

PŘÁVNÍ STANOVISKO K POSTUPU PŘI VYDÁVÁNÍ PRAŽSKÝCH STAVEBNÍCH PŘEDPISŮ

Toto stanovisko je vypracováno na základě žádosti Magistrátu hlavního města Prahy. Jeho předmětem je posouzení výzvy Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „**MMR**“) č. j. 31637/2014-82 ze dne 14. října 2014 hlavnímu městu Praze ke zjednáání nápravy ve věci nařízení č. 11/2014 Sb. HMP, kterým se stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy; dále jen „**PSP**“) a zodpovězení otázky, zda návrh PSP měl být před jejich vydáním notifikován Evropské komisi. Předmětem stanoviska je rovněž analýza důsledků nesplnění výzvy MMR.

Podkladem pro vypracování stanoviska byla výzva MMR a PSP včetně jejich odůvodnění.

Při vypracování tohoto stanoviska jsme vycházeli především z následujících právních předpisů:

- zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky (dále jen „**ZTPV**“);
- nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (dále jen „**Směrnice č. 98/34/ES**“);
- vyhláška MMR č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (dále jen „**Vyhláška OTP**“);
- vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „**Vyhláška o využívání území**“); a
- vyhláška hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb. HMP o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „**Vyhláška OTP HMP**“).

I.

Neaplikovatelnost Směrnice č. 98/34/ES na PSP z důvodu omezené územní působnosti PSP

MMR ve výzvě uvádí, že PSP byly vydány v rozporu s § 7 ZTPV, podle jehož odstavce 1 mj. orgány územních samosprávných celků předávají Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „**ÚNMZ**“) informace o návrhu a samotný návrh technického předpisu nebo technického dokumentu, jejich změny nebo doplnění, na které se vztahují informační povinnosti vůči členským státům Evropské unie a orgánům Evropského společenství nebo informační povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv.

Podle odůvodnění výzvy MMR má povinnost notifikovat návrh PSP vyplývat ze skutečnosti, že „*odkazem na technické normy stanoví ukazatele vlastností (limitní hodnoty), které musí splňovat stavební výrobky např. z hlediska ochrany proti hluku, bezpečnosti při užívání staveb, úspory energie, tepelné ochrany, apod. při jejich užití ve stavbě, tedy stanoví technické požadavky na stavební výrobky.*“

K posouzení tohoto argumentu je třeba upozornit, že dle § 7 odst. 1 ZTPV se povinnost předložit návrh ÚNMZ vztahuje pouze na předpisy, které (i) jsou technickým předpisem podle ZTPV a zároveň (ii) se na ně vztahuje informační povinnost dle Směrnice č. 98/34/ES. To znamená, že návrh předpisu nespĺňujícího požadavky kladené na technický předpis dle ZTPV není třeba ÚNMZ předkládat bez ohledu na požadavky Směrnice č. 98/34/ES. Návrh předpisu, na které se nevztahuje informační povinnost dle Směrnice č. 98/34/ES, pak není třeba ÚNMZ předkládat, ani kdyby se ve smyslu ZTPV o technický předpis jednalo. Tento závěr je třeba při posuzování, zda hlavní město Praha bylo povinno návrh PSP předložit ÚNMZ, důsledně zohlednit, jelikož definice technického předpisu dle ZTPV a definice předpisu podléhajícího notifikaci dle Směrnice č. 98/34/ES se v celém rozsahu nepřekrývají. I kdyby tedy PSP splňovaly podmínky technického předpisu ve smyslu ZTPV, bylo by stále nutné zkoumat, zda se na ně vztahuje notifikační povinnost dle Směrnice č. 98/34/ES a naopak.

Podle čl. 8 odst. 1 Směrnice č. 98/34/ES se informační povinnost dle jejích ustanovení vztahuje na technické předpisy s výjimkou případů stanovených Směrnicí č. 98/34/ES.

Technickým předpisem jsou ve smyslu čl. 1 odst. 11 Směrnice č. 98/34/ES technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, poskytování služby, usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů uvedených v článku 10 Směrnice č. 98/34/ES.

Technickou specifikací se podle čl. 1 odst. 3 Směrnice č. 98/34/ES rozumí specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem s jmenovitými údaji a postupy posuzování shody.

Konečně výrobkem se ve smyslu čl. 1 odst. 1 Směrnice č. 98/34/ES rozumí každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt včetně produktů rybolovu.

Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že technický předpis ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES, na který se vztahuje notifikační povinnost, **musí stanovit charakteristiky průmyslově vyrobených výrobků a být aplikován v členském státě nebo na jeho větší části**. Tyto požadavky přitom PSP nespĺňují.

„Větší část“ členského státu se nepochybně myslí jeho větší geografická část. Mělo by se tedy jednat o předpisy vydané ústředními orgány státu s celostátní působností, případně orgány států tvořících federaci či obdobných celků v závislosti na ústavním uspořádání konkrétního členského státu. Tento závěr je zcela logický, jelikož cílem Směrnice č. 98/34/ES deklarovaným například v bodě 3 její preambule je zajištění fungování vnitřního trhu, které nemohou předpisy aplikované jen na území města či jiného obdobného samosprávného celku ovlivnit. Tím spíše to pak samozřejmě platí v případě z geografického hlediska nepřilíš významného členského státu, jakým je Česká republika.

