkla podstaty celého problému.

Za Nečasovy vlády se podařilo vytvořit podobný sbor o „úroveň výše“, jmenoval se Poradní sbor předsedy vlády a pravidelně se scházel na úřadu předsedy vlády. Jeho složení bylo na vysoké úrovni, přesto se pan premiér účastnil jen části jediného zasedání. Pro sbor byla jednotlivými resorty vypracována řada zajímavých materiálů, které však měly především charakter „hlášení o splněných úkolech“ nebo podobu strategických záměrů rozvoje dopravní sítě, životního prostředí, případně rozvoje bydlení. Nikdy však neřešily problematiku složitých kompetencí, byť tento problém byl zástupci SIA ČR na jednáních opakovaně nastolován a nepřinesly proto systémové změny, které by pomohly překonat probíhající hospodářskou krizi. Existence tohoto sboru skončila s Nečasovou vládou.

15. prosince 2014 byla po předešlých zkušenostech vytvořena nová Rada vlády pro stavebnictví České republiky (usnesení č. 1062). Předsedou Rady byl jmenován ministr průmyslu a obchodu Ing. Jan Mládek, místopředsedou ministryně pro místní rozvoj Ing. Karla Šlechtová, ministr životního prostředí Mgr. Richard Brabec a náměstek ministra průmyslu a obchodu Ing. Jiří Koliba. Rada byla složena z 19 členů, kterými jsou zástupci ústředních orgánů státní správy, podnikatelské sféry, sociálních partnerů, Úřadu vlády a obou komor Parlamentu ČR. Postupně Rada vytvořila šest pracovních skupin: Pracovní skupinu pro stavební výrobky a stavební hmoty, Pracovní skupinu pro stavební legislativu a povolovací procesy, Pracovní skupinu pro bytovou výstavbu a snižování energetické náročnosti budov, Pracovní skupinu pro energetickou a dopravní infrastrukturu, Pracovní skupinu pro veřejné zakázky a fondy a Pracovní skupinu pro technické vzdělávání a kvalifikaci.

Pracovní skupiny byly po té doplněny příslušnými pracovníky ze státní sféry i od dalších partnerů zúčastněných v radě vlády. Výsledky jednání a práce jednotlivých skupin byly potom prezentovány na společných zasedání rady.

Je asi přirozené, že původní obsazení jednání bylo postupně přesunuto do úrovně náměstků, nebo ředitelů příslušných odborných sekcí a pro mne bylo překvapivé, že některé resorty jednání rady ignorovaly, nebo téměř ignorovaly. Přesto zvolený model i přístup MPO, který se stal jakýmsi odborným i správním motorem Rady, přinesl na rozdíl od minulých útvarů, trvalejší tah na branku a svým jednáním snad podepřel či pomohl nastartovat a urychlit některé procesy.

Bohužel, musím konstatovat, že v základní otázce koordinace resortů k systémovým změnám ve stavební legislativě se přes trvalé úsilí nepodařilo překonat resortizmus, proti kterému Rada byla jen chabým nástrojem. Rada nicméně a opakovaně projednávala situaci ve výstavbě dopravní infrastruktury a snad tím i pomohla k výběru několika staveb, které dostaly „výjimku

z opakování EIA“ a tím vznikla naděje, že se dopravní výstavba úplně nezastaví. V otázce veřejné zakázky byla rovněž opakovaně diskutována otázka víceprací a soutěžení na nejnižší cenu (zejména u projektových prací), Rada též vyvíjela tlak na integraci rozptýlených programů na podporu bytové výstavby. Přesto se výsledky nízkého počtu dokončených bytů a nedořešené otázky sociálního bydlení Radě nepodařilo významněji ovlivnit.

Mezi úspěchy Rady nepochybně patří otevření problematiky BIM (Building Information Modeling), na kterém se shodla SIA a MPO a díky usnesení Rady přijala vláda dokument, kterým pověřila MPO přípravou metodiky BIM v České republice. Byla tak založena platforma pro zahájení digitalizace řady procesů ve výstavbě, a jak pevně doufám, i prolomena jistá konzervativnost veřejné správy v tomto směru. Podzimní jednání Rady dokonce podpořilo usnesením výzvu SIA k zahájení systémových změn vyvolaných průmyslovou revolucí 4.0 ve stavebnictví, ve které opakuje požadavek na vznik jednoho ústředního orgánu státní správy na úseku výstavby v čele s místopředsedou vlády, změnu kompetenčního zákona, rekodifikaci stavební legislativy a digitalizaci celého procesu výstavby. Zda se tyto záměry podaří realizovat, jaký bude osud Rady po podzimních volbách, je těžké předpovídat. Jisté však je, že trvající stavební pokles je argumentem, který, ač není politicky atraktivní, nelze přehlížet a sám sebe bude připomínat. Dobrou zprávou, možná příslibem je, že jsou to již nejen nevládní organizace, které o potřebě systémové změny mluví, ale že se toto téma objevuje i v prohlášení řady politiků. O změně asi rozhodne rozestavení sil po podzimních volbách a dohody mezi „vítězi“, o důležitosti potřeb stavebnictví však může být rozhodováno z hlediska perspektivy značně vzdálené naším cílům.

Logika vývoje a technický pokrok daný digitalizací řady procesů a vyjádřený ve stavebnictví nárůstem využití metody BIM u soukromých investorů z 10 % finančního objemu dokončených staveb v roce 2015 na 20 % v roce 2016, je výmluvný. Stínuje podobný vývoj třeba ve Švédsku, kde stavební výroba využívá digitální technologie mezi 20–40 % a v projektové přípravě dokonce již z 50 %. Rekordmanem je bytová švédská výstavba s 70 %. Jistě, technologické změny neznamenají přímo organizační změny, a dokonce za nás ani nevyřeší námi zanedbané podmínky a vztahy, ale jsou nadějí, že jejich dynamika nám pomůže překonat konzervativnost a strnulost vztahů ve výstavbě, kde právní formálnost a spory zcela zastiňují potřeby a cíle, pro které stavby vznikají; o péči o dobrou architekturu, která potom tvoří prostředí pro širokou veřejnost, ba i příští generace, jako by společnost ztratila zájem. Proto zařazení procesu digitalizace z pozice státu a vytvoření pro ni nezbytné platformy považuji za největší přínos Rady vlády pro stavebnictví za uplynulé období.

Z padesátého třetího zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo, které se konalo dne 12. 5. 2017

Emil Flegel

Přítomní projednali rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 50A 2/2017 ze dne 27. 4. 2017 k problematice aktivní věcné legitimace obce k napadení ÚP sousední obce podle § 101a s.ř.s. Výklad ustanovení § 4 ZOZPF. Navrhovatel zpochybnil, že v projednávané věci existuje veřejný zájem, který by výrazně převážil nad veřejným zájmem ochrany ZPF. Soud přiznal sousední obci aktivní legitimaci a dotčenost, důvodem zrušení ÚP byl rozpor s ochranou ZPF u vynětí půd v 1. a 2. třídě ochrany. Soud v projednávané věci neshledal existenci veřejného zájmu výrazně převážujícího nad zájmem na ochraně ZPF. Tuto otázku je přitom nutné posuzovat i ve fázi projednávání územního plánu, přestože k samotnému vynětí půdy ze ZPF v této fázi ještě nedochází, a to vzhledem k ustanovení § 5 odst. 1 ZOZPF. Soud došel k závěru, že nezákonnost přijatého OOP může zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele, sousední obce.

Dále byl analyzován rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017 čj. 6 As 339/2016 k problematice vynucení umožnění vstupu účastníka na pozemek stavebníka při ústním jednání spojeném s ohledáním v územním řízení. Nejvyšší správní soud za procesní pochybení považuje to, že se účastnice ústního jednání nemohla zúčastnit, neboť stavebníci nesouhlasili s jejím vstupem na svůj pozemek. Stavební úřad by podle názoru NSS měl zajistit účastnici řízení možnost být přítomna při provádění dokazování (a zejména, probíhá-li při ústním jednání), a to i přes nesouhlas vlastníků pozemku, na němž má být ohledání na místě provedeno (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 69/2014-57 ze dne 20. 11. 2014). Účastnice tak byla fakticky zbavena možnosti vyjádřit se ke skutkovým zjištěním, ke kterým stavební úřad v rámci ohledání na místě dospěl. Stavební úřady nedisponují efektivními nástroji k vynucení vstupu.

