

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Miloš Málek

Zkušební provoz stavby

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Zkušební provoz stavby“ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne .....

.....

Miloš Málek

Tímto bych rád poděkoval JUDr. Ondřeji Víchovi, Ph.D., vedoucímu diplomové práce za odborné vedení a spolupráci.

# Obsah

<b>Seznam zkratk</b>	<b>6</b>
<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1 Předmět a účel zkušebního provozu</b>	<b>10</b>
1.1 Gramatická analýza textu ustanovení	10
1.2 Zařazení institutu v rámci systematiky StavZ	11
1.3 Komparace s předčasným užíváním stavby	12
1.4 Smysl a účel zkušebního provozu	13
<b>2 Historický exkurz a komparace se slovenskou právní úpravou</b>	<b>16</b>
2.1 Vývoj právní úpravy	16
2.2 Komparace se slovenskou úpravou	18
<b>3 Podmínky stavby pro povolení/nařízení zkušebního provozu</b>	<b>21</b>
<b>4 Řízení o zkušebním provozu</b>	<b>24</b>
4.1 Řízení o zkušebním provozu obecně	24
4.2 Povolení zkušebního provozu na žádost stavebníka	24
4.2.1 Formální požadavky žádosti	25
4.2.2 Obsahové náležitosti žádosti	26
4.2.3 Rozhodnutí o žádosti	27
4.3 Nařízení zkušebního provozu z požadavku dotčeného orgánu	28
4.4 Nařízení zkušebního provozu v jiném odůvodněném případě	28
4.5 Rozhodnutí	30
<b>5 Účastenství a postavení dotčených osob</b>	<b>33</b>
5.1 Účastenství	33
5.2 Možnost účastenství spolků	33
5.3 Možnost obrany dotčených osob	35
<b>6 Doba zkušebního provozu</b>	<b>39</b>
6.1 Doba zkušebního provozu obecně	39
6.2 Prodloužení zkušebního provozu	40
6.3 Zahájení a ukončení zkušebního provozu	42
<b>7 Praktické případy zneužití zkušebního provozu</b>	<b>43</b>
7.1 Pražský okruh	43

7.2	Nové spojení	45
7.3	Další případy zneužití zkušebního provozu	46
	<b>Závěr</b>	<b>49</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů</b>	<b>54</b>
	<b>Abstrakt</b>	<b>58</b>
	<b>Abstract</b>	<b>58</b>
	<b>Klíčová slova</b>	<b>59</b>
	<b>Key words</b>	<b>59</b>

## Seznam zkratek

Aarhuská úmluva – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí

ČR – Česká republika

HS HMP – Hygienická stanice hlavního města Prahy

Informace MMR - informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace veřejného stavebního práva zpracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj ČR

Magistrát – Magistrát hlavního města Prahy

Nové spojení – stavba s názvem „ČD DDC, Nové spojení Praha hl. n. – Libeň, Vysočany, Holešovice

NSS – Nejvyšší správní soud

OchPřKr – zákon o ochraně přírody a krajiny

Pražský okruh – silniční okruh kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec

ŘSD – Ředitelství silnic a dálnic ČR

slovenský StavZ – slovenská úprava stavebního práva

SŘ – správní řád

SŘS – správní řád soudní

starý StavZ – stavební zákon ve znění do 1. 1. 2007

StavZ – stavební zákon

VIŽP – zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

VOP – veřejný ochránce práv

## Úvod

Jako téma diplomové práce jsem si zvolil rozbor problematiky zkušebního provozu stavby, který je upraven v § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen "StavZ"). StavZ jako takový je předpisem, se kterým se během svého života v určité míře setká téměř každý, a to i z řad laické veřejnosti, která se právu nevěnuje v rámci svého povolání. Pro odborníky v právní oblasti je stavební právo a s ním úzce související právo životního prostředí, dle mého názoru, jedním ze základních pilířů českého legislativního prostředí.

Dané ustanovení StavZ vyvolává celou řadu otázek a sporných případů, které jsou nezřídka předmětem medializace a následně podrobeny řadě diskuzí, přesto toto téma v odborné literatuře nebylo dosud podrobněji zpracováno jako celek. Z tohoto důvodu bych se chtěl problematikou zabývat hlouběji a případně i poskytnout náhled, který dosud na dané téma nebyl vyjádřen. Cílem mé práce je především najít odpovědi na nejpálčivější otázky této úpravy, přičemž by se mělo jednat o komplexní zpracování problematiky zkušebního provozu stavby. V této práci by tedy mělo být téma přiblíženo hned z několika úhlů pohledu. Rovněž bych chtěl rozebrat skutečné případy, které již byly v praxi řešeny, a to především před správními orgány a příslušnými soudy. Dále bych chtěl nastínit možné problematické situace, které z hlediska dané problematiky nastávají nebo mohou případně nastávat v budoucnu. Na základě zkoumaných analytických otázek se společnými znaky je práce rozdělena do jednotlivých kapitol, jejichž podkapitoly se zabývají blíže konkretizovanými a úzce vymezenými rozbory.

Předním metodickým přístupem v mé práci je výklad právních norem za využití aktuální judikatury společně s odbornými texty ve formě komentářové literatury a článků periodik věnujících se problematice stavebního práva a práva životního prostředí. V práci aktivně využívám jazykového výkladu, přičemž při následné detailnější analýze určité otázky pak jako hlavní výkladový cíl aplikuji objektivně teleologický, díky kterému je možné přiblížit smysl a účel konkrétní normy.

Hlavní teze diplomové práce bych přiblížil pomocí základních výzkumných otázek, díky kterým by mělo být zřetelnější, jakým směrem se bude má práce ubírat. Jednotlivé analytické otázky přinášejí celou řadu dalších podotázek, na základě kterých je práce členěna do konkrétních podkapitol, případně odstavců.

Přehled základních analytických otázek vypadá následovně: Je úprava účastenství v souladu s ustanoveními Aarhurské úmluvy? Jakým způsobem se mohou do řízení o

zkušebním provozu stavby zapojit dotčené osoby a jaká jsou jejich práva? Kdo všechno může být v daném řízení považován za dotčenou osobu? Mohou se za určité situace stát spolky hájící veřejné zájmy účastníky daného řízení? Je možné pomocí zneužití institutu zkušebního provozu prakticky obejít kolaudační souhlas? Dochází případně v praxi k případům, kdy byl institut zkušebního provozu tímto způsobem zneužit? Je nějakým způsobem vymezena přiměřená celková doba, po kterou by měla být stavba používána ve zkušebním provozu? V jakém časovém horizontu je používání stavby ve zkušebním provozu ještě v souladu s jeho smyslem a účelem? Do jaké míry může stavební úřad při vydávání rozhodnutí o povolení či nařízení zkušebního provozu aplikovat správní uvážení?

První kapitola mé práce má za cíl přiblížit vymezení institutu jako takového, objasnit jeho zakotvení ve stavebním právu a porovnat jej s jemu blízkými instituty. Dále je tato kapitola zaměřena na vymezení smyslu a účelu zkušebního provozu, což považuji za stěžejní bod, bez kterého by nebylo možné daný institut správně pochopit. Právě o smysl a účel zkušebního provozu se opírá analýza zakotvená v následných kapitolách, která je již konkrétněji cílena na určité aspekty zkušebního provozu.

Ve druhé kapitole bych chtěl shrnout historii a postupný vývoj institutu zkušebního provozu. Kapitola by dále měla přinést porovnání vymezení zkušebního provozu ve StavZ se slovenskou úpravou, která je našemu právnímu prostředí nejbližší. Následující kapitola je cílena na vymezení základních parametrů staveb, které mohou být podrobeny zkušebnímu provozu.

V další kapitole bych analyzoval řízení o povolení či nařízení zkušebního provozu z procesního hlediska. Kapitola má proto za cíl objasnit způsoby, jakými je možné řízení o povolení zkušebního provozu zahájit. Následně je předmětem rozbor úpravy postupu správních orgánů v průběhu řízení a požadavky na samotné rozhodnutí, které se skládají z formálních a obsahových náležitostí.

Kapitola pátá s názvem Účastenství a postavení dotčených osob by měla osvětlit okruh osob, které se mohou stát účastníky řízení a dále možnosti obrany osob dotčených vydaným rozhodnutím. V této souvislosti dále v kapitole analyzuji postavení spolků hájících veřejné zájmy, zda-li se mohou daného řízení za splnění určitých podmínek účastnit a zda současná právní úprava účastenství odpovídá kritériím vyplývajícím z mezinárodních závazků České republiky (dále jen „ČR“) v oblasti životního prostředí.

V následující kapitole mám za cíl rozebrat a posoudit problematiku nastavení doby zkušebního provozu a nastínit situace, za kterých je možné dobu zkušebního provozu



prodloužit. S tímto také souvisí další aspekty týkající se zahájení a ukončení zkušebního provozu, které jsou obsahem druhé podkapitoly této části.

Závěrečnou kapitolu věnuji rozboru vybraných případů zkušebního provozu staveb, které jsou dle mého názoru v přímém rozporu se smyslem a účelem daného institutu. Tato analýza slouží k vymezení situací, při kterých je institut zkušebního provozu zneužit jako určitá forma legalizace provozování staveb, které nesplňují podmínky ke kolaudaci.

# 1 Předmět a účel zkušebního provozu

Ve své úvodní technické kapitole bych nejprve rozebral institut zkušebního provozu stavby z pohledu jeho základního předmětu a účelu, k němuž by měl dle zákonodárce a odborné veřejnosti sloužit, jakož i jeho odlišení oproti jemu podobným institutům upraveným ve stavebním zákoně, jako je například předčasné užívání stavby.

## 1.1 Gramatická analýza textu ustanovení

Zkušební provoz stavby je institut zakotvený v ustanovení § 124 StavZ. Jeho přesná textace zní: *„(1) Zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Zkušební provoz stavební úřad povolí na odůvodněnou žádost stavebníka nebo nařídí na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby, a je-li to nutné, stanoví pro něj podmínky, popřípadě podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby. Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného závazného stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu. Stavební úřad může též v případě nutnosti pro provedení zkušebního provozu uloženého podle § 115 odst. 2 stanovit novým rozhodnutím další podmínky. Za doby trvání zkušebního provozu lze bez předchozího řízení vydat nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu.*

*(2) Účastníkem řízení podle odstavce 1 je stavebník a vlastník stavby.“*

Již ze samotné gramatické analýzy textu ustanovení můžeme dovodit, že jeho předmětem je především vymezení účelu zkušebního provozu stavby, tedy ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby na základě projektové či jiné dokumentace. Dále text zákona určuje pravomoc a věcnou příslušnost při řízení o zkušebním provozu stavby, jelikož stanovuje, že zkušební provoz stavby povoluje stavební úřad. Právní úprava také stanovuje způsob zahájení řízení o zkušebním provozu stavby, jehož vymezení je velmi široké, když uvádí, že zkušební provoz stavby může být povolen na žádost stavebníka, na základě požadavku dotčeného orgánu nebo v jiném odůvodněném případě. Z toho dále vyplývá povaha rozhodnutí o zkušebním provozu stavby, které může mít formu povolení na žádost stavebníka nebo naopak nařízení zkušebního provozu bez ohledu na vůli stavebníka.