Není nám známo žádné rozhodnutí Evropského soudního dvora, které by pojem „větší část“ členského státu vykládalo, ať v rámci řízení pro nesplnění povinnosti členského státu ve smyslu čl. 260 nebo v rámci řízení o předběžné otázce ve smyslu čl. 267 Smlouvy o Evropské unii. Veškeré předpisy posuzované v nám známých rozhodnutích měly celostátní působnost. Proto poukážeme na výklad předmětného ustanovení v jiných materiálech.

Podle české verze Průvodce metodikou poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti vydaného v roce 2005 Úřadem pro úřední tisky Evropských společenství musí technická specifikace, jež má být považována za technický předpis „*mít vliv na uvedení na trh nebo použití průmyslových nebo zemědělských výrobků, poskytování služby nebo usazení se poskytovatele služby v členském státě nebo na větší části jeho území.*“ Dále tento průvodce uvádí, že „*Správní ustanovení vztahující se na specifikaci, na „jiný požadavek“ nebo na pravidlo pro služby mohou také být ve smyslu směrnice technickými předpisy. Tato opatření, tak jako všechny technické předpisy, je třeba podle směrnice oznamovat, jestliže pocházejí od ústředních vlád členských států nebo jednoho z jejích orgánů uvedených v seznamu směrnice vypracovaném Komisí v rámci Stálého výboru.*“ (zvýraznění doplněno). Z tohoto oficiálního dokumentu tak nepochybně vyplývá, že se notifikační požadavky dle Směrnice č. 98/34/ES nevztahují na předpisy vydané orgánem územně samosprávného celku.

ÚNMZ jakožto orgán zajišťující plnění povinností vyplývajících ze Směrnice č. 98/34/ES pro Českou republiku vykládá pojem „větší část“ členského státu ve svých metodických pokynech dostupných na internetových stránkách www.unmz.cz následovně: „*Aby mohly být považovány za technický předpis, technická specifikace, jiný požadavek nebo pravidlo pro služby musí splnit následující podmínky:*

- *musí být ‚závazné‘. Tato vlastnost, která je vlastní dokumentům připraveným orgány veřejné moci, představuje největší rozdíl mezi technickým předpisem a technickou normou, kterou připravují soukromé orgány, a která je v podstatě dobrovolná;*
- *musí ovlivnit uvedení na trh, uvedení do provozu nebo použití průmyslových nebo zemědělských výrobků, anebo poskytování služby, a musí být aplikovatelné na celém území státu nebo na jeho větší části.*“ (zvýraznění doplněno).

Ze zahraničních materiálů lze upozornit na velice podrobně propracované směrnice vydané k posouzení, zda předpis podléhá notifikaci, Ministerstvem obchodu, inovací a dovedností Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z 2013. Podle ní se Směrnice č. 98/34/ES vztahuje na technické předpisy stanovené ústřední vládou, kterou se rozumí orgány zodpovědné za technické předpisy aplikované v celém Spojeném království nebo v podstatné části Anglie, Walesu, Skotska nebo Severního Irska. Je nepravděpodobné, aby do působnosti Směrnice č. 98/34/ES spadaly technické předpisy stanovené místními orgány (local authorities).

Pro úplnost lze dodat, že ZTPV sice jako definiční znak technického předpisu jeho použití na území celého státu nebo na jeho větší části nestanoví, to však není s ohledem na výše uvedené pro posouzení existence povinnosti předložit ÚNMZ návrh PSP samo o sobě rozhodující. Tato povinnost se totiž dle ZTPV výslovně vztahuje jen na předpisy podléhající notifikační povinnosti dle Směrnice č. 98/34/ES, tedy **na předpisy aplikované ne celém území České republiky nebo na jeho větší části**, aniž by ZTPV musel tento požadavek výslovně opakovat.

Při výkladu pojmu „větší část“ členského státu naopak nelze vycházet z vymezení orgánů, které jsou podle § 7 odst. 1 ZTPV povinny ÚNMZ návrhy svých technických předpisů předávat, zejména dovozovat, že je-li tato povinnost ukládána orgánům územních samosprávných celků, je větší částí území státu myšleno území kraje. Směrnice č. 98/34/ES je právním předpisem Evropské unie, jehož výklad je zcela nezávislý na vnitrostátních právních předpisech, a to včetně předpisů přijatých k provedení Směrnice č. 98/34/ES. V opačném případě by zde mohlo být až 28 různých výkladů jednoho předpisu. Naopak vnitrostátní právní předpisy jednotlivých členských států je nutno vykládat eurokonformně, tedy v tomto

případě v souladu se Směrnicí č. 98/34/ES, a nikoli naopak. Územními samosprávnými celky jsou v souladu s čl. 99 Ústavy České republiky nejen kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, ale též obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Vzhledem k tomu, že území České republiky se skládá z více než 6.000 obcí, je označení územního samosprávného celku za „větší část“ území České republiky samozřejmě absurdní. Požadavek, aby návrhy technických předpisů předkládaly orgány územních samosprávných celků, tak zjevně není výsledkem záměru označit tyto celky za větší část území České republiky, ale nesprávné transpozice Směrnice č. 98/34/ES to českého právního řádu. V tomto ohledu ostatně nejde o nedostatek jediný a patrně ani nejzávažnější. Například podrobný postup při poskytování informací o technických předpisech ÚNMZ upravený na základě ZTPV v nařízení vlády č. 339/2002 Sb., včetně lhůty, po kterou tyto předpisy nelze schválit, se vztahuje jen na ministerstva, jiné ústřední správní úřady a Českou národní banku. O územních samosprávných celcích vůbec nehovoří.