Účastníci jednání byli seznámeni s rozsudkem NSS ze dne 17. 3. 2017 čj. 2 As 230/2016. Problematika rozsahu přezkumu závazných stanovisek a napadání neaplikovatelnosti ÚP v územním řízení. NSS potvrdil, že odvolací správní orgán není oprávněn zkoumat a vytvářet si vlastní názor na obsah závazných stanovisek. Stavební úřad není povolán k přezkumu správnosti a úplnosti závazného stanoviska dotčeného orgánu ochrany ovzduší; tato kompetence náleží s ohledem na ustanovení § 149 odst. 4 a 5 správního řádu tomu správnímu orgánu, jenž je nadřízeným orgánem dotčeného orgánu. V návaznosti na rozšířený senát NSS konstatoval, že pokud se žaloba týká i nesouhlasu s územním plánem (úpravou v daném případě), ale žalobou se konkrétně nedomáhá samostatně jeho zrušení, je krajský soud povinen žalobce vyzvat k odstranění nejasností žaloby spočívající v uvedení argumentace uplatnitelné v řízení dle § 101a odst. 1 věty druhé s.ř.s. bez současného explicitního návrhu na zahájení takového soudního řízení správního.

Byl projednán i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2017 čj. 31 A 44/2015. Problematika hodnocení imisí nad míru přirozenou poměrům, poskytování kopií projektové dokumentace. Krajský soud se zabýval otázkou posuzování toho, jaké imise jsou již nad míru přirozenou poměrům, a to s ohledem na prováděcí vyhlášky technické normy, kde jsou

stanoveny přesné limity. Krajský soud rovněž zopakoval, že používání českých technických norem je založeno na principu dobrovolnosti, technické normy jsou obecně závazné, pouze pokud na ně právní předpis výslovně odkáže. Krajský soud se rovněž zabýval otázkou poskytování kopií projektové dokumentace účastníkům řízení ve vazbě na § 168 stavebního zákona. Krajský soud se neztotožnil s právní větou z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013 čj. 5 A 241/2011, a naopak odkázal na rozsudky dalších krajských soudů, které se na problematiku poskytování kopií projektové dokumentace dívají odlišně. Podle Krajského soudu v Brně ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona neposkytuje správním orgánům žádný prostor pro uvážení, zda je možné kopii dokumentace stavby poskytnout v případě, kdy účastník řízení nemá souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Dále bylo soudem zdůrazněno, že v projednávané věci byla projektová dokumentace po celou dobu správního řízení součástí spisové dokumentace a žalobkyně měla možnost do ní kdykoliv nahlédnout a prostudovat si ji. Součástí odůvodnění rozsudku jsou i další okruhy – přesah stavby na sousední pozemek, údržba stavby, opatření na sousedním pozemku (§ 141 stavebního zákona), dodržení lhůty pro odstranění vad podání.

Členové sekce byli seznámeni s rozsudkem NSS ze dne 15. 2. 2017 čj. 10 As 184/2015 k problematice adresáta rozhodnutí v případě terénních úprav, opomenutí osob zúčastněných na řízení. Stavebním úřadem byla nařízena nezbytná nápravná opatření a úpravy na pozemcích, a to tomu, kdo byl podle dřívějších vydaných povolení oprávněn k provádění terénních úprav, resp. jeho právnímu nástupci. Postup stavebního úřadu byl napaden u soudu vlastníky pozemků, kteří tvrdili, že nezbytné úpravy lze nařídit pouze vlastníkovi pozemku. Krajský soud a posléze i NSS dal žalobcům za pravdu a dovedil, že nezbytné úpravy terénních úprav je možné nařídit pouze vlastníkovi pozemku. Prováděním terénních úprav nevznikly žádné stavby, terénní úpravy nelze oddělit od pozemku, a proto je možné nezbytné úpravy terénu nařizovat pouze vlastníkovi pozemku. V rozsudku je rovněž rozebráno, podle jakých právních předpisů postupovat v případě, že řízení bylo zahájeno ještě podle starého stavebního zákona z roku 1976. NSS se v rozsudku zabýval i pochybením krajského soudu, který nevyzval k uplatnění práv další osoby připadající v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. NSS v tomto případě shledal, že tato vada neměla vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu.

Byly podány informace a proběhla diskuze k následujícím rozsudkům:

- a) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2017 čj. 9 A 122/2013 – zda je soud ve svém přezkumu vázán rozsahem žalobních bodů.
- b) Rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017 čj. 8 As 170/2016 – jak naložit s žádostí o vydání územního rozhodnutí poté, co byla zrušena úprava územního plánu.
- c) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2017 čj. 11 A 27/2015 – soud se zde vyslovil k tzv. salámové metodě; rovněž vyslovil názor, že závazná stanoviska jsou samostatně soudně přezkoumatelná.
- d) Rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017 čj. 7 As 298/2016 – uplatnění § 142 správního řádu poté, co proběhlo „klasické“ územní a stavební řízení.
- e) Rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2017 čj. 4 As 233/2016 – certifikát autorizovaného inspektora a splnění podmínek pro uplatnění § 142 správního řádu.
- f) Rozsudek Krajského soudu Ostrava ze dne 1. 3. 2017 čj. 22 A 86/2015 – kdo je osobou oprávněnou k podání návrhu na nařízení exekuce pro výkon rozhodnutí vydaný v řízení o odstranění stavby.

Z padesátého čtvrtého zasedání Sekce ÚR a SŘ v rámci České společnosti pro stavební právo, které se konalo dne 22. 6. 2017

Emil Flegel

Přítomní zaměřili svou pozornost na rozsudek NSS čj. 5 As 49/2016 z 25. 5. 2017. NSS zamítl kasaci ve věci napadení Aktualizace č. 1 ZUR Praha. NSS potvrdil, že pro každý návrhový bod je nutné prokázat zásah do práv navrhovatelů. Jde o velmi podrobné zdůvodnění předmětu regulace v zásadách územního rozvoje, podkladů pro jejich pořízení a zdůvodnění přijatého řešení. Zajímavé je citlivé rozlišování námitek uplatňovaných v návrhu na zrušení OOP a pak nově v kasační stížnosti. NSS nové námítky jednoznačně odmítl.

Dále by projednán rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017 čj. 3 As 126/2016 k problematice aktivní procesní legitimace spolku u napadení OOP. Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a odst. 1 s.ř.s. může být dána i v případě spolku, který vznikl teprve poté, co opatření obecné povahy bylo přijato a nabylo účinnosti. Ustanovení § 101b odst. 3 s.ř.s., podle něžž soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, se týká vlastního hodnocení přezkoumání opatření obecné povahy, nikoliv však posouzení aktivní legitimace účastníků soudního řízení. NSS připomenul linii evropského práva implementujícího Aarhuskou úmluvu na unijní bázi. Konkrétně je namístě zmínit rozsudek Soudního dvora Evropské unie („SDEU“) ze dne 15. 10. 2009, C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening, který se zabýval výkladem ustanovení čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn. Z rozsudku SDEU se podává, že možnost přístupu k soudní ochraně garantovaná Aarhuskou úmluvou a na ni navazujícími směrnici je nezávislá na účasti dotyčného subjektu v procesu pořizování záměru či koncepce podléhající posuzování vlivů na životní prostředí. Takovému závěru přitom nebrání ani vnitrostátní právní úprava, která přístup k soudní ochraně v ustanovení § 101a s.ř.s. umožňuje každému, „kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. V minulosti vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a navazující judikatura, podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není jakákoliv předchozí procesní aktivita v podobě podání námitek či připomínek, ta může mít za následek pouze nemožnost úspěšného uplatnění námítky rozporu s požadavkem proporcionality. Unijní právní úprava je podle NSS aplikovatelná i v nynějším případě.

Diskutován byl rovněž rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017 čj. 2 As 291/2016 k přezkumu OOP – k územnímu plánu, vázanost vydanými ÚR v území ve vazbě na tzv. limity území. Zajímavá byla namítaná problematika zániku práv z UR a osvědčení o tom podle § 142 odst. 1 SŘ a vazba na ÚP.

Na pořadu bylo také rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 3. 2017 čj. MSK 149625/2016 – přezkumné řízení o zrušení ÚPD podle § 97 a 174 SŘ, a to z hlediska problematiky požadavků v územním plánu na dohody o parcelaci jako podmínka pro regulaci území a její přiměřenost a důvodnost.

Velkou pozornost vzbudil rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017 čj. 1 As 344/2017 – zásahová žaloba podle § 82 s.ř.s. proti ověření passportu stavby dle § 125 SZ. Ověření pasportu dle § 125 SZ deklaruje naplnění podmínek vyplývajících ze zákona. Jako takový má charakter osvědčení, tedy úkonu podle části IV. správního řádu (nepředstavuje správní rozhodnutí, proti kterému by byla možná obrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí). Osvědčení vydané dle § 125 stavebního zákona by mohlo představovat nezákonný zásah do práv stěžovatelky, proti kterému by byla přípustná obrana dle § 82 a následujících s.ř.s., pokud by bylo vydáno v rozporu s hmotným právem, nebo pokud by pro jeho vydání vůbec nebyly naplněny zákonné předpoklady uvedené v § 125. Účelem právní úpravy § 125 stavebního zákona je nastolit stav právní jistoty ohledně technického provedení v minulosti povolené stavby a jejího účelu, jejíž dokumentace zcela chybí, případně není dostatečným zdrojem informací o stavbě; umožňuje také určit účel užívání stavby, o němž se nedochovaly doklady. Právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Naopak, takový přístup by mohl vést k neodůvodněným tvrdostem ze strany správního úřadu, a to zpravidla právě u starší zástavby, ve které je mnohdy prokazování legálnosti stavebních změn obtížné. Stavební zákon zároveň nestanoví žádný časový limit, ve kterém ještě lze „pasportizaci“ provést, a ve kterém už nikoliv. Pro případy, kdy je stavba k deklarovanému účelu nerušeně využívána po desetiletí a pro situace, kdy není pochyb, že byla stavba v minulosti povolena, avšak pouze se nedochovaly příslušné dokumenty, je institut zakotvený v § 125 stavebního zákona určen.