Ustanovení také určuje, jaké podstatné náležitosti by mělo obsahovat rozhodnutí stavebního úřadu, jako například dobu trvání zkušebního provozu, stanovení jednotlivých podmínek apod. Tyto náležitosti je nutné považovat za demonstrativní výčet, a to především vzhledem k textaci ustanovení a použití termínu „*zejména*“ před vypsáním jednotlivých

možných náležitostí. Slovo „zejména“, je-li použito před určitým výčtem, zpravidla v ustanoveních právních předpisů evokuje demonstrativnost takového výčtu, srov. například § 19 odst. 1 a § 40 odst. StavZ.

Ustanovení § 124 odst. 1 StavZ cílí také na použití výsledků vzešlých ze zkušebního provozu stavby, které musí být připojeny k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu dle § 122 StavZ.

Důležitým aspektem zkušebního provozu vymezeným daným ustanovením je skutečnost, že zkušební provoz stavby je možné povolit výhradně na základě souhlasného závazného stanoviska nebo rozhodnutí dotčeného orgánu.

Doba zkušebního provozu stavby může být novým rozhodnutím prodloužena na blíže nespecifikovanou dobu, a to za doby trvání zkušebního provozu.

Odstavec 1 daného ustanovení také cílí na případ, kdy bylo rozhodnutí o zkušebním provozu vydáno v rámci stavebního povolení na základě § 115 odst. 2 StavZ. Za takové situace je stavebnímu úřadu dána pravomoc v případě nutnosti stanovit novým rozhodnutím další podmínky zkušebního provozu stavby, které v původním rozhodnutí nebyly stanoveny.

Druhý odstavec § 124 již pouze ve stručnosti upravuje účastenství při řízení o povolení či nařízení zkušebního provozu stavby. Dle textace je účastníkem tohoto řízení pouze stavebník a vlastník stavby.

## **1.2 Zařazení institutu v rámci systematiky StavZ**

Členění StavZ zařazuje zkušební provoz stavby do Části čtvrté nazvané jako „Stavební řád“. V rámci této části je včleněn do Hlavy I s názvem „Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce“ a dále Dílu 2 „Kolaudace“.

Ze samotného zařazení institutu zkušebního provozu ve StavZ je tedy možné dovodit, že se bude aplikovat v rámci řízení o stavbách, terénních úpravách, zařízeních a udržovacích pracích. V textu ustanovení § 124 odst. 1 stavebního zákona je stanoveno, že „*Vyhodnocení výsledků zkušebního provozu stavebník připojí k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu.*“

Kolaudační souhlas, případně kolaudační rozhodnutí, které je výsledkem kolaudačního řízení určuje okamžik, od kterého je možné užívat dokončenou stavbu. Kolaudačnímu souhlasu nepodléhají veškeré stavby prováděné na základě StavZ, avšak okruh je zúžen na takové stavby, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit.

Z toho je zřejmé, že zkušební provoz předchází kolaudačnímu souhlasu, a je proto určitým předstupněm pro překročení k trvalému užívání stavby. Jde tedy svým charakterem pouze o provoz prozatímní, který je časově omezený.<sup>1</sup>

### 1.3 Komparace s předčasným užíváním stavby

Z výše uvedeného proto vyplývá, že zkušební provoz stavby je institutem, na základě kterého může být stavba užívána určitým způsobem před vydáním kolaudačního souhlasu.

Stavební právo však upravuje ještě jeden institut, na základě kterého je možné stavbu vyžadující kolaudační souhlas ke svému užívání prakticky užívat ještě před jeho vydáním, a to předčasné užívání stavby vymezené v ustanovení § 123 StavZ.

Nejen s ohledem k systematice StavZ, kdy institut předčasného užívání stavby je zařazený do Hlavy I nazvané „Stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce“ a dále Dílu 2 „Kolaudace“ stejně jako zkušební provoz stavby, je zřejmé, že se jedná o dva velmi podobné instituty. Přestože moje práce nemá za cíl se věnovat analýze předčasného užívání stavby, považuji za vhodné tento institut ve stručnosti popsat a vytyčit případné vlastnosti, které jej z hlediska účelu odlišují od zkušebního provozu.

Ustanovení § 123 odst. 1 věta první stanovuje, že „*Stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohrozí to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí.*“

Ze samotné právní úpravy je zřejmé, že předčasné užívání stavby neslouží k účelu ověření funkčnosti a vlastností již provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Institut předčasného užívání stavby slouží pouze jako určitá možnost pro stavebníka, na základě které může započít s užíváním stavby ještě před vydáním kolaudačního souhlasu, aniž by se tím dopouštěl protiprávního jednání. Naproti tomu zkušební provoz by měl sloužit k ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby podle schválené stavební dokumentace (blíže viz podkapitola „Smysl a účel zkušebního provozu“).<sup>2</sup>

Vzhledem k tomu, že na předčasném užívání stavby není možné spatřovat veřejný zájem, avšak pouze soukromé zájmy stavebníka, může stavební úřad vydat rozhodnutí k předčasnému užívání výhradně na základě žádosti stavebníka. Nemůže tak být postupováno z úřední povinnosti, které by vedlo k případnému nařízení předčasného užívání stavby, jako je tomu u zkušebního provozu (blíže viz kapitola „Řízení o zkušebním provozu“). Naproti

---

<sup>1</sup> PŮČEK, Pavel. In PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol (ed). *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 590–599.

<sup>2</sup> Tamtéž.

zkušebnímu provozu zákon nevyžaduje ani odůvodněnost žádosti stavebníka pro povolení předčasného užívání stavby.<sup>3</sup>

Další podstatnou vlastností, která výrazně vymezuje předčasné užívání stavby vůči zkušebnímu provozu, je skutečnost, že předčasné užívání stavby se vztahuje výhradně na stavby, které dosud nebyly dokončeny. Zatímco zkušební provoz je aplikován na provedené stavby, tedy takové, které byly z faktického hlediska dokončeny, avšak dosud nemohou být užívány, jelikož pro toto užívání nebyl vydán kolaudační souhlas. Předčasné užívání stavby cílí na případy, kdy je nutné provést ještě další technické práce k dokončení stavby. Stavba by se proto měla nacházet ve stavu nevylučujícím užívání, přičemž během jejího užívání by mělo dojít k faktickému dokončení stavby.<sup>4</sup>

*„Po dokončení stavby dle ověřené stavební dokumentace již nelze povolení k předčasnému užívání stavby vydat, u takové stavby lze vydat kolaudační souhlas (§ 122 StavZ) popř. lze stavbu užívat na základě ohlášení (§ 120 StavZ), eventuálně je možné rozhodnout o zkušebním provozu (§ 124 StavZ).“<sup>5</sup>* Tato vlastnost sama o sobě vylučuje, že by stavebník mohl ve stejném okamžiku podat žádost o povolení předčasného užívání stavby a zároveň žádost o povolení zkušebního provozu. Okamžik faktického dokončení stavby proto rozlišuje možnosti užití výše zmíněných institutů.

Zákon však předpokládá situace, kdy může zkušební provoz plynule navázat na předčasné užívání stavby v § 123 odst. 4 StavZ. Z výše uvedeného pak vyplývá, že předčasné užívání stavby by trvalo do faktického dokončení stavby, po kterém by se již jednalo o užívání stavby na základě pravidel institutu zkušebního provozu.

Závěrem je proto nezbytné shrnout, že předčasné užívání stavby a zkušební provoz jsou dva rozdílné instituty, které nemohou být zaměňovány. Tyto instituty nejsou užívány ke stejnému účelu, přičemž nemohou být aplikovány ve stejném okamžiku, jelikož se jejich užití vztahuje na odlišné fáze při procesu zhotovování stavby.

#### **1.4 Smysl a účel zkušebního provozu**

Z důvodu pochopení zkušebního provozu stavby jako takového a možnosti aplikace výkladových metod na předmětné ustanovení bych v rámci této podkapitoly analyzoval smysl daného institutu a účel, ke kterému zkušební provoz stavby směřuje.

---

<sup>3</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> Tamtéž.

<sup>5</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

Zkušební provoz stavby je určitým předstupněm k trvalému užívání stavby a ze své povahy se tedy jedná o provoz prozatímní.<sup>6</sup> Zkušební provoz tedy nesměruje k možnosti stavbu užívat po neomezenou dobu, k čemuž stavebníka může opravňovat např. vydaný kolaudační souhlas na základě § 122 StavZ. Zkušební provoz stavby je proto zásadně časově omezený a může být aplikován pouze do doby, než dojde k přikročení k trvalému užívání stavby.

Samotný text ustanovení § 124 odst. 1 věta první StavZ stanovuje, že „*Zkušebním provozem stavby se ověřuje funkčnost a vlastnosti provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace.*“ Z toho je možné dovodit, že smyslem a účelem zkušebního provozu je především ověření funkčních parametrů stavby, a to v režimu, který se co možná nejvíce přibližuje předpokládanému trvalému užívání stavby, a tím získání informací potřebných pro vydání rozhodnutí o kolaudaci stavby.<sup>7</sup>

Důvodem pro stanovení zkušebního provozu je pak odzkoušení a následné vyhodnocení specifických ukazatelů relevantních pro posouzení vydání kolaudačního souhlasu.<sup>8</sup> K tomuto Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozhodnutí ze dne 24. července 2015, č.j. 2 As 37/2015-46, uvádí, že „*Účelem zkušebního provozu není ověřit projevy každé vlastnosti stavby v praxi, ale v zásadě posoudit hlavní vlastnosti a negativní důsledky určitého technologického zařízení, které je součástí stavby.*“<sup>9</sup>

Okruh vlastností, které mohou být v rámci aplikace zkušebního provozu stavby ověřovány, je dále omezený na takové parametry, které jsou předmětem zájmů chráněných StavZ či zvláštními právními předpisy.<sup>10</sup> Takovými vlastnostmi mohou být např. typicky hlukové imise spojené s užíváním stavby.<sup>11</sup> Veřejnoprávní cestou, kterou zkušební provoz stavby bezpochyby je, se není možné domáhat ověření vlastností stavby, které se pojí pouze k jejím soukromoprávním aspektům, jako např. otázky spojené s řádným plněním smlouvy o dílo. K ochraně těchto aspektů slouží výhradně právo soukromé.<sup>12</sup>

Dále je potřeba vymezit, že zkušební provoz stavby by neměl sloužit k ověření vlastností stavby v rozsahu, ve kterém byly dostatečně posuzovány a hodnoceny v řízeních o umístění a povolení stavby. V opačném případě by pak prakticky v rámci řízení o zkušebním provozu a

---

<sup>6</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>7</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. 7 As 29/2003

<sup>8</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>9</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46

<sup>10</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>11</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46

<sup>12</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

následně kolaudačním souhlasu docházelo k opětovnému posouzení již hodnocených kritérií.<sup>13</sup>

Během ověřování vlastností stavby v rámci zkušebního provozu může být zjištěno, že realizace stavby není v souladu s projektovou dokumentací. Takový nedostatek je případně možné v rámci zkušebního provozu odstranit. Ve své judikatuře však NSS zdůrazňuje, že účelem zkušebního provozu není odstranit existující vady a nedodělky stavby, o kterých stavebník věděl již před schválením zkušebního provozu, tzv. „za pochodu“.<sup>14</sup>

Závěrem je proto možné zkušební provoz stavby charakterizovat jako zvláštní způsob provozu, který slouží k ověření, zda stavba bude vyhovovat projektovaným vlastnostem při běžném provozu. K uvedení stavby do trvalého užívání je pak možné přistoupit až poté, co v rámci zkušebního provozu došlo k ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. V návaznosti na takové ověření a vyhodnocení všech relevantních vlastností může být vydán kolaudační souhlas ve smyslu § 122 StavZ, a tím být umožněno trvalé užívání stavby.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46

<sup>14</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>15</sup> KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHAČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 920–923 (§ 124).