Lze tedy uzavřít, že technický předpis ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES musí být aplikován **na území celého členského státu nebo na větší části tohoto území**, přičemž v České republice není touto částí bez dalšího, tedy bez faktického naplnění územního rozsahu odpovídajícího větší části celého jejího území, území žádného územního samosprávného celku.

K naplnění tohoto rozsahu u hlavního města Prahy je třeba připomenout, že jeho území s rozlohou 496 km² představuje cca 0,6 procenta rozlohy České republiky, která činí 78.867 km². Podíl hlavního města Prahy na obchodu České republiky s dalšími členskými státy Evropské unie, a potažmo vnitřním trhu je sice významnější než její geografický podíl na území České republiky, nepochybně však nejde o podíl natolik podstatný, aby bylo možné hovořit o větší části České republiky.

Z výše uvedeného vyplývá, že hlavní město Praha není ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES „větší částí“ České republiky a právní předpisy vydané jeho orgány a aplikované na jeho území nemohou být z hlediska jejich působnosti a bez ohledu na jejich obsah technickými předpisy, na které by se vztahovala notifikační povinnost dle Směrnice. Na PSP se tudíž bez ohledu na jejich obsah nevztahuje povinnost předat jejich návrh ÚNMZ, a hlavní město Praha nesplněním této neexistující povinnosti nemohlo ZTPV porušit.

II.

Neaplikovatelnost Směrnice č. 98/34/ES na PSP z důvodu absence požadavků na charakteristiku výrobků

Technické předpisy ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES musí dále stanovit požadované charakteristiky výrobků. Tato podmínka je zároveň druhou podmínkou aplikace samotného ZTPV, jehož § 7 odst. 1 vyžaduje, aby ÚNMZ byly předávány informace o návrhu a návrh technického předpisu. Tím se totiž ve smyslu § 3 odst. 1 ZTPV rozumí právní předpis obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku na trh, popřípadě do provozu, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby.

Výrobkem pak je v souladu s § 2 písm. a) ZTPV jakákoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá.

PSP upravují územní požadavky, tedy obecné územní a územně technické požadavky na využívání a uspořádání území včetně požadavků na umístování staveb, zařízení a činností a stavební požadavky, tj. technické požadavky na stavby a zařízení a na jejich provádění. Území nepochybně výrobkem ve smyslu definice Směrnice č. 98/34/ES a ZTPV není, a územní požadavky nejsou technickým předpisem, který by mohl podléhat notifikaci podle Směrnice č. 98/34/ES či podle ZTPV.

Při posouzení, zda je výrobkem stavba, je třeba vyjít z její definice v § 2 odst. 3 stavebního zákona, podle něž se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Stavba tedy není výrobkem, ale **dílem, k jehož vytvoření byly výrobky použity**. PSP by proto mohly být technickým předpisem pouze kdyby předepisovaly, které konkrétní stavební výrobky dle jejich vlastností, složení a dalších kritérií lze při zhotovení stavby použít.

K rozdílu mezi stavbou a stavebním výrobkem lze poukázat též na jeho definici v § 1 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky. Podle ní se totiž stavebním výrobkem rozumí každý výrobek určený výrobcem nebo dovozcem pro trvalé zabudování do staveb, pokud jeho vlastnosti mohou ovlivnit alespoň jeden ze základních požadavků na stavby uvedených v příloze č. 1 k tomuto nařízení. Trvalým zabudováním výrobku do stavby je takové zabudování, při kterém se vyjmutím nebo výměnou výrobku trvale mění vlastnosti stavby, přičemž vyjmutí nebo výměna výrobku je stavební prací.

K ilustraci rozdílu mezi požadavkem na stavby a požadavkem na stavební výrobky v praxi lze využít požadavky na protiskluznost některých povrchů. Podle § 59 odst. 1 PSP musí mít podlahy všech obytných či pobytových místností a podlahy balkónů, teras a lodžii protiskluzovou úpravu povrchu odpovídající hodnotám dle příslušné technické normy. PSP tedy stanoví cíl, nikoli způsob, jak ho má stavebník dosáhnout. Tento požadavek přitom lze splnit jak speciální dlažbou s drážkami, tak například zcela obyčejnou dlažbou opatřenou následně protiskluzovou páskou, nátěrem či jiným prostředkem zdrsnění povrchu. O požadavku na výrobky by bylo možné hovořit, kdyby PSP předepsali splnění požadavku na protiskluznost výhradně některým z popsaných způsobů.