Byl projednáván též rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2017 čj. 4 As 155/2016 k povinnosti vydání usnesení dle § 28 SŘ o účastenství opomenutého účastníka. NSS zrušil rozsudek MS Praha, který vytykal odvolacímu orgánu, že nerozhodl o postavení účastníka podle § 28 SŘ. Rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu nelze vydat, pokud již bylo rozhodnuto ve věci samé.

Problematiky účastenství se týkal také rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2017 čj. 9 As 154/2016, a to speciálně k aplikaci zásady koncentrace v odvolacím řízení dle § 84 odst. 4 SŘ u posuzování účastenství. Předmětem rozhodování byla otázka, zda správní orgán musí přihlížet k námitkám směřujícím do otázky účastenství ve správním řízení, pokud jsou tyto námitky vzneseny až v odvolání, resp. v doplnění odvolání, tedy zda se zásada koncentrace řízení zakotvená v § 82 odst. 4 spr. ř. uplatní i pro problematiku účastenství v řízení Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 2. 2011, čj. 5 As 24/2010-97, dospěl k závěru, že „bylo povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení (tzn. i povinností v odvolacím řízení) ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí“. Tento názor je následován i v novější judikatuře NSS, která se již vztahovala ke správnímu řádu aktuálně platnému a účinnému (rozsudek ze dne 23. 10. 2015, čj. 6 As 145/2015-36, ze dne 26. 3. 2014, čj. 6 As 154/2013-27, a ze dne 7. 8. 2013, čj. 3 As 77/2012-35). Okruh účastníků řízení musí správní orgán zjišťovat z úřední povinnosti ve všech částech řízení (tedy i v rámci odvolacího řízení), a že nelze uplatnit zásadu koncentrace řízení tam, kde má správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti z úřední povinnosti, je nutno tuto výjimku z koncentrační

zásady vztáhnout i na otázku účastenství v řízení. Při posuzování účastenství se neuplatní zásada koncentrace řízení stanovená pro odvolací řízení v § 82 odst. 4 správního řádu.

Za zcela mimořádný byl označen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 5. 2017 čj. 15A 141/2016 – zásahová žaloba podle § 82 s.ř.s. proti stanovisku krajského úřadu v procesu pořizování ÚPD. Soud vyhověl zásahové žalobě obce, určil stanovisko krajského úřadu jako nezákonné a přikázal jej zrušit. Krajský úřad ve stanovisku vyloučil plochy pro vymezení VTE a zakázal obci je vymezit, protože je to záležitostí nadmístního významu ve smyslu judikatury NSS. Jedná se o první rozsudek ingerující do neukončeného procesu pořizování ÚPD.

Účastníkům byla podána informace k průběhu projednávání a aktuálnímu obsahu novely SZ, která s pozměňovacími návrhy čeká na projednání ve sněmovně.

Dále byly podány informace a proběhla diskuze k následujícím tématům:

- institut zásahových žalob a aplikace v probíhajícím správním řízení,
- příprava rekodifikace stavebního zákona.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu

Zhotovitel nemá právo na úhradu ceny materiálu, jímž má být nahrazen ten, jehož použití bylo jednou z příčin vzniku vad, jestliže v rozporu s § 551 odst. 3 obč. zák. neupozornil objednatele, že pro účel sjednaný ve smlouvě je materiál nevhodný.

Požaduje-li objednatel odstranit vadu, je na zhotoviteli, jaký způsob opravy zvolí. Musí však postupovat tak, aby se vada již neprojevila.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 23 Cdo 2618/2016

Předmětem sporu je vypořádání nákladů souvisejících s odstraňováním vad vzniklých při provádění díla označeného „Kanalizace – obytná zóna Slovany v Chotěšově“ (dále „dílo“).

Mezi účastníky není sporu o tom, že dílo prováděl právní předchůdce žalobkyně (dále jen žalobkyně) jako zhotovitel pro žalovanou jako objednatelku na základě smlouvy dne 20. 4. 2000. Dílo bylo nesporně předáno 8. 8. 2001, ve sjednané 60měsíční záruční době, konkrétně v dubnu a v červnu 2006 reklamovala žalovaná vady, které se projeví tím, že se propadl povrch (vozovka) nad místy, kde byla budována kanalizace. Žalobkyně svou odpovědnost za vady odmítla, přesto však vady podle dohody účastníků ze dne 17. 7. 2006 odstranila (vytěžila zeminu, navezla novou a zhutnila ji). Domáhá se náhrady nákladů s tím spojených ve výši 1 095 018 Kč s příslušenstvím. Žalovaná objednala a zaplatila společnosti S., a. s. cenu prací spojených s odstraněním konstrukčních vrstev vozovky, které pracím žalobkyně předcházely, cenu těchto prací ve výši 1 923 764 Kč s příslušenstvím jako své náklady požaduje zaplatit po žalobkyni vzájemným návrhem.

Soud prvního stupně zamítl žalobu (I. výrok) i vzájemný návrh žalované (II. výrok), rozhodl o nákladech řízení mezi účastníky (III. a IV. výrok) a o nákladech řízení vzniklých státu (V. výrok). Vyšel ze zjištění, že účastníci uzavřeli smlouvu shora uvedenou se sjednaným rozsahem díla – provedení kanalizačních řadů a veřejné části kanalizačních přípojek v rozsahu dle zadávacích podkladů s tím, že komunikace budou uvedeny do původního stavu. Podle technické zprávy k projektové dokumentaci, podle níž mělo být dílo provedeno, měla být vykopaná zemina ponechána na místě a použita na zasypaní kanalizace. Tato informace však (podle závěru znalců) byla v projektové dokumentaci uvedena pouze v souvislosti s bilancí těžených zemín, která je podstatná pro použití patřičné mechanizace, nikoli jako závazné stanovisko pro použití vykopané zeminy pro zpětný zásyp. Hlavní příčinou propadu vozovky byl nedostatečně zhutněný zásyp kanalizačních rýh, zčásti k němu přispěla i nevhodná či málo vhodná zemina a výrazné překročení optimální vlhkosti zeminy. Případné technologické pochybení při následné výstavbě silnice společností S., a. s. mohlo mít vliv na kvalitu silnice, nesouviselo však se sedáním podloží. K propadu komunikace došlo výhradně v liniích kanalizačního řadu. Soud prvního stupně na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že žalobkyně porušila svoji oznamovací povinnost podle § 551 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (dále

„obch. zák.“) a sjednanou též ve smlouvě v čl. V, bod 7, tj. povinnost upozornit žalovanou na nevhodný druh zeminy pro zpětný zásyp kanalizace. Navíc tuto nevhodnou zeminu nedostatečně zhutnila, dílo tak neodpovídá smlouvě, ani právním předpisům. Žalobkyně proto odpovídá za vady, které se na díle v záruční době vyskytly a které žalovaná včas reklamovala. Částka, kterou na odstranění vad žalobkyně vynaložila, tudíž není bezdůvodným obohacením. Jde o náklady, které nese zhotovitel a které jsou spojeny s odstraněním vad, za které odpovídá. Způsob odstranění vad byl účastníky dohodnut.

Vzájemný návrh žalované posoudil soud prvního stupně jako škodu, která představuje majetkové hodnoty, jež žalovaná musela ze svého vynaložit, aby silnici, která se propadla, uvedla do předešlého stavu. Silnice se propadla v příčinné souvislosti s porušením povinnosti ze strany žalobkyně, žalovaná však neunesla břemeno tvrzení, ani břemeno důkazní týkající se výše škody, tj. rozsahu prací potřebných k uvedení do předešlého stavu.