## 2 Historický exkurz a komparace se slovenskou právní úpravou

### 2.1 Vývoj právní úpravy

Zkušební provoz stavby je již tradičním institutem úpravy stavebního práva a nejedná se tak o pojem, který by se objevil v české legislativě v nedávné době a nevycházel tak již z určitých zkušeností s předchozím nastavením úpravy. Poprvé byl zkušební provoz stavby upraven v roce 1976, a to konkrétně v ustanovení § 84 zákona č. 50/1976 o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „starý StavZ“).<sup>16</sup>

Jeho konkrétní znění bylo: „*U staveb právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů, kde komplexní vyzkoušení přechází plynule do zkušebního provozu, může být zkušební provoz zahájen se souhlasem stavebního úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí. Je-li pro posouzení způsobilosti stavby k užívání třeba zhodnotit průběh zkušebního provozu nebo jeho časového úseku, rozhodne stavební úřad v dohodě s dotčenými orgány státní správy o prozatímním užívání stavby ke zkušebnímu provozu a stanoví pro něj podmínky. Po ukončení a vyhodnocení zkušebního provozu nebo jeho časového úseku vydá stavební úřad na návrh stavebníka nebo uživatele stavby kolaudační rozhodnutí.*“<sup>17</sup>

Přestože byl daný zákon účinný 30 let, kdy byl od 1. ledna 2007 nahrazen StavZ, došlo za celou dobu jeho trvání ve znění daného ustanovení pouze k jedné změně. Tato novelizace se týkala spíše terminologické změny, která v úvodní větě daného ustanovení nahradila pojem „*právnických osob nebo fyzických osob podnikajících podle zvláštních předpisů*“ pojmem „*organizací*“.<sup>18</sup>

Výraznou změnu však daný institut zaznamenal s již zmíněným příchodem StavZ. Změněn byl v první řadě okruh účastníků. Dle § 78 odst. 1 starého StavZ byli účastníky řízení stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám a vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Je tedy zřejmé, že v rámci StavZ došlo ke zúžení okruhu osob považovaných za účastníky řízení, jelikož podle nové úpravy již účastníkem řízení není vlastník pozemku, na kterém je stavba umístěna, ani uživatel stavby.<sup>19</sup>

Ve smyslu ustálené judikatury byl okruh účastníků dle starého StavZ stanoven taxativně, přičemž účastenství jakékoli jiné osoby v daném řízení bylo vyloučeno. Toto vyloučení se

---

<sup>16</sup> zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 137/1982 Sb. účinném ke dni 1. ledna 1983

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 362/2003 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2007

<sup>19</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.



vztahovalo i na ustanovení zákona, které by bylo ve vztahu k tomuto paragrafu ustanovením speciálním. To v důsledku znamená, že se dané vyloučení aplikuje například i na ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny upravující možnost účastenství spolků sloužících k ochraně přírody a krajiny, které se proto nemohou stát účastníky daného řízení.<sup>20</sup>

Další výraznou odlišností StavZ od staré úpravy je možnost uložení provedení zkušebního provozu již v podmínkách stavebního povolení dle § 115 odst. 2 StavZ, která ve starém StavZ nebyla zakotvena.<sup>21</sup>

Další odlišností je možné dovodit přímo z gramatického porovnání obou ustanovení. Z takových změn bych uvedl především fakt, že ve starém StavZ nebyly vymezeny základní náležitosti rozhodnutí, dále nebyla uvedena možnost vydat rozhodnutí o prodloužení zkušebního provozu a především starý StavZ byl cílen na případy, kdy dochází k povolení zkušebního provozu na žádost a nebyly tak stanoveny podmínky, za kterých může stavební úřad nařídit zkušební provoz, aniž by došlo k podání žádosti o jeho provedení ze strany stavebníka.<sup>22</sup>

V rámci návaznosti jednotlivých úprav je podstatné zmínit přechodné ustanovení StavZ uvedené v § 190 odst. 1 StavZ, které stanovuje, že řízení zahájená přede dnem účinnosti StavZ se až na vymezené výjimky dokončí podle dosavadních právních předpisů. Vzhledem k časté časové náročnosti stavebních řízení je proto stále možné, že existují řízení, která dosud nebyla dokončena, přestože byla zahájena před 1. lednem 2007, a proto se na ně dále aplikují ustanovení starého StavZ.

Úprava StavZ od počátku své účinnosti do současnosti doznala pouze jedné novelizace, a to na základě zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinného od 1. ledna 2013.<sup>23</sup> Účelem této novelizace bylo zpřesnění způsobu stanovení zkušebního provozu. Ten může být nově stavebním úřadem buď povolen na žádost stavebníka, nařízen na základě požadavku dotčeného orgánu nebo z podnětu stavebního úřadu v jiném odůvodněném případě.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2004, sp. zn. 7 As 29/2003–78

<sup>21</sup> MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 447–449 (§ 124).

<sup>22</sup> zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 137/1982 Sb. účinném ke dni 1. ledna 1983

<sup>23</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2013

<sup>24</sup> důvodová zpráva k zákonu 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. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgez6mzvqbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0&relationType=reference&re>

Dále došlo k rozšíření § 124 odst. 1 StavZ, kdy bylo doplněno, že zkušební provoz lze povolit výhradně na základě souhlasného závazného stanoviska nebo rozhodnutí dotčeného orgánu. K ustanovení bylo též přidáno, že pro zkušební provoz uložený již ve stavebním povolení může stavební úřad stanovit novým rozhodnutím další podmínky. V neposlední řadě došlo k umožnění vydat bez předchozího řízení nové rozhodnutí o prodloužení doby trvání zkušebního provozu, a to za doby trvání zkušebního provozu.<sup>25</sup>

Tuto novelizaci v zásadě považuji spíše za zpřesňující a více konkretizující jednotlivé aspekty institutu zkušebního provozu, ale dle mého názoru neměla výrazný vliv na smysl a účel zkušebního provozu, který zůstal zachovaný.

## 2.2 Komparace se slovenskou úpravou

Zkušební provoz stavby je institutem známým i pro slovenské stavební právo. Konkrétně je zakotven v ustanovení § 84 zákona č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (dále jen „slovenský StavZ“), přičemž jak již číslo zákona napovídá, tento zákon přímo vychází ze starého StavZ a jeho úprava je tedy co do koncepce tomuto zákonu podobná.<sup>26</sup>

Doslovné znění daného ustanovení je:

*„(1) Pri stavbách, kde komplexné vyskúšanie plynule prechádza do skúšobnej prevádzky, môže sa skúšobná prevádzka začať so súhlasom stavebného úradu a za podmienok určených po dohode s obcou a dotknutými orgánmi.*

*(2) Ak na posúdenie spôsobilosti stavby na užívanie treba zhodnotiť priebeh skúšobnej prevádzky alebo jej časového úseku, stavebný úrad po dohode s dotknutými orgánmi rozhodne o dočasnom užívaní stavby na skúšobnú prevádzku a určí jej podmienky.*

*(3) Po skončení a vyhodnotení skúšobnej prevádzky alebo jej časového úseku vydá stavebný úrad na návrh stavebníka kolaudačné rozhodnutie.“<sup>27</sup>*

Je tedy možné spatřovat značné rozdíly, a to proti starému StavZ, jakož i proti StavZ. Nejpodstatnějším rozdílem je odlišné vymezení okruhu účastníků tohoto řízení, do kterého je zahrnut stavebník, vlastník stavby, pokud není stavebníkem, a vlastník pozemku, na kterém je stavba umístěna dle § 78 odst. 1 slovenského StavZ. Toto vymezení je tedy oproti StavZ

---

ferenceType=active&referenceName=dz&originalDocumentId=onrf6mrqgez6mzvqawta&showLowerSections Relations=false&activeFacets=11&sortType=sorted-rank-rp&firstPage=0&currentPage=0>

<sup>25</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2013

<sup>26</sup> zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>27</sup> Tamtéž.

rozšířené o vlastníka pozemku, naproti tomu starý StavZ zahrnoval navíc uživatele (provozovatele) stavby.

Dále je zřejmé, že slovenský StavZ blíže nevymezuje formu rozhodnutí o povolení zkušební provozu, přičemž neuvádí ani možnost zkušební provoz uložit nebo nařídít bez žádosti podané stavebníkem. Je pouze uvedeno, že zkušební provoz je možné započít se souhlasem stavebního úřadu.

Podmínky zkušební provozu by měly být určeny po dohodě s obcí a dotčenými orgány. V tomto spatřuji větší volnost při rozhodování a určování podmínek, jelikož zde není vázanost stanovisky dotčených orgánů, ale zkušební provoz by měl být určen na základě požadavků vznesených obcemi a dotčenými orgány. Stavebnímu úřadu je tak dle slovenské úpravy poskytnuta větší míra správního uvážení při rozhodování, zda zkušební provoz povolí, jelikož dle výkladu daného ustanovení nemusí stavební úřad zkušební provoz povolit ani v případě splnění veškerých podmínek.<sup>28</sup>

Avšak v možnosti ovlivnění podmínek zkušební provozu obcemi spatřuji výrazný posun oproti StavZ, jelikož právě obce a jejich občané jsou často zkušebním provozem staveb do určité míry dotčeny, přičemž nejsou účastníky řízení a není jim poskytnuta žádná jiná alternativa, prostřednictvím které by se mohly vyjádřit a případně ovlivnit podmínky zkušební provozu. Na druhou stranu v situaci, kdy by obec, jejíž orgán vede řízení v přenesené působnosti, byla zároveň účastníkem tohoto řízení, by mohl vznikat problém tzv. systémové podjatosti.<sup>29</sup>

V obecné rovině však považuji smysl a účel zkušební provozu dle slovenské úpravy za odpovídající StavZ, přestože StavZ spatřuji za konkrétnější a detailněji zaměřený na možné případy, ve kterých při zavádění zkušební provozu může docházet.

Dle mého názoru česká legislativa více reagovala na nejasnosti, které u jednotlivých případech nastávaly z důvodu nedostatečně konkrétní právní úpravy a díky tomu tak prostřednictvím postupného vývoje nastavila daný institut textací více odpovídající současným potřebám v různých situacích.

---

<sup>28</sup> IVANOV, Vasyľ. *Komentár k stavebnému zákonu* [online]. stavebnyportal.sk, 29. června 2018 [cit. 15. prosince 2018]. Dostupné na <[https://www.stavebnyportal.sk/33/komentar-k-stavebnemu-zakonu-76-84-kolaudacia-stavieb-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAHZfW9tvcWRNWHvTBXbmUh2GjoKcSgtcPQ/?uid=1UKP\\_6UnqC4-Frb2l4dFaTQ&e=1zdPTKNoJ53J1ghBIPvzXM1N6XvLDXZVr](https://www.stavebnyportal.sk/33/komentar-k-stavebnemu-zakonu-76-84-kolaudacia-stavieb-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLfWAHZfW9tvcWRNWHvTBXbmUh2GjoKcSgtcPQ/?uid=1UKP_6UnqC4-Frb2l4dFaTQ&e=1zdPTKNoJ53J1ghBIPvzXM1N6XvLDXZVr)>.

<sup>29</sup> PRŮCHA, Petr. Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení. *Stavební právo – Bulletin*, 2015, č. 2, s. 42–55.