Obdobně to platí pro § 52 odst. 1 PSP, podle něž musí být stavby navrženy tak, aby splňovaly požadavky na ochranu proti hluku a vibracím stanovené jiným právním předpisem, jímž se rozumí nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Nejenže jsou tyto požadavky stanoveny jiným právním předpisem, který jediný by mohl být technickým předpisem ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES a ZTPV, ale zejména jde opět o cíl, nikoli způsob jeho dosažení. Je na projektantovi, jakou kombinací různých druhů zdiva, omítky, izolace a případně dalších konstrukčních prvků od různých výrobců z různých členských států Evropské unie tohoto cíle dosáhne. Tento závěr potvrzuje skutečnost, že nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nebylo Evropské komisi notifikováno, ačkoli vláda České republiky je samozřejmě jedním z orgánů, které v souladu s § 7 odst. 1 ZTPV návrhy svých technických předpisů ÚNMZ předkládají. Vláda České republiky tedy tento předpis za technický předpis dle ZTPV, resp. předpis podléhající notifikaci dle Směrnice č. 98/34/ES nepovažovala.

S ohledem na odůvodnění výzvy MMR je třeba odpovědět i na otázku, zda mohou požadavky na charakteristiku výrobku jakožto jeden z předpokladů označení předpisu za technický předpis ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES i ZTPV představovat odkazy na technické normy.

Čl. 1 odst. 10 Směrnice č. 98/34/ES rozlišuje technické předpisy *de iure* a *de facto*. Technickými předpisy *de facto* jsou mj. právní a správní předpisy členského státu, které odkazují na technické specifikace nebo jiné požadavky nebo profesní pravidla nebo pravidla správné praxe, které samy obsahují odkaz na technické specifikace nebo na jiné požadavky nebo na předpisy pro služby, přičemž soulad s nimi předpokládá shodu s povinnostmi uloženými právními nebo správními předpisy.

Podle § 84 PSP se vybrané požadavky uvedené v § 19 odst. 1, § 40 odst. 1, § 41 odst. 1, § 45 odst. 1, 3, 4 a 8, § 47 odst. 6, § 52 odst. 3, § 59 odst. 1 a 2 a § 74 odst. 4 považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí oznámenou ve Věstníku ÚNMZ, která obsahuje podrobnější technické požadavky. Podrobnější technické požadavky jsou obsaženy v normách týkajících se oblastí uvedených pod písmeny a) až j). Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením, pokud se prokáže, že navržené řešení garantuje nejméně základní požadavky na stavby uvedené v § 39.

Seznam těchto technických norem byl uveden v oznámení ÚNMZ č. 104/14, zveřejněném ve Věstníku ÚNMZ č. 9/2014. Tyto technické normy opět stanoví požadavky na stavby, ať se jedná o navrhování konstrukcí, jejich zatížení, osvětlení budov apod. Opět tedy **nejde o požadavky na stavební výrobky**, jelikož tyto požadavky lze splnit použitím různých stavebních výrobků.

Patrně nejlépe to lze ukázat na porovnání těchto norem s technickými normami vztahujícími se k již zmíněnému nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky. Tyto normy byly uvedeny v řadě oznámení ÚNMZ, například v oznámení č. 44/09 zveřejněném ve Věstníku ÚNMZ č. 4/2009. Jde například o normy, které stanoví požadavky, které musí splňovat prefabrikované vyztužené prvky z autoklávovaného pórobetonu, střešní krytiny z plechu jednotlivých kovů (hliník, ocel, měď) či zdravotně technické armatury – mechanické směšovací baterie. Jde přitom jen o zlomek norem upravujících vlastnosti stavebních výrobků. Rozdíl mezi těmito normami a normami vztahujícími se k PSP je zjevný.

Dále je třeba upozornit, že odkazy na normy využívá též Vyhláška OTP, a to ve značně větším rozsahu. Vzhledem k předmětu úpravy Vyhlášky OTP a PSP přitom nepochybně půjde o tytéž technické normy. Potvrzuje to i porovnání oznámení ÚNMZ č. 104/14 se seznamem technických norem, na které odkazuje Vyhláška OTP, dostupným na internetových stránkách www.mmr.cz. S několika výjimkami jsou totiž všechny normy uvedené v oznámení ÚNMZ uvedené též v seznamu. Opačně to neplatí, jelikož seznam obsahuje podstatně větší množství norem než oznámení ÚNMZ. Navíc je velice pravděpodobné, že kdyby seznam namísto MMR sestavil ÚNMZ, byly by na něm všechny normy oznámené ve vztahu k PSP.