Krajský soud v Plzni napadeným rozsudkem I. výrok rozsudku soudu prvního stupně potvrdil (I. výrok), ve zbylém rozsahu tento rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (II. výrok). Považoval za zcela správná zjištění, že žalobce odstraňoval vady, jež byly kryty zárukou, vyskytly se v záruční době a že vada, která se projevila poklesem vozovky, byla důsledkem nedostatečného hutnění zpětného zásypu v kanalizačních rýhách. Neakceptoval žalobkyninu námitku, že nároky z vad, které žalovaná uplatnila v roce 2006, jsou promlčené. Uvedl, že včasnost reklamace se neposuzuje podle obecné úpravy promlčení, ale podle speciálních ustanovení o vadách díla (§ 560 a násl. obch. zák.), proto žalobkyni vznesenou námitku promlčení posuzoval jako námitku opožděné reklamace. Ani taková námitka však není důvodná, protože vada, o kterou jde, nebyla zjevná. Námitku žalobkyně, že žalované nepředala hutnicí zkoušky, proto žalovaná musela již při předání vědět, že dostatečně hutněno nebylo, odmítl s tím, že se nelze dovolat vlastní nepoctivosti. Navíc samotná neexistence hutnicích zkoušek neznamená bez dalšího, že žalovaná musela vědět, že zpětné zásypy nebyly zhutněny dostatečně. V řízení nebylo tvrzeno ani prokazováno, že by se vady, které žalovaná vytkla v rámci předávacího řízení, po opravě (po dosypání zeminy) vyskytly znovu. Žalovaná tehdy nemohla vědět, že pokles zeminy byl způsoben nedostatečným hutněním a že dosypáním příčina vady nebyla odstraněna. Vada, o kterou jde v tomto řízení, se vyskytla až v souvislosti s prováděním díla spočívajícího ve stavbě zpevněné komunikace na přelomu let 2005 a 2006, tudíž nebyla zjevná (neprojevovala se) a nebylo možné ji zjistit. Projevila-li se poprvé v jarních měsících roku 2006 a žalovaná ji žalobkyni oznámila v dubnu 2006, učinila tak z pohledu § 562 odst. 2 písm. c) obch. zák. včas.

Nedůvodná je podle odvolacího soudu též námitka žalobkyně, že by jí měly být náklady nahrazeny proto, že jde pouze o náklady na výměnu horniny (nikoli o náklady na hutnění). Smlouva o dílo přitom s výměnou hornin pro zpětný zásyp nepočítala, čemuž odpovídala sjednaná cena díla. Dohoda z 17. 7. 2006 není totiž podle odvolacího soudu dohodou o rozšíření předmětu díla (o tzv. vícepracích) ve smyslu § 549 odst. 2 obch. zák. Byla uzavřena proto, že žalobkyně odmítala bezplatně odstranit vadu, kterou žalovaná řádně reklamovala v záruční lhůtě, chyběla v ní tudíž vůle žalované nahradit náklady na opravu vady (žalobkyně vadu odstranila s tím, že se následně bude domáhat proplacení nákladů soudní cestou). Teoreticky by mohlo jít o nesjednané vícepráce, na jejichž náhradu však zhotovitel nemá právo – odvolací soud v té souvislosti odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 4931/2010 a 23 Cdo 3798/2009. Zdůraznil však, že obecně platí, že požaduje-li objednatel odstranit vadu, je

na zhotoviteli, jaký způsob opravy zvolí. Musí však postupovat tak, aby se vada již neprojevila. Žalobkyně vadu opravila tak, že vyměnila zeminu a zhutnila ji. Není podstatné, že smlouva výměnu zeminy neupravovala. Žalobkyně měla v průběhu provádění díla na typ zeminy nevhodný pro zpětný zásyp žalovanou upozornit. Ze znaleckých posudků vyplynulo, že příčinou vady byla kombinace obojího, tj. jak nedostatečného hutnění, tak nevhodné zeminy. Odvolací soud zmínil závěry laboratoře TPA ČR s. r. o., která v souvislosti s reklamacemi kontrolovala zásepové podloží vozovky, podle nichž byla hutněna sypanina o vlhkostech mnohem vyšších než takových, které umožňují maximální zhutnění, nebo bylo hutnění málo intenzivní, což umožnilo sypanině, byť s nízkou vlhkostní diferencí, se více nasytit vodou, důsledkem byla ztráta nosnosti. Měla-li být příčina vady odstraněna, bylo v daném případě potřeba nejen dostatečně zhutnit, ale též vyměnit zásep. Jiná varianta, totiž vyjmout zeminu, vysušit ji a znovu použít (a dokonale zhutnit) podle odvolacího soudu zjevně nepřicházela v úvahu a tento způsob odstranění příčiny vad by byl nejspíš daleko nákladnější než ten, který byl zvolen. Odvolací soud uzavřel, že byl-li určitý způsob odstranění vad stranami dohodnut v situaci, kdy jinak odstranit vady nebylo reálně možné, nemůže to znamenat, že by se objednatel měl na nákladech na odstranění vady podílet. Žalobkyně vynaložila náklady na opravu vady projevující se tím, že se v trasách jím budované kanalizace propadla vozovka. Žalovaná se opravou bezdůvodně neobohatila, protože se jí nedostalo lepšího, resp. kvalitnějšího díla, ale pouze díla bezvadného, tj. díla, u něhož k propadům terénu docházet nebude.

Odvolací soud nepovažoval za důvodnou ani námitku, že záruka zanikla proto, že do stavby kanalizace zasáhl třetí subjekt. Při stavbě silnice byly sice změněny vpusti, podle závěru znalců však tyto změny nemohly mít vliv na pokles (podloží) v trase kanalizace. Šlo o okrajovou část kanalizace, nebylo možné se kvůli zásahům do ní dovolávat zániku záruky. Takový výklad smlouvy by byl zneužívající. Na příčině vady se objednatelka nepodílela a v tomto smyslu do díla nezasáhla. Ovšem i tehdy, pokud by záruka zanikla, nastoupila by zákonná odpovědnost za vady podle § 425 odst. 1 ve spojení s § 562 odst. 2 písm. c) obč. zák., protože vada (nikoli však zjevná) zde byla již v době předání a objednatelka se na jejím vzniku nepodílela.

Důvodem pro zrušení zbývajících částí rozsudku soudu prvního stupně bylo nedostatečné poučení žalované podle § 118a o. s. ř.

Proti rozsudku odvolacího soudu, ale jen proti jeho I. výroku, podala žalobkyně dovolání. Připomněla, že vady odstranila po dohodě se žalovanou proto, aby předešla dalším škodám. K dohodě o tom, kdo náklady na práce s tím související ponese, však nedošlo, žalobkyně svou odpovědnost za vady neuznala. Je přesvědčena, že žalovaná měla své nároky z odpovědnosti za vady uplatnit u soudu v promlčecí době běžící ode dne předání díla, tj. do 8. 8. 2006. Námitkou promlčení se soud prvního stupně vůbec nezabýval, odvolací soud ji posoudil jako námitku opožděné reklamace. S tímto hodnocením dovolatelka nesouhlasí, zdůrazňuje, že je třeba rozlišovat reklamační lhůtu a promlčecí dobu, odkazuje v té souvislosti na rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky (dále „Nejvyšší soud“) sp. zn. 23 Cdo 2568/2012 a klade otázku, zda byl odvolací soud oprávněn námitku promlčení zaměnit za námitku opožděné reklamace a zda má zhotovitel, který nese prozatímně náklady na odstranění vytýkaných vad, právo uplatnit námitku promlčení. Tato otázka podle jeho názoru dosud dovolacím soudem nebyla řešena. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaná, pokud chtěla svá práva z odpovědnosti za vady zachovat, měla je včas uplatnit u soudu a domáhat se určení, že použití nevhodných zemin pro zpětný zásep je vadou, za kterou žalobce odpovídá.

Dovolatelka dále nesouhlasí se závěrem odvolacího soudu, že záruka nezanikla přesto, že do díla zasáhla třetí osoba, i když pro takový případ byl zánik záruky sjednán ve smlouvě. Je přesvědčena, že otázka, zda zásah do díla třetí osobou má v takovém případě za následek zánik záruky, dovolacím soudem dosud nebyla řešena a zakládá tudíž přípustnost dovolání.

Dovolatelka namítá rovněž, že se odvolací soud v odůvodnění svého rozsudku nevypořádal s rolí zhotovitele komunikací, jeho odpovědností za to, že na odkrytou pláň nově budovaných komunikací v zimním období 2005 až 2006 dlouhodobě působily srážky, se závěry znalců a s námitkami žalobkyně s tím souvisejícími. Považuje tento postup odvolacího soudu za vadu, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

Žalobkyně namítá konečně, že rozhodnutím odvolacího soudu jí byla uložena povinnost dodat z titulu odpovědnosti za vady materiál (resp. nést náklady na jeho dobývku), který podle smlouvy o dílo dodán být neměl, do původní nabídky nebyl zahrnut a nebyl ani oceněn (žalobkyni tudíž nebyl ani zaplacen). Připomíná, že výměna zeminy ve smlouvě sjednána nebyla, do zásypů měla být použita vytěžená zemina a vozovka, pod níž se dílo budovalo, měla být uvedena do původního stavu. Za takové situace podle názoru dovolatelky samotná skutečnost, že zemina nebyla vyměněna, nemohla být vadou, protože v tomto smyslu dílo odpovídalo výsledku určenému ve smlouvě. Žalovaná naopak nevyměnění zeminy za vadu díla považovala a požadovala, aby tato vada byla odstraněna tak, že bude dodána nová zemina. Na výměně zeminy se sice účastníci dohodli, ovšem s žalobkyninou výhradou, že náklady na její výměnu nemohou být platným nárokem z reklamace. Dovolatelka je přesvědčena, že se nelze prostřednictvím institutu odpovědnosti za vady domáhat dodání materiálu, který původní dílo neobsahovalo, domnívá se, že tento problém Nejvyšším soudem dosud řešen nebyl.