Z tohoto hlediska považují českou legislativu za poskytující větší míru právní jistoty, a to především z důvodu vymezení, jakým způsobem může být řízení zahájeno, za jakých podmínek může být zkušební provoz zaveden i určení vlivu závazných stanovisek, případně jiných rozhodnutí dotčených orgánů. Na druhou stranu má tato úprava do určité míry omezující dopady na možnost použití správního uvážení stavebními úřady při vydávání rozhodnutí týkajících se zkušebního provozu oproti úpravě slovenské, kde je stavebním úřadům ponechána větší volnost při jejich rozhodování.

### 3 Podmínky stavby pro povolení/nařízení zkušebního provozu

Stavbou se dle § 2 odst. 3 StavZ 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. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*“<sup>30</sup>

Přestože ustanovení § 124 StavZ blíže neupravuje vymezení okruhu staveb, které je možné za splnění dalších podmínek užívat v režimu zkušebního provozu, nelze považovat zkušební provoz stavby za aplikovatelný na veškeré výsledky lidské činnosti, které je možné podřadit pod výše vymezený pojem stavby.

Zkušební provoz může být aplikován výhradně na stavby z technického hlediska dokončené dle projektové dokumentace. U staveb, které mají být užívány na základě zkušebního provozu je vyloučeno jejich současné užívání na základě oznámení podle § 122 StavZ či v režimu předčasného užívání podle § 123 StavZ.<sup>31</sup>

Pokud je již pro stavbu stanoveno provedení zkušebního provozu, může být tato stavba dle § 122 odst. 1 StavZ trvale užívána pouze na základě kolaudačního souhlasu.<sup>32</sup> Toto pravidlo však nelze použít v opačném směru, tedy s argumentací, že by stavby podléhající užívání na základě kolaudačního souhlasu vždy podléhaly i zkušebnímu provozu. Podmínky, na základě kterých má být posouzena možnost povolení či nutnosti nařízení zkušebního provozu, se vztahují ke zcela jiným aspektům, než je povolovací režim stavby či režim povolení jejího užívání. Proto ani v případě, že se jedná o stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit ve smyslu § 122 odst. 1 StavZ, není možné tuto skutečnost samo o sobě považovat za způsobitou opravňovat stavební úřad k povolení či nařízení zkušebního provozu.<sup>33</sup>

Splnění podmínky stanovené v § 122 odst. 1 StavZ tedy není možné považovat za relevantní pro posouzení možnosti použití zkušebního provozu. Z povahy daného institutu přesto vyplývá, že je možné jej aplikovat u složitějších staveb, u kterých je třeba ověřovat jejich vlastnosti a vliv na uživatele za provozu.<sup>34</sup> Zkušební provoz proto připadá v úvahu jen u určitých staveb, a to v závislosti na jejich povaze s ohledem na smysl a účel daného

<sup>30</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>31</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>32</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46

<sup>33</sup> PŮČEK, Pavel. In PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol (ed). *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 590–599 (§ 124).

<sup>34</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

institutu, kterým je obecně ověřeni jejich funkčních parametrů a získání informací nezbytných pro rozhodnutí o kolaudaci stavby (bližší viz podkapitola “Smysl a účel zkušebního provozu”).<sup>35</sup>

Dle mého názoru není možné vlastnosti stavby mající za následek možnost aplikace zkušebního provozu předem bližší specifikovat. Je proto vždy zapotřebí postupovat individuálně u každého konkrétního případu a v rámci tohoto případu posoudit možnost použití zkušebního provozu dané stavby s ohledem na smysl a účel tohoto institutu.

Přesto je možné se v odborné literatuře setkat s názorem, že základní podmínkou pro provedení zkušebního provozu je skutečnost, že stavba obsahuje „technologické zařízení“ – např. výrobní linku apod.<sup>36</sup> S tímto závěrem si dovoluji nesouhlasit, a to i s odkazem na provedené zkušební provozy staveb neobsahujících „technologické zařízení“, které pro tuto skutečnost není možné považovat za rozporné se smyslem a účelem zkušebního provozu. Jako jeden z příkladů uvádím případ zkušebního provozu Silničního okruhu kolem Prahy – Jihozápadní segment, úsek č. 512 D1 – Jesenice – Vestec (dále jen „Pražský okruh“), který byl předmětem rozhodnutí NSS ze dne 31. května 2016, č.j. 4 As 17/2016 – 44.<sup>37</sup>

Podmínku, aby stavba obsahovala technologické zařízení je však nutné splnit v případě, že stavební úřad ukládá provedení zkušebního provozu ve stavebním povolení dle § 115 odst. StavZ. Zákon v takovém případě vyžaduje, aby stavba obsahovala technologické zařízení, „u něhož je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání, dodržení podmínek stavebního povolení nebo integrovaného povolení podle zvláštního právního předpisu“.<sup>38</sup> Tato podmínka se však vztahuje výhradně na použití ve výše uvedené situaci a není proto dle mého názoru možné ji zobecňovat pro veškeré případy, kdy dochází k povolení či nařízení zkušebního provozu.

Obecně lze proto uzavřít, že institut zkušebního provozu cílí na takové stavby, které mohou mít určitý vliv na své okolí, a z toho důvodu je nezbytné posoudit konkrétní možné dopady, které taková stavba může způsobit v rámci plánovaného provozu.

Výše uvedené závěry je dle mého názoru nutné aplikovat i na části stavby, které jsou schopné samostatného užívání, s ohledem na ustanovení § 2 odst. 4 StavZ, které stanovuje: „Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.“<sup>39</sup> Toto rozšíření okruhu potenciálních objektů spadajících pod

<sup>35</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. 7 As 29/2003–78

<sup>36</sup> MALÝ. *Stavební zákon ...*, s. 447–449.

<sup>37</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>38</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>39</sup> Tamtéž.

pojem stavba je nutné za určitých okolností aplikovat i v rámci institutu zkušebního provozu, jelikož toto ustanovení výslovně nevylučuje jeho použití. Stavební úřad však při povolování či nařizování zkušebního provozu bude povinen nad rámec výše uvedených podmínek posoudit, zda-li je tato část schopná samostatného užívání.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19.04.2006, sp. zn. 15 Ca 219/2004–44

## 4 Řízení o zkušebním provozu

### 4.1 Řízení o zkušebním provozu obecně

Z ustanovení § 124 StavZ o zkušebním provozu vyplývá, že zkušební provoz může být povolený na žádost stavebníka nebo nařízený bez podání žádosti stavebníkem. Nařídít zkušební provoz může stavební úřad na základě požadavku příslušného dotčeného orgánu, případně v jiném odůvodněném případě.

Z toho vyplývá, že ke zkušebnímu provozu může dojít na základě žádosti nebo formou uplatnění úřední moci, tedy ex offo. Prakticky je možné si představit následující způsoby stanovení zkušebního provozu:

- povolení na základě žádosti stavebníka,
- nařízení na základě požadavku dotčeného orgánu, přičemž se zpravidla bude jednat o žádost některého orgánu vystupujícího ve stavebním řízení nebo
- nařízení v jiném odůvodněném případě.<sup>41</sup>

### 4.2 Povolení zkušebního provozu na žádost stavebníka

Ze StavZ vyplývá, že zkušební provoz může být povolený na žádost stavebníka, přičemž § 124 odst. 1 stanoví, že žádost musí být odůvodněna. Žádné další požadavky na formu či obsah žádosti toto ustanovení blíže nespecifikuje.

Z povahy a účelu zkušebního provozu je možné dovodit, že stavebník by měl především odůvodnit existenci zákonných předpokladů pro provedení zkušebního provozu, které spočívají v předmětu a účelu zkušebního provozu, to znamená v požadavku na ověření vlastností dokončené stavby.<sup>42</sup> Mělo by se jednat o takové vlastnosti stavby, které jsou předmětem zájmů chráněných StavZ či zvláštními právními předpisy, nikoli vlastnosti, které se pojí pouze k soukromoprávním aspektům (blíže viz podkapitola „Smysl a účel zkušebního provozu“). V zásadě by se mělo jednat o důvod objektivní, který spočívá v potřebě ověřit vlastnosti projektované stavby s ohledem na to, zda bude schopna sloužit k zamýšlenému účelu.

Odůvodnění žádosti by mělo směřovat k natolik podstatnému účelu, aby jej za relevantní uznal i stavební úřad. Dostatečným důvodem by proto nemělo být pouhé „přání“ stavebníka u stavby provést zkušební provoz. Požadavek stavebníka tedy musí za odůvodněný považovat především sám stavební úřad. V odborné literatuře se dále uvádí, že rozhodnutí o povolení zkušebního provozu na žádost stavebníka nepodléhá volnému uvážení stavebního úřadu.

<sup>41</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599 (§ 124).

<sup>42</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.



Tento závěr je dovozován především z textace samotného ustanovení, které stanovuje, že stavební úřad „povolí“ zkušební provoz na odůvodněnou žádost stavebníka.<sup>43</sup>

Naproti tomu dřívější úprava StavZ ve znění platném do 31. 12. 2012 používala termín „může stanovit“, ze kterého bylo možné dovodit, že je na volném uvážení stavebního úřadu, zda žádosti stavebníka vyhoví a povolí tak zkušební provoz. Současné znění § 124 StavZ je vykládáno tak, že stavební úřad zkušební provoz povolí vždy, když bude požadavek stavebníka považovat v tom daném případě za odůvodněný. Na základě toho se pak dovozuje, že stavebník má na provedení zkušebního provozu nárok, pokud je jeho požadavek odůvodněný.<sup>44</sup>

Obecně s tímto výkladem souhlasím. Domnívám se však, že stavebnímu úřadu byla ponechána dostatečná volnost v možnosti posoudit, zda je požadavek stavebníka důvodný či nikoli. Přestože je nutné na důvodnost požadavku pohlížet z co možná nejvíce objektivního pohledu, je zřejmé, že vždy bude záležet na konkrétních okolnostech daného případu a posouzení otázky stavebním úřadem. Nemyslím si proto, že by touto změnou došlo k absolutnímu vyloučení aplikace správního uvážení při rozhodování o povolení zkušebního provozu na žádost stavebníka.

#### **4.2.1 Formální požadavky žádosti**

Forma žádosti není StavZ ani prováděcím předpisem blíže specifikována. Formální i obsahové náležitosti žádosti bude proto nutné posoudit především z hlediska obecných požadavků na obsah žádosti dle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) a dále s ohledem na smysl a účel zkušebního provozu.

Správní řád stanovuje obecné náležitosti žádostí ve správním řízení v ustanovení § 45 odst. 1 SŘ ve spojení s § 37 odst. 2 SŘ. Podle ustanovení § 37 odst. 2 SŘ by mělo být z podané žádosti zřejmé, kdo ji činí, které věci se týká a co je požadováno, tedy co stavebník žádá nebo čeho se domáhá. V rámci identifikace by měla fyzická osoba uvést jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. Jestliže podání souvisí s podnikatelskou činností fyzické osoby, uvede tato osoba v žádosti jméno a příjmení, dále dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku, popřípadě jinou adresu pro doručování. Naproti tomu právnická osoba uvede v žádosti svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Osoba podávající

---

<sup>43</sup> MALÝ. *Stavební zákon ...*, s. 447–449.

<sup>44</sup> Tamtéž.