Vyhláška OTP byla Evropské komisi notifikována, a to bez omezení ke konkrétnímu území. Nelze tedy než dovést, že **předpis odkazující na tytéž technické normy, na které odkazují PSP a použitelný v České republice již byl Evropské komisi notifikován.**

Tyto závěry platí též pro již zmíněný § 47 odst. 6 PSP odkazující ve spojení s § 84 PSP na technické normy ČSN EN 13084-1 (volně stojící komíny), resp. její část 1 a ČSN EN 1443 (komíny – všeobecné požadavky). Rovněž tyto normy stanoví požadavky na konstrukci zhotovitelnou z různých stavebních výrobků (předpokládáme, že *celý* kompletní komín není prefabrikát) a odkazuje na ně Vyhláška OTP. Stejně se uplatní na také již zmíněný § 59 PSP upravující protiskluznost povrchů a odkazující ve spojení s § 84 PSP na technické normy ČSN 74 4505 (podlahy – společná ustanovení) a ČSN 73 4130 (schodiště a šikmé rampy – základní

požadavky). Již bylo zmíněno, že normami požadovaných vlastností lze dosáhnout kombinací různých typů stavebních výrobků a na obě normy odkazuje též Vyhláška OTP.

S ohledem na výše uvedené zbývá odpovědět na otázku, zda by za splnění všech ostatních podmínek Směrnice č. 98/34/ES, které v případě PSP splněny nejsou, bylo nutné jej notifikovat znovu.

Účelem Směrnice č. 98/34/ES je zajistit informovanost Evropské komise a členských států o připravovaných požadavcích na výrobky, nikoli o jakýchkoli právních předpisech. Tohoto účelu je dosaženo notifikací prvního předpisu obsahujícího konkrétní technické specifikace. Opakování notifikace při stanovení těchto technických specifikací v pozdějším právním předpise by proto z pohledu účelu Směrnice č. 98/34/ES bylo nadbytečné. Tohoto účelu totiž již bylo dosaženo.

Touto otázkou se zabýval Evropský soudní dvůr v rozhodnutí ve věci C-279/94 Komise Evropských společenství proti Italské republice ze dne 16. září 1997. Dospěl přitom k závěru, že Směrnice č. 98/34/ES dopadá na nové technické předpisy, tedy technické předpisy mající právní účinky odlišné od předchozích předpisů. V daném případě šlo o to, zda je technickým předpisem ustanovení zákona odkazující na použití staršího technického předpisu. Z logiky věci by se však tento závěr měl aplikovat i na předpis odkazující na technickou normu, na kterou odkazoval již dříve notifikovaný předpis, jako je tomu u MMR namítaných odkazů.

Z výše uvedeného vyplývá, že PSP nestanoví požadavky na charakteristiku výrobků, a to ani odkazy na technické normy. Tyto normy totiž stejně jako zbývající ustanovení PSP stanoví pouze požadavky na stavby, jichž lze dosáhnout použitím různých stavebních výrobků. Právní předpis odkazující na předmětné technické normy nadto již byl Evropské komisi notifikován a účelu notifikační povinnosti již bylo dosaženo. Lze tedy uzavřít, že PSP nejsou technickým předpisem ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES ani ZTPV a hlavní město Praha nebylo povinno jejich návrh předložit ÚNMZ.

III.

Důsledky nesplnění výzvy MMR

Výzva MMR byla podána v rámci výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení hlavního města Prahy dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Podle § 108 tohoto zákona věcně příslušné ministerstvo vyzve hlavní město Prahu ke zjednání nápravy, odporuje-li nařízení hlavního města Prahy zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Nejednalo-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení hlavního města Prahy. Účinnost nařízení hlavního města Prahy je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva hlavnímu městu Praze.

V průběhu lhůty pro zjednání nápravy je nařízení hlavního města Prahy platné a účinné a orgány hlavního města Prahy jsou povinny je aplikovat a osoby, jejichž právní poměry upravuje jsou povinny se jím řídit. Po doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva se pozastavuje účinnost nařízení hlavního města Prahy. Toto nařízení je tedy stále platné, nelze jej ovšem aplikovat. To dle našeho názoru platí i pro řízení zahájená za jeho účinnosti.

To samozřejmě vyvolává otázku, jaké obecné požadavky na výstavbu by se v případě pozastavení účinnosti PSP aplikovaly v hlavním městě Praze. Pozastavení účinnosti by se nedotklo účinků zrušovacích ustanovení PSP, tedy § 86, jímž byla zrušena Vyhláška OTP HMP a jednotlivá nařízení, jimiž byla změněna. Pozastavením účinnosti zrušovacího

ustanovení totiž jím zrušené právní předpisy „neožívají“. Obdobně lze tyto účinky vztáhnout i pro případ, že by došlo ke zrušení PSP.

Působnost Vyhlášky o využití území a Vyhlášky OTP není výslovně omezena na území České republiky s výjimkou hlavního města Prahy. Rovněž § 194 písm. a) stavebního zákona zmocňuje MMR ke stanovení obecných požadavků na výstavbu bez územního omezení jejich působnosti, byť zároveň svěřuje hlavnímu městu Praha, aby některé z nich, konkrétně obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovilo pro stavby na svém území nařízením. V případě, že by hlavní město Praha této pravomoci nevyužilo, případně by jím vydané obecné požadavky na výstavbu nebylo možné použít, aplikovaly by se i na jeho území předpisy celostátní.

Aplikace Vyhlášky o využití území a Vyhlášky OTP na území hlavního města Prahy by s sebou přinesla řadu závažných problémů. Celostátní obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby totiž nijak nezohledňují specifika hlavního města Prahy, pro která jsou obecné požadavky na výstavbu na jeho území zvlášť upraveny nepřetržitě již od roku 1979, přičemž historicky byly požadavky na stavby na území Prahy samostatně upraveny již od 19. století.