Podle obsahu spisu se žalovaná k dovolání nevyjádřila.

Nejvyšší soud České republiky se zabýval nejprve přípustností dovolání. Rozhodnutí odvolacího soudu zkoumal pouze v tom rozsahu, ve kterém byl jeho výrok napaden (§ 242 odst. 1 o. s. ř.).

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

Přípustnost dovolání podle ustanovení § 237 o. s. ř. není založena již tím, že dovolatel tvrdí, že jsou splněna kritéria přípustnosti dovolání obsažená v tomto ustanovení. Přípustnost dovolání nastává tehdy, jestliže dovolací soud, který jediný je oprávněn tuto přípustnost zkoumat (srov. § 239 o. s. ř.), sám dospěje k závěru, že uvedená kritéria skutečně splněna jsou.

První žalobkyní položená otázka týkající se promlčení nároků z vad díla přípustnost dovolání nezakládá. Odvolací soud na otázce promlčení své rozhodnutí (v dovoláním napadené části) skutečně nezaložil, ale učinit tak ani nemohl. Žalobkyně se domáhá vydání bezdůvodného obohacení, které, jak je přesvědčena, vzniklo tím, že bez právního důvodu, tj. aniž by nesla odpovědnost za vady díla, vynaložila náklady na odstranění těchto vad. Je zjevně přesvědčena, že by měla být ve sporu o vydání bezdůvodného obohacení úspěšná už jen z toho důvodu, že žalovaná neuplatnila svá práva z odpovědnosti za tytéž vady u soudu v promlčecí době, konkrétně že se nedomáhala shora již uvedeného určení. V tom se však žalobkyně mylí. Jestliže

totiž po dohodě stran odstranila vady díla, nároky žalované z tohoto titulu pro daný moment uspokojila, a to přesto, že byla přesvědčena, že za vady neodpovídá. Důsledkem takového postupu byl vznik její pohledávky a byla to tudíž ona, kdo ji měl uplatnit u soudu, což ostatně také učinila. Námitka promlčení vznesená v této souvislosti, tj. ve vazbě na vlastní pohledávku, postrádá smysl. Žalovaná žádnou pohledávku ani jiné nároky (v rozsahu I. výroku rozsudku odvolacího soudu, tj. nároky týkající se zeminy a jejího hutnění) vůči žalobkyni již neměla, neměla tudíž, co by žalobou uplatnila a vůči čemu by bylo třeba se takovou námitkou bránit.

Přípustnost dovolání nezakládají ani žalobkyniny výhrady směřující vůči tomu, jak odvolací soud hodnotil skutková zjištění a proč nezohlednil různé její námitky vztahující se vesměs k příčinám poklesu terénu nad kanalizačními rýhami, které vyplynuly ze znaleckých posudků. Dovolatelka se totiž nevymezuje vůči právním otázkám, které jediné mohou založit přípustnost dovolání, ale přichází s vlastní skutkovou verzí, založenou na jiném hodnocení důkazů, které byly v řízení provedeny. Lze jen dodat, že výhrady vůči způsobu, jímž odvolací soud hodnotil provedené důkazy a vůči skutkovým zjištěním, která z nich učinil, a contrario § 241a odst. 1 o. s. ř. nejsou způsobilým dovolacím důvodem.

Přípustnost dovolání nezakládá ani otázka, zda zásah do díla třetí osobou měl v daném případě za následek zánik záruky. Dovolatelka totiž přehlédla, že odvolací soud svůj závěr o její odpovědnosti za vady založil nejen na existenci ujednání o záruce za jakost a trvání záruky přes zásah třetí strany do díla, ale též na závěru o existenci odpovědnosti za vady díla vyplývající ze zákona v případě, kdyby záruka zanikla. Odkázal v té souvislosti na § 425 odst. 1 obch. zák. (existence odpovědnosti za vadu, která tu je v době přechodu nebezpečí škody na věci, i když se stane zjevnou později) a na § 562 odst. 2 písm. c) obch. zák. (oznámení vad díla bez zbytečného odkladu poté, kdy mohly být s vynaložením odborné péče zjištěny, u staveb nejpozději do pěti let od předání předmětu díla). Řešení této otázky dovolatelka nezpochybnila. Sama dokonce zdůrazňuje, že dílo mělo zmíněnou vadu v době předání a že nezpochybnuje, že vady byly uplatněny včas. Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 29 Odo 663/2003 přijal a odůvodnil závěr, že spočívá-li rozsudek odvolacího soudu na posouzení více právních otázek, z nichž každé samo o sobě vede k zamítnutí žaloby, není dovolání přípustné, jestliže řešení některé z těchto otázek nebylo dovoláním zpochybněno. Z uvedeného rozhodnutí lze vycházet i v této věci; závěr o žalobkynině odpovědnosti za vady díla (a tedy o základu věci) by mohl být učiněn bez ohledu na existenci ujednání o záruce za jakost.

Dovolání je však přípustné pro řešení posledního problému, který plyne z okruhu dovolatelkou položených otázek, problému, který v daných souvislostech dovolacím soudem skutečně řešen nebyl, totiž zda se lze prostřednictvím institutu odpovědnosti za vady domáhat dodání materiálu, který původní dílo neobsahovalo.

Žalobkyně se domnívá, jak plyne z jejího dovolání, že za vadu díla (resp. jednou z vad) označil odvolací soud použití vytěžené zeminy. V tom se však žalobkyně mýlí. Podle § 560 odst. 1 obch. zák. má dílo vady, jestliže provedení díla neodpovídá výsledku určenému ve smlouvě. Výsledkem určeným ve smlouvě mělo být podle zjištění soudu prvního stupně provedení kanalizačních řadů a veřejné části kanalizačních přípojek v rozsahu dle zadávacích podkladů a úprava komunikací stavbou dotčených tak, aby byly uvedeny do původního stavu. Vada, kterou soudy v tomto řízení řešily, souvisí právě s požadavkem ve smlouvě vyjádřeným slovy „uvedení do původního stavu“. Tento požadavek je třeba chápat nejen z hlediska estetického, ale též funkčního a z tohoto pohledu žalobce požadavkům smlouvy nevyhověl. Vada

díla se projevila tím, jak výslovně uvedl ve svém rozsudku odvolací soud, že se terén nad místy, na nichž byla kanalizace budována, propadal. Nedostatečné hutnění, resp. nevhodná zemina použitá pro zásyp, nejsou tudíž vadami díla, ale pouze příčinami, které ke vzniku vad vedly. Ze skutkových zjištění soudů nižších stupňů plyne, že žalobkyně žalovanou v rozporu s povinnostmi danými § 551 odst. 1 obch. zák. neupozornila na nevhodnost použitého materiálu. Tato skutečnost byla jedním z důvodů, pro který soudy správně dovodily její odpovědnost za vady díla (§ 551 odst. 3 obch. zák.), která v sobě zahrnuje povinnost nést účelné náklady na jeho opravu. Je přitom nerozhodné, zda opravu díla objednatel zvolí jako jeden ze svých nároků [ve smyslu § 436 odst. 1 písm. b) obch. zák. a § 564 obch. zák.], nebo se strany na opravě díla dohodnou, jako tomu bylo v tomto případě. Odvolací soud správně uvedl, že je na zhotoviteli, jaký způsob opravy zvolí, musí však vždy postupovat tak, aby se vada již neopakovala.

Ze skutkových zjištění učiněných v tomto řízení, z nichž dovolací soud vychází (srov. § 241a odst. 6 o. s. ř.) plyne mimo jiné, že žalobkyně buď hutnila příliš vlhkou zeminu, tj. takovou zeminu, kterou dostatečně zhutnit nebylo možné, nebo optimálně vlhkou sypaninu hutnila nedostatečně, tudíž se tato sypanina nasákla vodou a ztratila nosnost. V okamžiku, kdy se vada projevila, zhutnit tutéž zeminu nebylo možné, vadu díla tudíž již nešlo odstranit jinak než tím, že se nevhodná (a vodou nasáklá) zemina odstranila a nahradila se zeminou jinou. Z pohledu odpovědnosti za vady, která s sebou nese, jak již uvedeno, též odpovědnost za náklady spojené s odstraněním vad, skutečně není podstatné, jaký materiál byl původně k hutnění určen a zda se jeho cena projevila v ceně díla. Podstatné je, že tento materiál dostatečně zhutněn nebyl a podle skutkových zjištění již zhutněn být nemůže.