žádost by k ní měla též připojit podpis. Žádost by dále měla obsahovat přesné označení správního orgánu, v případě žádosti o povolení zkušebního provozu zpravidla stavebního úřadu, jemuž je určena.<sup>45</sup>

Na základě ustanovení § 45 odst. 1 SŘ je dále uveden požadavek, aby žadatel v návrhu označil jemu známé účastníky. S ohledem na skutečnost, že § 124 odst. 2 StavZ omezuje účastenství pouze na stavebníka a vlastníka stavby, je zřejmé, že by měl být v žádosti uvedený vlastník stavby v případě, kdy je odlišný od stavebníka. Vzhledem k tomu, že žádost podává výhradně stavebník, je možné dovodit, že řízení o žádosti by nemělo zahrnovat žádné jiné účastníky, kteří by měli být označeni v podávané žádosti (blíže viz kapitola „Účastenství a postavení dotčených osob“).

Pro podání žádosti o povolení zkušebního provozu je možné podpůrně použít formulář pro žádost o povolení předčasného užívání, který je co do obsahu a předmětu nejprůběhavější. Tento formulář je uveden v příloze č. 13 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy.<sup>46</sup>

#### **4.2.2 Obsahové náležitosti žádosti**

Je zřejmé, že z povahy a účelu zkušebního provozu je na žadatele vznesen požadavek, aby kromě formálních náležitostí byla žádost dostatečná také po obsahové stránce. Jak je již uvedeno výše, základní materiální náležitostí žádosti je odůvodnění. V něm by měl stavebník především uvést, jaké konkrétní ukazatele je třeba v rámci zkušebního provozu ověřit před povolením trvalého užívání stavby a z jakého důvodu.<sup>47</sup>

S tím souvisí i další předpoklad, že stavebník by měl v žádosti uvést dostatečné informace o stavbě a případně údaje o zabudovaných technologiích, jejichž funkčnost má být v rámci zkušebního provozu prověřena. Stavebník by měl v žádosti uvést údaje o rozhodnutích či jiných povoleních vydaných na základě StavZ k provedení stavby. Jako příloha k žádosti by měla být připojena veškerá souhlasná závazná stanoviska nebo rozhodnutí dotčeného orgánu.<sup>48</sup>

Stavebník je povinen si závazné stanovisko dotčeného orgánu vyžádat.<sup>49</sup> V případě, že souhlasná závazná stanoviska nebo rozhodnutí dotčeného orgánu nebudou přiložena

---

<sup>45</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>46</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>47</sup> Tamtéž.

<sup>48</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>49</sup> závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. září 2015, sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

k žádosti, musí být tyto podklady pro rozhodnutí stavebního úřadu opatřeny nejpozději v průběhu správního řízení.<sup>50</sup>

V neposlední řadě by měl stavebník v žádosti uvést návrh doby zkušebního provozu.<sup>51</sup> Dle mého názoru by odůvodnění žádosti mělo směřovat i k opodstatnění navrhované doby zkušebního provozu. Navrhovaná doba by totiž měla odpovídat účelu zkušebního provozu a její délka by tak měla být stanovena především s přihlédnutím k ukazatelům, které je třeba v rámci zkušebního provozu ověřit (blíže viz kapitola „Doba zkušebního provozu“).

#### 4.2.3 Rozhodnutí o žádosti

Jestliže žádost neobsahuje některou z výše uvedených náležitostí nebo pokud trpí jinými vadami, pomůže stavební úřad stavebníkovi nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění. K tomu stavebníkovi poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.<sup>52</sup> Následkem neodstranění podstatné vady žádosti, která brání pokračování v řízení o povolení zkušebního provozu stavby, je zastavení řízení dle §66 odst. 1 písm. c) SŘ.

V případě, že žádost obsahovala veškeré podstatné náležitosti, případně pokud byly tyto nedostatky odstraněny na základě výše uvedeného postupu, přistoupí stavební úřad k samotnému vydání rozhodnutí.

Stavební úřad žádosti vyhoví a zkušební provoz stavby povolí, pokud neshledá důvody k zamítnutí žádosti. Přestože v ustanovení § 124 odst. 1 StavZ je přímo uvedený pouze jediný důvod k zamítnutí žádosti, a to nesouhlasné stanovisko, popřípadě rozhodnutí dotčeného orgánu, je možné dovodit další okolnosti, za kterých může stavební úřad žádost o povolení zkušebního provozu zamítnout. Stavební úřad tak zamítne žádost především v případě, kdy nepovažuje požadavek stavebníka k povolení zkušebního provozu za odůvodněný.<sup>53</sup>

Dle názoru části odborné veřejnosti by měl stavební úřad dále zamítnout žádost, jestliže stavba není způsobilá k povolení zkušebního provozu (např. není dokončena).<sup>54</sup> S tímto názorem si dovolím nesouhlasit, a to s odkazem na skutečnost, že o povolení zkušebního provozu je možné rozhodnout v jakékoli fázi, tedy před započítáním i po jejím případném dokončení.

Podle mého názoru proto pro posouzení žádosti o povolení zkušebního není relevantní faktický stav stavby budovy. To je ostatně nepřímou podporováno i vymezením ustanovení

---

<sup>50</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>51</sup> Tamtéž.

<sup>52</sup> Tamtéž.

<sup>53</sup> MALÝ. *Stavební zákon ...*, s. 447–449.

<sup>54</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

§ 115 odst. 2 StavZ, kdy může být zkušební provoz stavby uložen ve stavebním povolení. Přestože se dané ustanovení vztahuje na uložení zkušebního provozu, nikoli na jeho povolení na základě žádosti, je z něho patrné, že obecně není předmětem stavebního úřadu při vydání rozhodnutí o povolení nebo nařízení zkušebního provozu řešit otázku dokončenosti stavby. Je však třeba dbát na to, aby k samotnému zahájení zkušebního provozu došlo až v případě, kdy je stavba dokončena dle projektové dokumentace, která by měla obsahovat i návrh způsobu provedení včetně délky trvání zkušebního provozu.<sup>55</sup>

### **4.3 Nařízení zkušebního provozu z požadavku dotčeného orgánu**

Nařídit zkušební provoz stavby z úřední povinnosti může stavební úřad v zásadě ve dvou případech vymezených v § 124 StavZ. Je to za situace, kdy potřeba uložení zkušebního provozu vyplyne z požadavku dotčeného orgánu, a dále v jiném odůvodněném případě.<sup>56</sup>

Přestože ve StavZ není přesněji vymezena doba či fáze řízení, ve které by měl dotčený orgán vznést požadavek na provedení zkušebního provozu, je možné z praxe dovodit nejčastější fáze, ve kterých dotčený orgán daný požadavek vznesl. Prvním případem je vyvolání otázky potřeby zkušebního provozu během stavebního řízení. Druhou situací pak může být vydávání závazného stanoviska ke kolaudačnímu souhlasu. V takovém případě tedy vydá dotčený orgán nesouhlasné závazné stanovisko s požadavkem na provedení zkušebního provozu.<sup>57</sup>

Přesto tento výčet situací, za kterých může dotčený orgán vznést požadavek na provedení zkušebního provozu nepovažují za definitivní a bude možné jistě v praxi narazit i na případy, kdy dotčený orgán požádá o provedení zkušebního provozu v rámci své činnosti, která nutně nesouvisela se stavebním či kolaudačním řízením.

Ať už však dotčený orgán vznesl svůj požadavek v jakémkoli okamžiku, vždy by měl být jeho požadavek dostatečně odůvodněný. To ostatně nepřímo vyplývá i z definice dalšího případu uložení zkušebního provozu z úřední povinnosti, která zní „v jiném odůvodněném případě“.<sup>58</sup> Z toho je zřejmé, že i požadavek dotčeného orgánu musí být vždy odůvodněný.<sup>59</sup>

### **4.4 Nařízení zkušebního provozu v jiném odůvodněném případě**

StavZ jako poslední situaci, kdy může stavební úřad nařídit zkušební provoz, uvádí jiný odůvodněný případ, jehož vymezení však již dále nerozvádí. Bude tedy především na

---

<sup>55</sup> SMOLOVÁ, Marcela. Pojmy v plynárenství, vztah mezi energetickým a stavebním zákonem. Stavebně správní praxe – příloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*, 2011, roč. XIV, č. 4, s. 6–15.

<sup>56</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>57</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>58</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>59</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

stavebním úřadu, aby posoudil, zda je potřebné vyžadovat provedení zkušebního provozu a svůj závěr v rozhodnutí řádně zdůvodnil.<sup>60</sup>

Je proto zřejmé, že tato situace by měla zahrnovat veškeré případy nařízení zkušebního provozu, které nebyly vyvolány na základě žádosti stavebníka či dotčeného orgánu.

StavZ vymezuje ještě specifický případ uložení zkušebního provozu v rámci stavebního povolení v § 115 odst. 2. K tomu by mělo docházet v případě, že stavba obsahuje technologické zařízení, u kterého je třeba ověřit způsobilost k bezpečnému užívání nebo dodržení podmínek vydaného povolení. Tomu by měla předcházet odůvodněná správná úvaha stavebního úřadu nad vhodností uložení zkušebního provozu již ve fázi povolení realizace stavby.<sup>61</sup>

S touto situací počítají i některé zvláštní předpisy ke StavZ, jako například zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který v § 18g odst. 5 stanovuje, že „*Ve stavebním povolení nebo společném povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, pro stavbu pozemní komunikace podle odstavce 1 speciální stavební úřad uloží provedení zkušebního provozu podle zvláštních předpisů o územním plánování a stavebním řádu.*“<sup>62</sup>

Přestože je možné se setkat s názorem, že tento případ je v podstatě dalším ze způsobů uložení zkušebního provozu<sup>63</sup>, který je nad rámec § 124 StavZ, považují jej pouze za jeden z případů, který je možné podřadit pod „*jiné odůvodněné případy*“, který je však specificky upraven StavZ.

Další situací, která je dle mého názoru podřaditelná pod pojem „*jiný odůvodnění případ*“, je případ související se změnou v užívání stavby. Ustanovení § 127 odst. 2 StavZ stanovuje, že: „*Je-li oznámení úplné a oznámená změna v účelu užívání splňuje podmínky podle § 126 odst. 3, nedotýká se práv třetích osob, nejde o záměr, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, nevyžaduje podrobnější posouzení účinků na okolí, nevyžaduje zkušební provoz nebo není třeba stanovit podmínky pro užívání nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů, stavební úřad vydá souhlas se změnou v užívání stavby do 30 dnů ode dne podání oznámení.*“<sup>64</sup> Z toho lze dovodit, že při změně v užívání stavby může rovněž dojít k potřebě provedení zkušebního provozu.

Z mého pohledu je proto vymezení „*v jiném odůvodněném případě*“ velmi široké a může zahrnovat jak situace předpokládané StavZ, tak i situace, které nejsou ve StavZ ani jiném

---

<sup>60</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>63</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>64</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

souvisejícím předpisu blíže vymezeny. Záleží tak především na stavebním úřadu, jakým způsobem u takové nastalé situace posoudí potřebnost provedení zkušebního provozu.