Aplikace Vyhlášky OTP v hlavním městě Praze by pochopitelně vyvolala řadu problémů ve vztahu k požadavkům stanoveným výrazně odlišně oproti PSP, případně Vyhlášce OTP HMP u staveb, jejichž projektová dokumentace byla zpracována podle ní. Rovněž by znamenala značný krok zpět v případě, že rozdílná úprava PSP reaguje na aktuální požadavky ochrany hodnot území hlavního města Prahy či zohledňuje jeho specifika a další skutečnosti.

1. Absence přechodných ustanovení

Prvním z těchto důsledků je okamžitá aplikace těchto předpisů ve všech správních řízeních. Žádný předpis totiž nestanoví tzv. přechodná ustanovení pro případ pozastavení účinnosti PSP. Pro vysvětlení lze přechodná ustanovení popsat jako ustanovení upravující vztah nové právní úpravy k úpravě dosavadní a k právním vztahům podle dosavadní právní úpravy vzniklých. Jsou důležitá pro právní jistotu a ochranu práv nabytých v dobré víře dle dosavadní úpravy. V praxi je lze nejlépe ilustrovat na § 85 odst. 1 PSP, podle něž se dokumentace a projektová dokumentace zpracovaná před nabytím účinnosti PSP a předložená stavebnímu úřadu do dvou let od účinnosti PSP posuzuje dle dosavadní právní úpravy, tedy Vyhlášky OTP HMP. V případě pozastavení účinnosti PSP však samozřejmě toto ustanovení nelze použít, jelikož je samozřejmě pozastavena i jeho účinnost.

Vyhláška OTP sice přechodné ustanovení rovněž obsahuje, to by však nebylo možné v případě pozastavení účinnosti PSP aplikovat, jelikož řešilo situaci nastalou jejím vstupem do účinnosti. Podle § 56 Vyhlášky OTP se u staveb, pro které byla projektová dokumentace zpracovaná před účinností této vyhlášky, postupuje podle dosavadní právní úpravy. Lze jej tedy aplikovat pouze na stavby, jejichž projektová dokumentace byla zpracována před 26. srpnem 2009. Výsledkem jeho aplikace je použití právní úpravy, která je dosavadní ve vztahu k Vyhlášce OTP, tedy vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. To by stavebníkům žádajícím o povolení stavby na základě dokumentace zpracované dle Vyhlášky OTP HMP vůbec nepomohlo.

2. Požadavky na parkovací stání

První z oblastí vyžadujících specifickou úpravu jsou nepochybně požadavky na parkovací stání. Podle § 32 PSP je kapacita parkování umístěovaných staveb upravena následovně:

Příloha č. 2 PSP stanoví základní počet parkovacích stání, který se odvíjí od účelu užívání stavby (bydlení, školství) a její kapacity dané hrubou podlažní plochou, a to stanovením, na kolik metrů čtverečních připadá jedno místo. Zároveň určuje, kolik procent z tohoto počtu je vázaných a kolik návštěvnických míst. Příloha č. 3 PSP pak na mapě hlavního města Prahy vymezuje 8 zón, u nichž procentem ze základního počtu parkovacích stání stanoví jejich minimální a maximální počet pro stavby v dané zóně.

Rovněž Vyhláška OTP HMP řešila parkování specificky pro hlavní město Prahu. Její přílohou č. 1 byl mapový podklad rozdělující území hlavního města Prahy na 4 zóny a vyznačující spádové území stanic metra. V příloze č. 2 byly stanoveny základní počty parkovacích stání dle funkčního využití stavby a její kapacity. Požadovaný počet stání pro jednotlivé stavby se pak s využitím těchto údajů vypočetl způsobem stanoveným v čl. 10 Vyhlášky OTP HMP.

Naproti tomu podle § 5 odst. 2 Vyhlášky OTP se odstavná a parkovací stání řeší jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná část stavby, anebo na pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami, pokud tomu nebrání omezení vyplývající ze stanovených ochranných opatření. Normovými hodnotami se rozumí hodnoty vypočtené dle české technické normy ČSN 73 6110 – projektování místních komunikací ve znění její změny Z1 z února 2010, tedy podle následujícího vzorce:

$$N = O_0 \times k_a + P_0 \times k_a \times k_p$$

N znamená celkový počet stání pro posuzovanou stavbu

O_0 znamená základní počet odstavných stání stanovený podle druhu a kapacity stavby, u něž je dále stanoven podíl míst pro krátkodobé (do 2 hodin) a dlouhodobé parkování při stupni automobilizace 400 vozidel na 1000 obyvatel

k_a znamená součinitel vlivu stupně automobilizace

P_0 znamená základní počet odstavných stání (viz výše)