Dovolatelka je přesvědčena, že se žalovaná na její úkor bezdůvodně obohatila tím, že nezaplatila za materiál, jehož pomocí byl (na rozdíl od původní uzavřené smlouvy) při opravě díla výkop pro kanalizaci zasypán. Jinak řečeno namítá, že cena díla by byla vyšší, byla-li by použita správná zemina. Žalobkyně však nemá právo na úhradu ceny materiálu, jímž má být nahrazen ten, jehož použití bylo jednou z příčin vzniku vad, jestliže jako zhotovitelka (v rozporu s § 551 odst. 3 obch. zák.) neupozornila objednatelku, že pro účel sjednaný ve smlouvě je materiál nevhodný. Žalobkynina úvaha o bezdůvodném obohacení by mohla mít racionální jádro jen tehdy, pokud by žalobkyně sama navrhla jiný a účinný způsob opravy díla, pro který by použití nového materiálu nebylo nutné, žalovaná by však přesto na jeho použití trvala. Ze skutkových zjištění však neplyne, že by vadu díla projevující se tím, že se v trasách jím budované kanalizace propadla vozovka, bylo možné za daných okolností odstranit jinak. Je proto zcela správný závěr odvolacího soudu, že byl-li určitý způsob odstranění vad stranami dohodnut v situaci, kdy jinak odstranit vady nebylo reálně možné, nemůže to znamenat, že by se objednatel měl na nákladech nutných k odstranění vady podílet. Dovolací soud se rovněž ztotožňuje se závěrem, že žalovaná se opravou neobohatila, protože použitý způsob opravy byl jedinou možnou cestou k tomu, jak získat bezvadné dílo, tj. dílo, jehož provedení odpovídá výsledku určenému ve smlouvě.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozsudek odvolacího soudu je z hlediska jediného způsobilého dovolacího důvodu správný. Nejvyšší soud proto dovolání žalobkyně podle ustanovení § 243d písm. a) o. s. ř. zamítl.

Zpráva o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od Valné hromady konané dne 23. 6. 2016 do Valné hromady konané dne 1. 6. 2017

1. Stav členské základny

Společnost má k dnešnímu dni 165 členů, z toho je 150 členů – fyzické osoby, 15 členů – právnické osoby a 8 čestných členů. Od minulé Valné hromady představenstvo odsouhlasilo přijetí 6 nových členů, 2 členové ukončili členství, 2 čestní členové zemřeli.

2. Činnost představenstva

Představenstvo Společnosti zajišťovalo v souladu se Stanovami Společnosti úkoly na základě schváleného plánu činnosti na roky 2016–2017. Představenstvo se sešlo na 9 řádných schůzích. Zápisy z jednání představenstva jsou k dispozici v sekretariátu Společnosti.

3. Odborná činnost

3.1 Legislativní a metodické podklady

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

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

Kulatého stolu Veřejného ochránce práv, který se konal dne 24. 4. 2017 v Brně k problematice kontrolních prohlídek staveb a k systémové podjatosti, se za Společnost zúčastnila Ing. V. Helebrantová. Spolupráce s Kanceláří Veřejného ochránce práv se realizuje též účastí jejich zástupců na jednání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád.

Společnost připravila podklady pro rekonstrukci veřejného stavebního práva, zpracovala pro MMR materiál „Identifikace problémů při přípravě a provádění staveb vyplývající ze stavebního zákona a z dalších souvisejících zákonů včetně zhodnocení stávající úpravy veřejného stavebního práva“.

3.2 Sekce pro územní rozhodování a stavební řád

V období od minulé Valné hromady se konalo celkem šest zasedání Sekce, z toho dvě výjezdní spojené se seminářem na téma Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu

ke stavebnímu zákonu. Ke dni konání Valné hromady proběhlo již 53. zasedání Sekce, z toho 12 bylo výjezdních.

Činnost Sekce je dlouhodobě stabilní a v letech 2016/2017 se dále úspěšně rozvíjela a zájem o účast ze strany krajských úřadů i prvoinstančních stavebních úřadů stoupal natolik, že bylo nutné zajistit ve spolupráci s ČKAIT nové prostory přednáškového sálu. Kromě toho se práce v Sekci již tradičně účastnili také zástupci MMR, MPO, MŽP, akademické obce (například Fakulta stavební ČVUT, Právnická fakulta UK a další) a ČKAIT.

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

Příchod nových členů: Vzhledem k otevřenosti zasedání Sekce slouží k náboru nových členů z řad pracovníků stavebních úřadů a krajských úřadů, popř. ústředních orgánů státní správy, ale také zástupců soukromé sféry, kteří na její setkání přicházejí a následně žádají o členství ve Společnosti. To průběžně upevňuje a posiluje postavení Společnosti v odborné veřejnosti. Důkazem pro to je příchod dalších nových členů v uplynulém období 2016/2017, kteří mají bohaté a dlouholeté zkušenosti s aplikací veřejného stavebního práva ve státní správě a jsou uznávanými odborníky. Členská základna je díky tomu neustále doplňována a rozšiřována. Příchod členů ze soukromého sektoru zůstává spíše omezený, což souvisí se záměrem zachovat Sekci jako výlučně nekomerční, odbornou a diskusní platformu bez „lobbistických“ vazeb.

Výjezdní zasedání: V uplynulém období proběhla jarní a podzimní výjezdní zasedání Sekce, která se konala dne 4. 11. 2016 v Lokti a dne 12. 5. 2017 v Zaječí. Pokračovala tím tradice neformálních společenských setkání v rámci Společnosti, spojených s výměnou odborných zkušeností a názorů na aktuální témata.

Účast na jednání Sekce: V průběhu období 2016/2017 přesahovala průměrná účast na řádných jednáních Sekce 30 osob, což přesáhlo definitivně hranici kapacity zajištěných konferenčních prostor ČKAIT (zasedací místnost) a bylo nutno přesunout akci do větších prostor přednáškového sálu pro 66 osob. Navzdory pokračujícímu zájmu a příchodu nových členů stále nebylo přistoupeno k účasti na bázi předchozí přihlášky, což by nahradilo dosavadní volný systém docházky. Taková praxe by vyvolala nezbytnost administrativního aparátu, kterým Společnost nedisponuje a omezila otevřenost Sekce. Sekce zůstává nadále otevřena také nečlenům Společnosti, přestože členové v ní drtivě převažují.

Hlavním smyslem činnosti Sekce zůstává předávání praktických zkušeností, vzájemné informování o problémech aplikační praxe a zejména aktuální judikatuře správních soudů včetně judikatury NSS. Sekce naplnila ambice vytvoření nezávislé a stabilní odborné platformy a podpory vzdělávání osob zabývajících se veřejným stavebním právem v aplikační praxi na nevládní úrovni. Trvalým úkolem Sekce zůstává aktivizace pasivní části členské základny Společnosti a její aktivní zapojení do odborných aktivit, což je rovněž převážně úspěšné. Na zasedání Sekce je účastníkům pravidelně podáván přehled o aktuálním dění ve veřejném stavebním právu, Sekce sleduje činnost soudů a zvláště se zaměřuje na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Členové se vzájemně informují o judikatuře krajských soudů v jejich regionu. Sekce otvírá nová, pro své členy relevantní témata, iniciuje a vede strategickou

diskusi. Do programu jsou zařazována specializovaná témata podle zájmu a vyžádání členů. Zasedání Sekce jsou svolávána skrze mailovou platformu jejích členů. Mailová platforma funguje také jako pružný a důležitý komunikační kanál mezi účastníky Sekce. Mailingová platforma je využívána k distribuci judikátů, novel právních předpisů a metodických stanovisek. Využití tohoto komunikačního kanálu má stále své rezervy, které narážejí na nedostatek administrativního zázemí.

Organizační zázemí pro činnost Sekce, jakož i náklady na její činnost (občerstvení atp.) nese Společnost za podpory ČKAIT. Nabídka MMR na využití jeho zasedacích prostor nebyla v minulém období využita. Činnost Sekce hradí plně Společnost. Zápisy z jednotlivých zasedání jsou na vyžádání k dispozici na sekretariátu Společnosti, nebo u JUDr. E. Flegela či Mgr. J. Milerové. Veškeré dotazy k Sekci zodpoví zájemcům z řad členů Společnosti sekretariát nebo JUDr. E. Flegel na e-mailu flegel@spolstavprav.cz, popřípadě Mgr. J. Milerová na e-mailu milerova@spolstavprav.cz.

Pro druhé pololetí roku 2017 a rok 2018 se počítá s dalším pokračováním práce Sekce, přičemž budou zachovány současné periody setkání. Zvýšení period setkání není plánováno s ohledem na organizační a odbornou náročnost.