#### 4.5 Rozhodnutí

Vzhledem k tomu, že StavZ nevynezuje žádná procesní pravidla týkající se řízení o zkušebním provozu, použije se obecná právní úprava dle SŘ. Z toho vyplývá, že i obsah a forma rozhodnutí se bude řídit SŘ, a to především ustanoveními § 67 až 69 SŘ.<sup>65</sup> Rozhodnutí stavebního úřadu proto musí obsahovat obecné náležitosti dle výše uvedených ustanovení SŘ. V ustanovení § 124 StavZ je dále stanoven speciální požadavek na obsah rozhodnutí, a to vymezení doby trvání zkušebního provozu.<sup>66</sup>

Výše uvedené podmínky jsou obligatorní, je však vzhledem k povaze institutu zkušebního provozu zřejmé, že dané rozhodnutí by mělo obsahovat i další fakultativní náležitosti, kterými blíže vymezí jeho aplikaci. Rozhodnutí by proto mělo stanovit podmínky pro užívání stavby ve zkušebním provozu, kterými omezí její užití do míry nezbytné k řádnému provedení zkušebního provozu.<sup>67</sup> Dále v případě, že to vyžaduje povaha stavby, by mělo rozhodnutí stanovit podmínky pro plynulý přechod zkušebního provozu do užívání stavby (blíže viz kapitola „Doba zkušebního provozu“).<sup>68</sup> Výrok rozhodnutí o zkušebním provozu by měl též zohledňovat závazné stanovisko nebo rozhodnutí dotčeného orgánu.<sup>69</sup> V odůvodněných případech může stavební úřad stanovit i jiné podrobnější podmínky provádění zkušebního provozu.

Nad rámec výše uvedených náležitostí rozhodnutí je nejpodstatnějším znakem samotného rozhodnutí jeho odůvodnění. Nejvyšší správní soud se již nejednou zabýval otázkou, zda vzniká povinnost odůvodnit veškerá rozhodnutí o zkušebním provozu, a to i v případě, že stavební úřad vyhoví žádosti o povolení zkušebního provozu podané stavebníkem za situace, kdy je stavebník jediným účastníkem řízení. K tomu NSS v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013 - 27, uvedl, že *„ustanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Rozhodnutí, u*

<sup>65</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>66</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>67</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>68</sup> KÝVALOVÁ. *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>69</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

nichž procesní úprava nestanoví povinnost jejich odůvodnění, jsou zpravidla rozhodnutími, která významně nezasahují do práv účastníků řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter. Smyslem zákonem stanovené možnosti neodůvodnit rozhodnutí je tedy zjednodušení postupu správního orgánu nebo soudu, není-li odůvodnění vzhledem k výše uvedeným okolnostem potřeba. Toto zjednodušení však nemůže vést k omezení právní ochrany osoby, která se domnívá, že byla rozhodnutím zkrácena na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 111/2010 - 163). [39] Obdobně Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 55 odst. 4 s. ř. s. konstatoval, že přes splnění zákonných podmínek podle uvedeného ustanovení nelze některá rozhodnutí s ohledem na jejich význam a možný výrazný zásah do práv účastníka řízení řadit mezi rozhodnutí, která nemusí obsahovat odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 4. 2006, č. j. 8 As 21/2005 – 101). Shodně judikoval Ústavní soud ve vztahu k § 169 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Skutečnost, že určité rozhodnutí nemusí být v obecné rovině vždy odůvodněno, podle Ústavního soudu ještě neznamená, že konkrétní okolnosti případu si nebudou žádat, aby soud své rozhodnutí odůvodnil (nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2193/10, a ze dne 3. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 346/09; oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). [40] Komentářová literatura k ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu dokonce dovozuje, že uvedené ustanovení lze aplikovat jen v jednoduchých věcech, v nichž právní úprava při splnění stanovených podmínek v zásadě nepřipouští jiné řešení, než které správní orgán přijal. V jiných věcech, například pokud vydání rozhodnutí závisí na výkladu neurčitých právních pojmů, by rozhodnutí mělo obsahovat odůvodnění vždy, už jen proto, aby nedocházelo k porušování zásady předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, vyjádřené v § 2 odst. 4 správního (viz Vedral, J. 2012. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, str. 614).<sup>70</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že veškerá rozhodnutí stavebního úřadu týkající se zkušebního provozu by měla být řádně odůvodněna bez ohledu na to, zda je rozhodováno o nařízení či povolení zkušebního provozu na žádost, případně zda žádosti není vyhověno.

Další možností rozhodnutí o zkušebním provozu by z teoretického hlediska mohlo být uzavření veřejnoprávní smlouvy se stavebníkem ve smyslu § 78a StavZ. Toto řešení by přicházelo v úvahu za předpokladu, že by docházelo k povolení zkušebního provozu na žádost

---

<sup>70</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. 1 Azs 3/2013–27

stavebníka. Přesto se domnívám, že takové řešení není možné, jelikož ustanovení § 78a odst. 1 StavZ obsahuje taxativní vymezení případů, kdy je možné nahradit rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou.

Těmi jsou veřejnoprávní smlouva o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Je zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu institut veřejnoprávní smlouvy aplikovat pro případ zkušebního provozu, a proto se domnívám, že rozhodnutí o zkušebním provozu stavby není možné veřejnoprávní smlouvou nahradit.

Závěrem doplňuji, že rozhodnutí o povolení zkušebního provozu je zpoplatněno poplatkem ve výši 1000 Kč dle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů



## 5 Účastenství a postavení dotčených osob

### 5.1 Účastenství

Stavební zákon v ustanovení § 124 odst. 2 StavZ stanovuje taxativním výčtem okruh osob v postavení účastníka správního řízení vedeného ve věci povolení nebo nařízení zkušebního provozu stavby. Půjde tedy o osobu stavebníka a vlastníka stavby, je-li odlišný od stavebníka.<sup>72</sup> Taxativní výčet účastníků řízení o zkušebním provozu tak vylučuje použití obecné právní úpravy účastenství vymezenou v SŘ.<sup>73</sup>

Ve vztahu k účastenství je však třeba doplnit, že starý StavZ definoval okruh účastníků kolaudačního řízení, jehož součástí je i řízení o zkušebním provozu stavby, odlišně, přičemž stanovoval, že účastníkem řízení je a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.<sup>74</sup>

Toto ustanovení může být v určitých případech stále aktuální, jelikož přechodné ustanovení § 190 StavZ stanovuje, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Proto pokud bylo takové řízení zahájeno již před účinností StavZ, tedy před 1. lednem 2007, bude se účastenství posuzovat ve smyslu starého StavZ a okruh účastníků může být v takovém případě širší, než vymezuje aktuální právní úprava.

### 5.2 Možnost účastenství spolků

Otázkou spojenou s vymezením okruhu účastníků je také, zda se mohou spolky hájící veřejné zájmy stát za určitých podmínek účastníky řízení o povolení či nařízení zkušebního provozu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „OchPřKr“) nebo zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „VIŽP“).

Účast spolků na rozhodování veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí je považována za představitele kvalifikované formy účasti veřejnosti. Jejím smyslem je zahrnout do předmětného řízení subjekty, které budou hájit zájem na ochraně životního prostředí, a to vedle dalších soukromých a veřejných zájmů.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> KÝVALOVÁ, *Stavební zákon ...*, s. 920–923.

<sup>73</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 4 As 157/2013-33

<sup>74</sup> zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 362/2003 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2007

<sup>75</sup> SNOPKOVÁ, Tereza. (Ne)účast spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2018, roč. XXI, č. 2, s. 34 – 38.

Ustanovení § 70 OchPřKr stanovil, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny je oprávněno se účastnit řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) VIŽP.<sup>76</sup> Vzhledem k novelizaci daného ustanovení zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinné od 1. ledna 2018 došlo k vyloučení aplikace ustanovení § 70 OchPřKr na řízení, která nejsou vedena podle tohoto zákona.<sup>77</sup> Dané ustanovení proto není možné použít v řízení o povolení nebo nařízení zkušebního provozu stavby, jelikož není řízením vedeným podle OchPřKr a spolky hájící veřejné zájmy se tedy na základě OchPřKr nemohou stát účastníky tohoto řízení.

Druhá teoretická možnost pro spolky hájící veřejné zájmy účastnit se řízení o povolení nebo nařízení zkušebního provozu stavby vyplývá z VIŽP. Ustanovení § 9c odst. 3 písm. b) VIŽP stanovuje, že dotčená veřejnost, za kterou je ve smyslu § 3 písm. i) bod 2. považována i právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, se může stát účastníkem navazujícího řízení, pokud se přihlásí správnímu orgánu podáním písemného oznámení.<sup>78</sup>

Pro posouzení, zda je možné dané ustanovení aplikovat i na řízení o povolení nebo nařízení zkušebního provozu stavby je nezbytné zhodnotit, zda je toto řízení podřaditelné pod pojem „navazující řízení“. Nejprve bych se zaměřil na historickou úpravu VIŽP účinnou do novelizace tohoto ustanovení k 1. listopadu 2017. Historická úprava v ustanovení § 3 písm. g) VIŽP vymezovala navazující řízení jako takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle VIŽP.<sup>79</sup> Takto definovaný okruh řízení podřaditelných pod pojem navazující řízení byl poměrně široký a odborná literatura dovozovala, že i řízení o zkušebním provozu může být za určitých podmínek navazujícím řízením. Navazujícím

---

<sup>76</sup> zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>77</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 225/2017Sb. účinném ke dni 1. ledna 2018

<sup>78</sup> zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>79</sup> zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 326/2017 Sb. účinném ke dni 1. listopadu 2017

řízením však mohlo být pouze na základě povahy konkrétní situace a nebylo možné toto posouzení nijak generalizovat.<sup>80</sup>

Zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů však došlo k novelizaci ustanovení § 3 písm. g) VIŽP s účinností od 1. listopadu 2017.<sup>81</sup> V rámci této novelizace byla výše uvedená definice navazujícího řízení nahrazena taxativním výčtem řízení, které lze za splnění konkrétních podmínek považovat za navazující řízení. V rámci taxativního výčtu však není řízení o zkušebním provozu zmíněno, proto je zapotřebí vyloučit jeho podřaditelnost pod pojem navazujícího řízení. Účastenství spolků hájících veřejné zájmy na základě § 9c odst. 3 písm. b) VIŽP proto za aktuálního znění VIŽP není pro řízení o povolení nebo nařízení zkušebního provozu přípustné.<sup>82</sup>

Je proto potřeba uzavřít, že spolky hájící veřejné zájmy se nemohou podle aktuální právní úpravy dostat do pozice účastníků řízení o zkušebním provozu stavby, a to na základě OchPřKr ani VIŽP.

### 5.3 Možnost obrany dotčených osob

Účastníkům řízení o zkušebním provozu stavby je zajištěna možnost obrany proti vydanému rozhodnutí prostřednictvím podání odvolání dle § 81 odst. 1 SŘ.<sup>83</sup> Odvolat se však mohou výhradně účastníci tohoto řízení, přičemž osoby, které by se potencionálně cítily dotčené daným rozhodnutím takovou možnost nemají.

Otázkou však zůstává, zda se mohou osoby dotčené daným rozhodnutím bránit prostřednictvím podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“). Dle § 65 odst. 1 SŘS se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.<sup>84</sup>

V kapitole „Řízení o zkušebním provozu“ jsem uzavřel, že rozhodnutí o povolení či nařízení zkušebního provozu je správním rozhodnutím, a proto je žaloba proti rozhodnutí

---

<sup>80</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. (ed). *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 10–21.

<sup>81</sup> zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 326/2017 Sb. účinném ke dni 1. listopadu 2017

<sup>82</sup> zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>83</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>84</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

správního orgánu proti takovému rozhodnutí obecně přípustná. Jednou ze specifických podmínek přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je dle § 68 písm. a) SŘS vyčerpání všech řádných opravných prostředků žalobcem v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.<sup>85</sup>

V souvislosti s touto podmínkou vznikl určitý rozpor u odborné veřejnosti, zda může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat osoba, která v řízení o zkušebním provozu nebyla účastníkem, a proto pro ni nebyly přípustné řádné opravné prostředky, přesto se cítí dotčena na svých právech vydaným rozhodnutím.