k_p znamená součinitel redukce počtu stání určený charakterem území

Tím ovšem výpočet nekončí. Při určení součinitele redukce počtu stání je nutné vypočítat index dostupnosti závisující na docházkové vzdálenosti k veřejné dopravě, frekvenci spojů a dalších faktorech. Charakter území se dělí jen na tři skupiny, a to na obce do 5.000, do 50.000 a nad 50.000 obyvatel. Velká města, natož pak hlavní město Prahu, zcela ignoruje. Většina hodnot je pouze doporučující, čímž samozřejmě umožňuje dojít výpočtem k předem kýženému výsledku. Takový postup je vzhledem k výrazným dopadům neodpovídajícího počtu parkovacích stání pro nové stavby v hlavním městě Praze nepochybně nevhodný. Jejich příliš nízký počet vede k neúměrnému zatěžování veřejných prostranství parkujícími vozidly, a naopak vysoký počet s sebou přináší více vozidel, značnou dopravní zátěž a vyšší náklady na stavby. Způsob umožňující dojít u obdobných či takřka stejných staveb k rozdílnému počtu parkovacích stání navíc s sebou přináší i značný prostor pro korupci.

3. Umisťování staveb pro reklamu

Další oblastí jsou stavby pro reklamu. PSP umisťování a parametry těchto staveb podrobně upravují v § 77 a násl. Omezují umisťování rozměrných staveb pro reklamu, které nejsou určeny ke zprostředkování informací nereklamního charakteru v zastavitelném území a v památkových rezervacích a památkových zónách. Rovněž neumožňují umisťovat stavby pro reklamu, které nejsou určeny k tomuto účelu, v parcích, lesích, zvláště chráněných

územích. Dále upravují umístování staveb pro reklamu nad rovinou střechy, na fasádě či na oplocení a stanoví i další omezení vyplývající z negativních zkušeností s těmito stavbami. Méně podrobnou úpravu obsahoval čl. 60 Vyhlášky OTP HMP, na jehož nedostatky PSP reagují.

Vyhláška OTP stavby pro reklamu nijak neupravuje. Jejich úprava v § 24d Vyhlášky o využívání území je zcela nedostatečná. S výjimkou strohé úpravy umístování těchto staveb na střeších budov a na oplocení se totiž omezuje na velice obecné a účelovým výkladem snadno přizpůsobitelné požadavky zakazující jejich umístování narušující architektonický a urbanistický nebo pietní charakter prostředí nebo vyžadující vzájemný soulad většího počtu těchto staveb. Tím vytváří nepřiměřeně široký prostor pro správné uvážení, kdy při správném „vůli“ lze s výjimkou střechy či plotu umístit takřka jakoukoli stavbu pro reklamu kdekoliv.

4. Umístování staveb v záplavovém území chráněném protipovodňovými zábranami

Poslední oblastí, na kterou v rámci tohoto demonstrativního výčtu upozorňujeme, je umístování staveb v záplavových územích. Pražské stavební předpisy upravují tzv. chráněnou část záplavového území, již se v souladu s § 2 písm. h) PSP rozumí část záplavového území chráněná trvalými nebo mobilními protipovodňovými opatřeními do výše hladiny nejvyšší zaznamenané povodně nebo hladiny, pro kterou bylo záplavové území stanoveno. V těchto částech se neuplatní požadavky PSP na stavby v záplavových územích, například na uložení sítí technické infrastruktury pod terénem. Úprava vychází z rozsáhlých protipovodňových opatřeních zřízených v hlavním městě Praze po povodních v roce 2002. Právě v tomto ohledu je situace v hlavním městě Praze oproti jiným obcím a městům velice specifická.

Na zřízení protipovodňových opatření reagovala již Vyhláška OTP HMP, resp. její novelizace provedená nařízením rady č. 7/2003 Sb. HMP. S účinností od května 2003 totiž vyloučila některá omezení stanovená pro umístování a provádění staveb v záplavových územích v případech, kdy v daném území byla realizována trvalá nebo zajištěna mobilní protipovodňová opatření. Konkrétně šlo o požadavky, aby úroveň podlah některých typů staveb byla nad hladinou nejvyšší zaznamenané přirozené povodně. PSP pak jistě i vzhledem k velice pozitivním zkušenostem s funkcí protipovodňových opatření tuto úpravu dále rozvíjí.

Naproti tomu celostátní právní předpisy, které by se na umístování a povolování staveb v hlavním městě Praze uplatnily při pozastavení účinnosti PSP, realizovaná nákladná protipovodňová opatření nijak nezohledňují. Vyhláška o využívání území umístování staveb v záplavových územích vůbec neupravuje. Vyhláška OTP stanoví jen několik málo požadavků, ale protipovodňová opatření realizovaná v hlavním městě Praze (případně v jiných městech a obcích) nijak nereflektuje.

5. Nedostatečná celostátní úprava umístování a provádění dalších staveb

Z dalších nedostatků celostátní úpravy lze zmínit absenci požadavku na sdružování inženýrských sítí do společných tras. Podle § 18 odst. 3 PSP se podzemní i nadzemní vedení soustřeďují ve společných trasách (koridorech) a je-li v území zřízen kolektor, přednostně se dle technických možností umísťují nové, nahrazované a doplňované sítě technické infrastruktury do tohoto kolektoru. Tento způsob umístování inženýrských sítí usnadňuje (oproti jejich samostatnému umístování) jejich údržbu a opravy a omezuje důsledky těchto činností, zejména přerušení pozemních komunikací.