3.3 Sekce pro technické předpisy ve výstavbě

Činnost sekce pro technické předpisy ve výstavbě se v uplynulém období soustředila na spolupráci při řešení konkrétních úkolů. Sekce se také pokusila navázat na úspěšnou činnost Sekce pro územní rozhodování a stavební řád, kde zájem o účast na jednání této Sekce neustále roste, a proto se Sekce pro technické předpisy ve výstavbě rozhodla tohoto zájmu využít a svolala první zasedání na den 6. 4. 2017. Toto zasedání se uskutečnilo v prostorách velkého sálu ČKAIT a navázalo na zasedání Sekce pro územní rozhodování a stavební řád. Na tomto prvním zasedání se sice nesešlo mnoho posluchačů, ale na téma autorizovaných osob se rozproudila zajímavá diskuze. Z jednání byl pořízen zápis, který byl členům Společnosti zaslán prostřednictvím e-mailu. Sekce pro technické předpisy ve výstavbě chce v započaté činnosti pokračovat i v dalším období, protože se domnívá, že oblasti technických předpisů není věnována dostatečná pozornost a zasedání jsou prostorem pro předávání praktických zkušeností a vzájemné informování o problémech z aplikační praxe.

Pro sborník konference Evropské společnosti pro stavební právo konané v říjnu 2016 ve Vídni se zaměřením na normy uplatňované ve výstavbě a jejich vliv na stavební právo, byl připraven příspěvek na téma „Normy a stavební právo v České republice“.

3.4 Sekce obchodního práva a veřejného investování

S ohledem na dokončení legislativního procesu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, včetně jeho prováděcích předpisů, i relativní stabilizace právní úpravy v oblasti občanského, resp. obchodního práva, nebylo konáno v roce 2016/2017 žádné jednání sekce. Její činnost tak pokračovala v podobě aktivit jednotlivých členů, resp. elektronické výměny informací.

Pro členy Společnosti se konala dne 8. 12. 2016 přednáška k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek (Mgr. D. Dvořák).

Ing. P. Serafín (za MPO) a Mgr. D. Dvořák (v zastoupení ČKAIT) se nadále účastní jednání Expertní skupiny MMR pro veřejné zakázky, která prostřednictvím diskuse a výkladových

stanovisek ovlivňuje interpretaci nové právní úpravy (přijátá stanoviska jsou zveřejňována na Portále o veřejných zakázkách MMR). Členové sekce budou informováni o návrzích relevantních výkalových stanovisek prostřednictvím e-mailu.

Zástupci sekce se také budou zúčastňovat jednání platformy pro vznik Českého stavebního smluvního standardu, jehož ustanovující jednání se uskutečnilo dne 7. 6. 2016 na ČVUT, jakmile bude zahájena její aktivní činnost.

Mgr. D. Dvořák se podílel (spolu s L. Klee) na přípravě Metodiky pro správu změn díla (variací) u stavebních zakázek financovaných z rozpočtu SFDI podle smluvních podmínek FIDIC (červené knihy) ve vztahu k úpravě zadávání veřejných zakázek.¹⁾

Ing. P. Serafín (z pozice ředitele odboru stavebnictví a stavebních hmot MPO) a Mgr. D. Dvořák se podíleli na aktivitách směřujících k zavedení BIM v České republice – aktivní účastí na konferencích a seminářích (BIMDay, Konference BIM ve stavebnictví apod.), podílem na přípravě Koncepce zavádění metody BIM v České republice, účastí v Pracovní skupině Stavebnictví 4.0 apod.

Mgr. D. Dvořák je jedním z hlavních autorů obsáhlého *Komentáře k zákonu o zadávání veřejných zakázek* vydaného v dubnu 2017 nakladatelstvím C. H. Beck.

Ing. P. Serafín a Mgr. D. Dvořák jsou autory publikace *Smluvní vztahy ve výstavbě* vydané Informačním centrem ČKAIT v roce 2016.

4. Vzdělávací činnost

Společnost se také v roce 2016/2017 lektorsky, jako odborný garant a mnohdy i organizačně, podílela zejména na vzdělávacích akcích pořádaných nevládními organizacemi činnými ve výstavbě.

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

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

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

Semináře se konaly:

- dne 12. 1. 2017 na téma „Aktuální judikatura Nejvyššího soudu v oblasti věcných práv“, přednášející Mgr. Michal Králík, Ph.D., soudce Nejvyššího soudu ČR,
- dne 8. 12. 2016 se uskutečnil seminář na téma „Nový zákon o zadávání veřejných zakázek“, vedený Mgr. Davidem Dvořákem, Ph.D., LL.M.

1) http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/metodiky/sfdi_metodika_variace.pdf.

Přednášející zaměřili svá vystoupení také na praktické zkušenosti z aplikace předpisů soukromého práva a zákona o veřejných zakázkách, proto byly jejich informace pro účastníky seminářů zajímavé a pro praxi přínosné. Semináře mají dobrý ohlas, a proto bude Společnost v jejich pořádání pokračovat.

5. Publikační činnost

Společnost (s nepostradatelnou podporou MMR) vydává čtvrtletník Bulletin Stavební právo, který se věnuje komplexně stavebnímu právu, výstavbě a stavebnictví a bezprostředně související právní i věcné problematice v této oblasti. Odbornou i organizační garanci zajišťuje 19členná redakční rada, v jejímž čele stojí doc. JUDr. I. Štenglová, místopředsedy jsou Ing. P. Serafin a Mgr. D. Dvořák.

V roce 2016 byla vydána čtyři čísla.

V současné době má bulletin 369 předplatitelů, kteří odebírají celkem 391 výtisků Bulletinu Stavební právo. Odhlásilo se 19 předplatitelů, 3 předplatitelé se přihlásili. Členům Společnosti je rozesíláno bezplatně celkem 153 výtisků a 22 výtisků je bezplatně zasíláno příslušným institucím pro odborné účely (knihovny a vysoké školy), 25 výtisků odebírá sekretariát Společnosti. Celkem je distribuováno 591 výtisků (kromě autorských).

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

6. Mezinárodní spolupráce

V oblasti mezinárodní spolupráce byla nejdůležitější aktivitou naší společnosti účast na odborné konferenci a následném setkání předsedů národních společností ve Vídni ve dnech 6.–8. října 2016. Tématem odborné konference byla problematika norem ve výstavbě. Naší společnost reprezentovala velmi dobře svým referátem Ing. Jitka Víchová. Některé zajímavé referáty byly publikovány v našem Bulletinu Stavební právo. Na navazujícím setkání prezidentů národních společností byl hlavním bodem návrh ustavujících dokumentů pro transformaci Evropské společnosti pro stavební právo na právnickou osobu. Tyto dokumenty byly předběžně schváleny s tím, že právnická osoba bude založena podle nizozemského práva v gesci Holandské společnosti pro stavební právo. V rámci konference byla vyhlášena cena ESCL za studentské práce v oboru stavební právo.²⁾

V roce 2017 se bude konat konference ve Švýcarsku na téma BIM.

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

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

7. Spolupráce s nevládními organizacemi

Společnost je členem SIA – Rady výstavby ČR, ve které působí tři členové Společnosti (JUDr. J. Mareček je druhým viceprezidentem). Členy SIA jsou Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (ČKAIT), Česká komora architektů, Nadace

2) Podrobnosti na www.escl.org.

pro rozvoj architektury a stavitelství, Česká asociace konzultačních inženýrů, Český svaz stavebních inženýrů, Obec architektů, Sdružení pro výstavbu silnic, Společnost pro techniku prostředí, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR, Svaz zkušeben pro výstavbu, Asociace pro urbanismus a územní plánování a naše Společnost.

Zástupci Společnosti se pravidelně zúčastňují akcí jiných nevládních organizací, zejména shromáždění delegátů ČKAIT dne 25. 3. 2017, akcí Svazu podnikatelů ve stavebnictví – Fórum českého stavebnictví dne 7. 3. 2017 a slavnostního setkání při příležitosti Dnů stavitelství a architektury dne 13. 10. 2016 a předání ceny České komory architektů dne 7. 11. 2016.

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

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

Jeden člen Společnosti působí v předsednictvu Asociace pro urbanismus a územní plánování (Ing. T. Sklenář).

8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev

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

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

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

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

9. Činnost regionálního útvaru

Regionální kancelář České společnosti pro stavební právo v Českých Budějovicích má sídlo na adrese Pražská tř. 1813/3, 370 04 České Budějovice. Prostřednictvím členů kanceláře je zajišťována přednášková činnost v oblastech stavebního práva, poradenství pro IC ČKAIT, zpracování odborných dat profesního informačního systému ČKAIT, spolupráce s oblastní

kanceláři ČKAIT České Budějovice. Jednání kanceláře se konají dle potřeb jejích členů a aktuálnosti informací z představenstva společnosti o vývoji stavebního práva České republiky.