Tento rozpor byl často řešen při rozhodování správních soudů, přičemž NSS v této otázce konzistentně zastává názor, že *“zásada subsidiarity soudního přezkumu nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním opravného prostředku mimořádného, nepřípustného nebo nenárokového, jelikož žalobci v důsledku taxativního výčtu účastníků řízení o povolení zkušebního provozu v § 124 odst. 1 stavebního zákona nebyli účastníky tohoto řízení. To však nevylučuje podání správní žaloby proti rozhodnutí, pokud skutečně napadeným rozhodnutím žalovaného došlo ke zkrácení žalobců na jejich právech.”*<sup>86</sup>

Je proto zřejmé, že ve světle ustálené praxe NSS je dána žalobní legitimace i osobám, které nebyly účastníky řízení o zkušebním provozu stavby, ale tvrdí, že vydaným rozhodnutím byly zkráceny na svých právech. Soud tímto rozhodnutím přiznal za splnění určitých podmínek žalobní legitimaci obcím a spolkům v případech, kdy nebyly účastníky řízení o zkušebním provozu.<sup>87</sup>

NSS se proto dále ve své rozhodovací praxi zabýval posuzováním, kdy je možné osobu považovat za zkrácenou na svých právech. K tomuto NSS uvádí, že *“žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.”*<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>86</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>87</sup> BLATOVÁ, Tamara. Ochrana veřejného zájmu a oprávněných zájmů dotčených osob, zkušební provoz, přezkum závazného stanoviska. Stavebně správní praxe – příloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*, 2016, roč. XIX, č. 6, s. 2–4.

<sup>88</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002–42

V návazné judikatuře dále NSS zkoumal míru zásahu do právní sféry žalobce, přičemž vyslovil, že „*aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.*”<sup>89</sup>

Z výše uvedeného je proto zřejmé, že dotčené osoby, mezi které mohou patřit také spolky hájící veřejné zájmy, se nemohou domáhat obrany proti rozhodnutí o povolení či nařízení zkušebního provozu stavby prostřednictvím řádných opravných prostředků, a to především prostřednictvím odvolání dle § 81 a násl. SŘ. Naproti tomu je dotčeným osobám dána žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kterou mohou podat za předpokladu, že tímto rozhodnutím došlo ke zkrácení na jejich právech.

Zajištěním práva na soudní ochranu je tato úprava dle mého názoru v souladu s čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen “Aarhuská úmluva”),<sup>90</sup> který má za cíl obecně zajistit dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně proti aktům, jednáním nebo opomenutím, pokud mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí.<sup>91</sup>

Obecně proto aktuální legislativní úpravu účastenství u řízení o zkušebním provozu stavby neshledávám za rozpornou se smyslem a účelem Aarhuské úmluvy, jelikož přístup dotčené veřejnosti k právní ochraně je danou žalobní legitimací, dle mého názoru, zajištěn v dostatečné míře. Na druhou stranu se domnívám, že právě vyloučení účastenství dotčené veřejnosti do určité míry umožňuje časté zneužívání a obcházení institutu zkušebního provozu stavby v rozporu s jeho smyslem a účelem. To je umožněno díky omezeným obranným prostředkům poskytnutým dotčené veřejnosti, která není legitimována k podávání řádných opravných prostředků, které mají zpravidla odkladný účinek viz § 85 odst. 1 SŘ.<sup>92</sup>

Přestože se dotčená veřejnost může domáhat svých práv podáním žaloby proti rozhodnutí, toto podání nemá odkladný účinek dle § 73 odst. 1 SŘS, přičemž dané řízení před správním soudem bude vzhledem k rozsáhlosti a vytíženosti správních soudů zpravidla časově náročnější, než by tomu mohlo být v rámci řízení o řádném opravném prostředku, například

---

<sup>89</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. 8 As 47/2005–86

<sup>90</sup> sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva).

<sup>91</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*, 2018, č. 6, s. 182.

<sup>92</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

odvolání.<sup>93</sup> Tato skutečnost velmi snižuje reálnou efektivitu obrany dotčených osob proti danému rozhodnutí, jelikož právě při delších řízeních může nezdědka docházet k situacím, kdy je vydané rozhodnutí přezkoumáno až po ukončení zkušebního provozu či po vydání rozhodnutí o jeho opětovném prodloužení, které fakticky nahradí přezkoumávané rozhodnutí.

---

<sup>93</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

## 6 Doba zkušebního provozu

### 6.1 Doba zkušebního provozu obecně

Vzhledem k faktu, že zkušební provoz stavby je institutem, který umožňuje určitým způsobem užívat stavbu dočasně, a to před vydáním kolaudačního souhlasu, je zřejmé, že právě doba použití stavby ve zkušebním provozu je jednou ze stěžejních otázek souvisejících s institutem jako takovým.

Jak již napovídá samotný text ustanovení § 124 odst. 1 věta druhá StavZ “*V rozhodnutí uvede zejména dobu trvání zkušebního provozu stavby...*”, stanovení doby zkušebního provozu je obligatorní náležitostí rozhodnutí o zkušebním provozu (viz podkapitola “Rozhodnutí”).<sup>94</sup>

Předpokládá se, že pokud se stavební úřad rozhodne nařídit zkušební provoz stavby, měl by se stavebníkem projednat dobu jeho trvání. Rozhodnutím bude zasahováno do otázky délky provozu stavby pro účely zkušebního provozu, což klade na stavebníka, resp. budoucího provozovatele určité nároky na jeho zajištění, a to např. zajištění potřebného personálu, spotřeba energií, související administrativa apod.<sup>95</sup>

Pokud bude řízení zahájeno na žádost stavebníka, měl by stavebník v této žádosti uvést též dobu potřebnou k ověření specifikovaných ukazatelů a délku stanovené doby řádně zdůvodnit.<sup>96</sup> I v případě, že stavební úřad žádosti stavebníka plně vyhoví a ve svém rozhodnutí stanoví lhůtu požadovanou stavebníkem, musí tuto lhůtu dostatečně odůvodnit. Nelze tedy mít za to, že pokud je lhůta stanovena v souladu se stavebníkem, není nutné její vymezení v rozhodnutí blíže odůvodňovat, a to především z důvodu, že užívání stavby ve zkušebním provozu, a proto i samotná doba takového užívání, mohou mít vliv na své okolí a zájmy dotčených osob. Je proto po stavebním úřadu požadována přiměřená úvaha a následné odůvodnění týkající se vymezení doby zkušebního provozu.<sup>97</sup>

Co se týče nastavení délky zkušebního provozu, ta by měla odpovídat především smyslu a účelu aplikace daného institutu, a to s přihlédnutím k povaze konkrétního případu.<sup>98</sup> Doba zkušebního provozu by tedy měla být nastavena tak, aby byla dostatečná pro vyzkoušení požadovaných vlastností, které mají být právě zkušebním provozem prověřeny. Doba by však neměla přesahovat tento nutný rámec a stavba by se měla ve zkušebním provozu nacházet

---

<sup>94</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. účinném ke dni 1. ledne 2013

<sup>95</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>96</sup> Tamtéž.

<sup>97</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>98</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

pouze do doby, než jsou ověřeny požadované vlastnosti a získány dostatečné údaje o stavbě k tomu, aby mohlo být přistoupeno ke kolaudačnímu řízení.

Tento názor reflektoval NSS ve svém rozhodnutí ze dne 24. července 2015 č.j. 2 As 37/2015 – 46, když v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že *“Časové omezení zkušebního provozu slouží k určení období dostatečného pro ověření vybraných vlastností stavby. Jeho účelem není, aby se stavba nacházela ve zkušebním provozu po celou předepsanou dobu, ale aby byl zkušební provoz do uvedeného data ukončen. Proto je nadbytečné zkrácení stanovené lhůty a stavební zákon počítá pouze s možností jejího prodloužení. Dojde-li k ověření vlastností stavby, postrádá další pokračování ve zkušebním provozu smysl, takže po stavebníkovi nelze požadovat, aby nesl další náklady se zkušebním provozem spojené. A jsou-li v průběhu zkušebního provozu zjištěny vady nebo nesoulad s předchozími rozhodnutími, není důvodu, aby osoby dotčené provozem stavby musely dále snášet rušící projevy provozu.”*<sup>99</sup>

Vzhledem k obecnosti úpravy a různorodosti možných staveb a případů, na které může být zkušební provoz aplikován, však není judikaturou ani v odborné literatuře vymezena konkrétní doba zkušebního provozu, která by byla maximální možnou nebo přiměřenou. Lze se však do jisté míry setkat s náznaky přiměřenosti doby v odůvodnění jednotlivých rozhodnutí, která se vyjadřují k délce zkušebního provozu, avšak ta nebyla v těchto případech meritem rozhodování. Například ve výše citovaném rozhodnutí se NSS vyjádřil, že *“Zkušební provoz v délce téměř tří let lze považovat za poměrně dlouhý a bylo tedy namístě odůvodnit, zda tato doba nepřesahuje dobu potřebnou pro ověření vlastností provedené stavby”*<sup>100</sup>. Z toho je zřejmé, že ani doba tří let nevybočuje z rozumné a předpokládané míry, pokud bude dostatečně odůvodněna.

Dle mého názoru lze proto přiměřenou dobu zkušebního provozu očekávat zpravidla v řádu měsíců, případně let, přičemž bude velmi záležet na komplikovanosti zařízení stavby, která podléhají ověření.

## **6.2 Prodloužení zkušebního provozu**

Z výše uvedeného vyplývá, že v praxi mohou při provádění zkušebního provozu nastat dvě odlišné situace v souvislosti s vymezením jeho doby. První je případ, kdy veškeré vlastnosti stavby jsou ověřeny před uplynutím lhůty stanovené pro provedení zkušebního provozu. V takovém případě nemá smysl dále ve zkušebním provozu pokračovat a stavebník by měl

<sup>99</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46

<sup>100</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44



případně podat žádost o vydání kolaudačního souhlasu podloženou výsledky zkušebního provozu ve smyslu § 122 odst. 1 StavZ.

Na druhou stranu se také může během provádění zkušebního provozu zjistit, že stanovená doba nebude postačovat k ověření všech potřebných vlastností. Pro takové případy byla do ustanovení § 124 StavZ novelou č. 350/2012 Sb. přidána možnost za trvání zkušebního provozu prodloužit jeho dobu novým rozhodnutím vydaným stavebním zákonem.<sup>101</sup>

Doba k provedení zkušebního provozu nemusí postačovat z různých důvodů, a to například pro zjištění, že k samotnému ověření vlastností je potřeba více času nebo v průběhu zkušebního provozu může vyjít najevo, že je potřeba u stavby provést určitá opatření a změny, které je nutné následně ověřit ve zkušebním provozu.