Celostátní předpisy dále neupravují požadavek na osvětlení veřejných prostranství, které samozřejmě usnadňuje jejich užívání či napomáhá ke snížení pouliční kriminality.

Nedostatečně je v celostátních předpisech upravena též výška oplocení, když § 7 Vyhlášky OTP pouze požaduje, aby svým rozsahem nenarušilo charakter stavby na oploceném pozemku a jejího okolí, neomezilo rozhledové pole sjezdu či neohrožovalo bezpečnost osob, účastníků silničního provozu a zvířat. Jde opět o vágní požadavek, který při odpovídající vůli úřední osoby umožňuje povolit takřka jakékoli oplocení. Naproti tomu § 30 PSP stanoví zcela konkrétní požadavky na maximální výšku či průhlednost, a to především v situaci, kde oplocený pozemek hraničí s veřejným prostranstvím a kde jsou tyto požadavky zvláště naléhavé. Rovněž je upraveno oplocení zahrádkářských osad a další požadavky na stavby v nich umístěvané, což je další oblast, kterou celostátní předpisy opomíjí.

Poslední z demonstrativního výčtu oblastí, které jsou celostátními předpisy vzhledem ke specifickým potřebám hlavního města Prahy nedostatečně upraveny, jsou žumpy, konkrétně podmínky, za nichž lze likvidaci odpadních vod jejich zřízením řešit (nikoli způsob jejich provedení). Naopak PSP vzhledem k rozsahu kanalizační sítě v hlavním městě Praze a rizikům spojeným s provozem žump (riziko kontaminace podzemních vod apod.) stanoví pro jejich zřizování daleko přísnější pravidla.

Z výše uvedeného vyplývá, že v důsledku pozastavení účinnosti PSP by se na území hlavního města Prahy aplikovaly celostátní obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby, které nejsou specifickým požadavkům hlavního města Prahy a ochraně jeho územních a urbanistických hodnot nijak uzpůsobeny. Aplikace těchto předpisů by navíc znemožnila využití projektové dokumentace vyhotovené dle požadavků Vyhlášky OTP HMP či PSP, čímž by výrazně zasáhla do práv stavebníků a jejich právní jistoty.

IV.

Závěrečné shrnutí

Dílčí závěry vyslovené v tomto stanovisku lze pro přehlednost shrnout následovně:

- (i) Povinnost předložit návrh právního předpisu ÚNMZ se vztahuje pouze na předpisy, které musí být podle Směrnice č. 98/34/ES notifikovány Evropské komisi. Notifikační povinnosti dle Směrnice č. 98/34/ES se přitom vztahuje pouze na **technické předpisy aplikované na celém území členského státu či na jeho větší části**. Území hlavního města Prahy tvoří nepatrný zlomek rozlohy České republiky, takže na právní předpisy vydané jeho orgány a aplikované na tomto území se notifikační povinnost dle Směrnice č. 98/34/ES, a potažmo povinnost předložit jejich návrh ÚNMZ nevztahuje.
- (ii) Technický předpis ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES, a potažmo i ZTPV musí stanovit požadavky na charakteristiku výrobků, případně odkazovat na jiný dokument, který tyto požadavky upravuje. PSP upravují požadavky **na stavby jakožto dílo, k jehož zhotovení jsou použity stavební výrobky**, a tedy z logiky věci nikoli na tyto výrobky samotné. To platí i pro technické normy, při jejichž dodržení se považují požadavky PSP za splněné, jelikož nejde o technické normy stanovící požadavky na stavební výrobky. Požadavky PSP lze proto splnit použitím různých stavebních výrobků dle rozhodnutí projektanta, takže využití konkrétních výrobků specifikovaných složením, tvarem či jinými znaky nevyžadují a nejsou technickým předpisem ve smyslu Směrnice č. 98/34/ES a povinnost je notifikovat Evropské komisi ani předložit jejich návrh ÚNMZ na ně nedopadá.
- (iii) V důsledku pozastavení účinnosti PSP a případně i jejich zrušení by se na území hlavního města Prahy aplikovaly celostátní obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby upravené ve vyhláškách MMR, které nijak nezohledňují specifické požadavky hlavního města Prahy. Jde zejména o požadavky

na kapacitu parkovacích ploch pro nově umístované stavby, podmínky pro umístování staveb pro reklamu, umístování a povolování staveb v záplavovém území chráněném opatřeními, do jejichž realizace byly investovány značné prostředky, pro umístování inženýrských sítí, osvětlení veřejných prostranství, výšku oplocení či pro zřizování žump. Při aplikaci celostátních předpisů by se navíc neuplatnila žádná přechodná ustanovení, takže by byly aplikovány na všechny stavby bez ohledu na to, dle jaké úpravy byla vypracována jejich dokumentace, což by samozřejmě porušilo právní jistotu stavebníků, kteří by museli vynaložit značné prostředky na úpravu této dokumentace.

V Praze dne 12. listopadu 2014

MUDr. Mgr. Daniel Mališ, LL.M., advokát