10. Společenské akce

Společnost uspořádala dne 16. 3. 2017 oslavu 90. narozenin zakladatele Společnosti a českého předsedy JUDr. Miroslava Hegenbarta. Oslava se uskutečnila v prostorách Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství. S gratulací přišla více než stovka gratulantů, bývalých i současných spolupracovníků i řada osobních přátel.

11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2016–2017

V oblasti vzdělávací činnosti se Společnosti podařilo uspořádat dva semináře, a to jeden k novému občanskému zákoníku a druhý k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek.

Společnost v roce 2016 zajistila vydání čtyř čísel Bulletinu Stavební právo.

Společnost vede a provozuje webové stránky, které se v současné době aktualizují.

Tradičně úspěšně se pokračuje v činnosti Sekce pro územní rozhodování a stavební řád. Pracuje i Sekce pro technické předpisy ve výstavbě a Sekce obchodního práva a veřejného investování.

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

Společnost aktivně působí v Radě pro výstavbu ČR – SIA a úzce spolupracuje s Nadací pro architekturu a stavitelství a s ČKAIT. Trvale spolupracuje s MMR a MPO v oblasti legislativy a metodiky a je v kontaktu s Kanceláři Veřejného ochránce práv.

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

Zápis

z Valné hromady České společnosti pro stavební právo, která se konala dne 1. června 2017 v budově Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství, Václavské nám. 31, Praha 1

Jednání valné hromady České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) řídil Ing. J. Hodina. Po uvítání přítomných byl Valné hromadě předložen návrh na doplnění navrženého programu – za bod 6. vložit bod 7. návrh na změnu/doplnění stanov a zbylé dva body přečíslovat a na složení návrhové a volební komise ve složení: Ing. V. Helebrantová, JUDr. Z. Vobrátilová a Mgr. J. Macháčková.

Oba body byly jednomyslně schváleny.

Předseda Společnosti JUDr. J. Mareček následně seznámil přítomné se Zprávou o činnosti České společnosti pro stavební právo za období od Valné hromady konané dne 23. června 2016 do Valné hromady konané dne 1. června 2015 s obsahem:

1. Stav členské základny
2. Činnost představenstva
3. Odborná činnost
 - 3.1 Legislativní a metodické podklady
 - 3.2 Sekce pro územní rozhodování a stavební řád
 - 3.3 Sekce pro technické předpisy ve výstavbě
 - 3.4 Sekce obchodního práva a veřejného investování
4. Vzdělávací činnost

5. Publikační činnost
6. Mezinárodní spolupráce
7. Spolupráce s nevládními organizacemi
8. Zastoupení v poradních orgánech ministerstev
9. Činnost regionálního útvaru
10. Společenské akce
11. Stručné shrnutí plnění hlavních programových úkolů pro období 2016–2017, a podal komentář k navrhovaným Hlavním programovým úkolům Společnosti pro období 2017–2018.

V komentáři upozornil přítomné na to, že příští Valná hromada bude volební a její příprava patří k hlavním programovým úkolům pro nastávající období. Poděkoval rovněž kolegům za vedení odborných sekcí, organizaci seminářů i za ostatní aktivity, kterými přispívají k prezentaci a vytváření dobrého jména společnosti. Vyzdvihl rovněž pomoc (zejména finanční), kterou poskytuje společnosti MMR při vydávání Bulletinu Stavební právo.

Zprávu o hospodaření za rok 2016 a Návrh rozpočtu na rok 2017 přednesla tajemnice Společnosti Ing. arch. H. Bártová. Zároveň přednesla návrh na schválení výše příspěvků na roky 2017 a 2018 – pro fyzické osoby 700 Kč pro oba roky, pro právnické osoby 2 000 Kč pro rok 2017 a 5 000 Kč pro rok 2018.

Kontrolní zprávu kontrolní komise Společnosti přednesl předseda kontrolní komise Mgr. Ing. J. Šimeček. Konstatoval, že v hospodaření nebyly shledány závažné nedostatky.

Jako náhradníci představenstva byly navrženy Ing. Lenka Holendová a Mgr. Jaroslava Milerová. K jejich kandidatuře nebyly vzneseny žádné připomínky.

Dále bylo navrženo, aby bylo ve stanovách Společnosti změněno sídlo – místo „...sídlo v Praze 1, Náměstí Curieových č. 7 a vyvíjí činnost...“ na „...sídlo v Praze a vyvíjí činnost...“.

V diskusi vystoupil Ing. arch. J. Fibiger a krátce informoval přítomné o aktivitách SIA, týkajících se přípravy nové úpravy stavebního práva (Stavebnictví 4.0, konference BIM atd.). Zdůraznil, jak je přínosné, že Společnost je členem SIA a že se může při různých jednáních odkazovat a opírat o kvalifikovaná stanoviska Společnosti. Další příspěvek v diskusi přednesl JUDr. E. Flegel, který ještě krátce okomentoval činnost sekce pro ÚR a SŘ. Sdělil též, že přes rostoucí zájem o účast a stále náročnější administrativu při organizování zasedání sekce nebudou její činnost institucionalizovat a zůstává stále otevřená pro všechny zájemce. V této souvislosti poděkoval Mgr. J. Milerové za významnou pomoc při organizování jednání sekce.

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

Usnesení Valné hromady České společnosti pro stavební právo ze dne 1. června 2017

I. Valná hromada schvaluje:

- a) zprávu představenstva České společnosti pro stavební právo (dále jen „Společnost“) o činnosti za období od poslední valné hromady konané dne 23. 6. 2016,
- b) zprávu představenstva Společnosti o hospodaření za rok 2016,
- c) zprávu kontrolní komise Společnosti k hospodaření za rok 2016,
- d) hlavní programové úkoly pro období 2017–2018,
- e) rozpočet Společnosti na rok 2017,
- f) dle čl. 8 odst. 2 stanov Společnosti pro rok 2017 výši členských příspěvků 700 Kč pro fyzické osoby a 2 000 Kč pro právnické osoby, pro rok 2018 pro právnické osoby 5 000 Kč,
- g) návrh na změnu sídla Společnosti [nové znění čl. 1 Stanov Společnosti první věta „Česká společnost pro stavební právo (dále jen „Společnost“) má sídlo v Praze a vyvíjí svoji činnost na území České republiky“].

II. Volí náhradníky představenstva

Mgr. Jaroslava Milerová

Ing. Lenka Holendová

III. Valná hromada ukládá představenstvu Společnosti

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

Usnesení bylo přítomnými členy jednomyslně schváleno.

Návrhová komise ve složení:

Předseda: Ing. Vladimíra Helebrantová

Členové: JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Mgr. Jana Macháčková

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:

Mgr. David Dvořák, Ph.D., LL.M., Ing. Zdeňka Fialová, JUDr. Emil Flegel, JUDr. Miloslav Hegenbart, Mgr. Pavel Herman, Ing. Karel Horejš, Mgr. Jana Janečková, JUDr. Václava Koukalová, Mgr. Jana Macháčková, JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA, JUDr. Jan Mareček (předseda), prof. JUDr. Karel Marek, CSc., Ing. Marcela Pavlová, prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., JUDr. Pavla Schödelbauerová, Ing. Petr Serafín (místopředseda), prof. JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., Mgr. Martin Studnička, doc. JUDr. Ivana Štenglová (místopředsedkyně), Ing. Jitka Víchová, JUDr. Zdeňka Vobrátilová, Ing. Roman Vodný, Ph.D., Ing. arch. Václav Vondrášek

Ročník XXI

Výroba a distribuce:

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

Výkonná redakce časopisu, předplatné, objednávky, inzerce:

Šéfredaktor: Jana Čeryová – redakce.ceryova@alescenek.cz
Za ČSPSP: Ing. arch. Hana Bártová – hana.bartova.praha11@seznam.cz
Korespondenční adresa: 110 00 Praha 1, Václavské nám. 31
Telefon: 222 248 090
e-mail: bulletin@spolstavprav.cz

Roční předplatné: 495 Kč

Pokyny pro autory

Redakce přijímá požadavky spolu se zaslánými články na e-mailové adrese bulletin@spolstavprav.cz nebo adresách členů redakce časopisu. Zasláný průvodní dopis musí obsahovat jméno a příjmení autora článku, adresu pro doručování a kontaktní údaje. Rozsah textu by měl činit cca 3–10 stran formátu A4 (písmo Times New Roman, velikost 12 bodů, řádkování jednoduché, v textovém editoru Word, nedohodne-li se autor s redakcí jinak). Za každým textem příspěvku musí být uvedeno jméno autora. Standardnímu příspěvku by měl předcházet přibližně desetiřádkový souhrn – abstrakt v českém a anglickém jazyce. Za původnost příspěvku odpovídá autor.

Registrováno pod číslem MK ČR E 7219

ISSN 1211-6386 SP