Řádným postupem prodloužení doby zkušebního provozu se ve Zprávě o šetření z vlastní iniciativy ze dne 16. června 2014 sp. zn. 5132/2013/VOP/TM zabýval Veřejný ochránce práv (dále jen „VOP“), v případě, kdy byl zkušební provoz opakovaně prodlužován pouze ve formě pouhého zápisu o zavedení nového zkušebního provozu. VOP se vymezil tak, že prodloužení doby zkušebního provozu stavby musí být vždy v rámci správního řízení podle SŘ, jehož výsledkem je formálně rozhodnutí jako konstitutivní akt dle SŘ.<sup>102</sup>

Prodloužení zkušebního provozu by tedy nemělo mít jinou formu, než správní rozhodnutí. Dále je k tomuto nutné doplnit, že rozhodnutí o prodloužení doby zkušebního provozu by mělo být vždy podloženo novým souhlasným stanoviskem dotčeného orgánu.<sup>103</sup>

V rozhodnutí o prodloužení trvání zkušebního provozu by měl stavební úřad především vyhodnotit dosavadní průběh zkušebního provozu a dostatečně konkrétně vymezit potřebná opatření a úpravy, která je stavebník povinen provést a jejich vlastnosti následně ověřit ve zkušebním provozu. Pokud by tato opatření a úpravy nebyla dostatečně vymezena, neměl by pak stavební úřad prakticky možnost jejich provedení ověřit a posoudit.<sup>104</sup> Dle mého názoru by měl stavební úřad v rozhodnutí o prodloužení trvání zkušebního provozu dostatečně odůvodnit potřebnost vymezených opatření a úprav a také dobu, o kterou bude zkušební provoz prodloužen, a to především s ohledem na časovou náročnost provedení jednotlivých opatření a úprav a ověření jejich dopadů na stavbu a okolí.

Závěrem je zapotřebí k prodloužení trvání zkušebního provozu dodat, že není nastaveno žádné konkrétní omezení co do jeho maximální možné doby či limitu počtu rozhodnutí o

---

<sup>101</sup> zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. účinném ke dni 1. ledne 2013

<sup>102</sup> závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. září 2015, sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

<sup>103</sup> závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. září 2015, sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

<sup>104</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2016, sp. zn. 4 As 160/2016–61

prodloužení doby zkušebního provozu týkajícího se téže stavby. Rozhodnutí o prodloužení doby zkušebního provozu však vždy musí odpovídat povaze stavby a potřebnosti provedení opatření či úprav, což musí stavební úřad ve svém rozhodnutí vždy řádně odůvodnit. Přestože tedy není zakotvena konkrétní limitace prodlužování doby zkušebního provozu, jeho omezení je dáno právě smyslem a účelem zkušebního provozu.

### 6.3 Zahájení a ukončení zkušebního provozu

Z povahy zkušebního provozu je zřejmé, že stavební úřad by svým rozhodnutím neměl zavazovat stavebníka k zahájení zkušebního provozu k určitému datu, jelikož jeho zahájení sebou často přináší určité povinnosti na straně stavebníka.<sup>105</sup> Den zahájení zkušebního provozu je proto zpravidla ponechán na vůli stavebníka, který by však měl následně o zahájení zkušebního provozu stavební úřad vyrozumět.<sup>106</sup> Povinnost oznámit stavebnímu úřadu předem zahájení zkušebního provozu je stavebníkovi dána dle § 152 odst. 3 písm. f) StavZ.

Případy ukončení zkušebního provozu jsou uvedeny výše. V určitých případech je však u staveb technicky náročné případně neekonomické ukončit zkušební provoz a až následně po kolaudaci začít stavbu znovu používat. Takovým případem jsou například stavby skláren a stavby těžkého průmyslu, kdy je pro rozpálení pecí spotřebováváno výrazné množství energie a jejich znovuoobnovení po vyhasnutí je technicky náročné. Dalším příkladem mohou být v současné době populární stavby bioplynových stanic, kdy po jejich zprovoznění by bylo technicky náročné zajistit odstávku po předem neurčitou dobu.<sup>107</sup>

V takových případech mohou být již v rozhodnutí o povolení případně uložení zkušebního provozu upraveny podmínky pro plynulý přechod stavby ze zkušebního provozu do trvalého užívání.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>106</sup> POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>107</sup> PŮČEK. *Stavební zákon: praktický komentář...*, s. 590–599.

<sup>108</sup> Tamtéž.

## 7 Praktické případy zneužití zkušebního provozu

### 7.1 Pražský okruh

Pravděpodobně nejvíce medializovaným případem, ve kterém je možné v určité míře spatřovat obcházení smyslu a účelu zkušebního provozu stavby, je Pražský okruh. Jedná se o případ, kdy je liniová stavba dlouhodobě využívána bez kolaudačního souhlasu.

Pražský okruh započal s užíváním již v roce 2010, a to nejprve na základě institutu předčasného užívání stavby. Následně bylo rozhodnuto o povolení zkušebního provozu na žádost stavebníka, Ředitelství silnic a dálnic ČR, závod Praha, který plynule navázal na předčasné užívání stavby. Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) ve svém rozhodnutí stanovil následující podmínky:

- 1) doba trvání zkušebního provozu bude od 1. 7. 2013 do 31. 12. 2015,
- 2) v průběhu zkušebního provozu budou realizovány včetně vyhodnocení účinku protihlukové stěny.<sup>109</sup>

Výše uvedené rozhodnutí bylo napadeno žalobou proti rozhodnutí správního orgánu u Městského soudu v Praze. Žalobce lze rozdělit do třech odlišných skupin. První skupinou jsou jednotlivé obce, které byly daným rozhodnutím dotčeny, jmenovitě tedy obec Dobřejovice, obec Herink a obec Modletice. Dalšími žalobci bylo Sdružení občanů okolí SOKP proti hluku z dopravy a žalobkyně D. Z. Hlavním problémem samotného provozu stavby byla již od jeho počátku nadměrná hluková zátěž, která nebyla v průběhu předčasného užívání stavby ani zkušebního provozu stavebníkem řešena.<sup>110</sup>

Žaloba byla Městským soudem v Praze odmítnuta s odůvodněním, že žalobci neuplatnili veškeré řádné opravné prostředky, a proto je dle § 68 písm. a) SŘS žaloba nepřijatelná.<sup>111</sup>

V návaznosti na toto rozhodnutí žalobci podali kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. V rámci tohoto řízení NSS posuzoval především otázku účastenství v rámci řízení o zkušebním provozu a dále postavení dotčených osob a jejich možných prostředků obrany. V odůvodnění svého rozhodnutí NSS vymezil, že dotčené osoby jsou oprávněné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu i v případě, že nepodali odvolání proti samotnému rozhodnutí o zkušebním provozu. To dovodil především ze skutečnosti, že dotčené osoby nejsou oprávněny podat odvolání proti rozhodnutí o zkušebním provozu, jelikož nejsou účastníky řízení, přičemž přípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být podmiňována podáním mimořádného, nepřijatelného nebo nenárokového opravného

<sup>109</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>110</sup> Tamtéž.

<sup>111</sup> rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, sp.zn. 6 A 162/2013–4

prostředku. Na základě výše uvedeného NSS kasační stížnosti vyhověl, přičemž napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.<sup>112</sup>

Přestože Městský soud v Praze v následném rozsudku shledal žalobní legitimaci žalobců, samotnou žalobu zamítl pro její nedůvodnost.<sup>113</sup>

Toto rozhodnutí bylo následně napadeno další kasační stížností k NSS. V rámci tohoto řízení se NSS zabýval především podmínkou na vybudování protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu, která byla součástí rozhodnutí o zkušebním provozu. Tuto podmínku posoudil NSS jako nezákonnou, a to především z důvodu, že je stanovena neurčitě a nevyplývá z ní skutečná záruka realizace protihlukových stěn v průběhu zkušebního provozu. Z těchto důvodů NSS zrušil napadené rozhodnutí a dále zrušil i samotné rozhodnutí o povolení zkušebního provozu a věc vrátil Magistrátu k dalšímu řízení.<sup>114</sup>

Přes výše uvedená rozhodnutí je však zřejmé, že stavebník dále žádal o další následná povolení zkušebního provozu, přičemž Magistrát jeho žádostem vyhověl, přestože se žalobci domáhali dalšími možnostmi soudní ochrany viz např. usnesení NSS ze dne 17. dubna 2018, č.j. Aprk 9/2018 – 98.<sup>115</sup>

Kromě samotné soudní ochrany se žalobci domáhali ochrany svých práv i jinými způsoby, jako například petice, podnět veřejnému ochránci práv či podněty adresované různým úřadům.<sup>116</sup> Ochrana práv je však značně ztížena časovým omezením zkušebního provozu. Je-li totiž například zkušební provoz povolen na méně než dva roky viz například rozhodnutí Magistrátu ze dne 19. 6. 2017, č. j. 761/2016-910-IPK/9<sup>117</sup>, zpravidla nedojde do jeho ukončení k vydání pravomocného rozhodnutí správního soudu o podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Rozhodnutí vydané po skončení zkušebního provozu pak může určit nezákonnost zkušebního provozu, avšak s ohledem na jeho ukončení se jedná v podstatě pouze o akademický výrok.

Na základě posledních informací dostupných před dokončením mé práce je Pražský okruh užíván stále ve zkušebním provozu.<sup>118</sup>

Zkušební provoz by měl být použit pro již dokončené stavby a měl by sloužit výhradně k ověření a vyzkoušení funkčních vlastností stavby, přičemž by v jeho rámci nemělo docházet k finalizaci stavby „za pochodu“ (blíže viz kapitola „Podmínky stavby pro povolení/nařízení

---

<sup>112</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 4 As 157/2013–33

<sup>113</sup> rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. prosince 2015, sp. zn. 6 A 162/2013–102

<sup>114</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

<sup>115</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. Aprk 9/2018–98

<sup>116</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 4 As 157/2013–33

<sup>117</sup> rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 19. 6. 2017, sp.zn. 761/2016-910-IPK/9

<sup>118</sup> usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. Aprk 9/2018–98

zkušebního provozu“). S výše uvedeným účelem by mělo také korespondovat vymezení doby zkušebního provozu, která by měla být nastavena tak, aby byla dostatečná pro ověření potřebných parametrů stavby (blíže viz kapitola „Doba zkušebního provozu“).

Na základě výše uvedených skutečností se domnívám, že v daném případě dochází k obcházení smyslu a účelu institutu zkušebního provozu stavby za situace, kdy je zřejmé, že stavebníkovi by nebyl vydán kolaudační souhlas k řádnému užívání stavby. Z hlediska nedokončenosti protihlukových stěn a celkové doby zkušebního provozu přesahující období 5 let je z případu Pražského okruhu zřejmé, že smyslem využití institutu zkušebního provozu nebylo odzkoušení klíčových vlastností stavby v běžném provozu sloužící jako podklad v řízení o kolaudačním souhlasu.

Liknavost přístupu a nevyvíjení dostatečného tlaku vůči stavebníkovi vytkl Magistrátu také zástupce veřejné ochránkyně práv Stanislav Křeček ve své tiskové zprávě ze dne 12. června 2014. Zástupce veřejné ochránkyně práv v tiskové zprávě dále uvedl, že podle jeho zkušeností se nejedná o výjimečný případ, nýbrž že taková praxe je u liniových staveb zcela běžná.<sup>119</sup>

## 7.2 Nové spojení

Dalším případem, v rámci kterého dochází k dlouholetému prodlužování zkušebního provozu ve zjevném rozporu se smyslem a účelem zkušebního provozu, je stavba s názvem „ČD DDC, Nové spojení Praha hl. n. – Libeň, Vysočany, Holešovice“ (dále jen „Nové spojení“), které bylo předmětem šetření VOP. Stavebníkem je Správa železniční dopravní cesty, státní organizace. Stavební povolení i následné rozhodnutí o povolení zkušebního provozu bylo vydáno Drážním úřadem jakožto speciálním stavebním úřadem.<sup>120</sup>

Ve stavebním povolení ze dne 14. 4. 2004 bylo stanoveno, že stavebník před vydáním kolaudačního souhlasu požádá o zavedení zkušebního provozu, pokud to bude nutné. Další podmínkou bylo, že ke kolaudaci budou předloženy výsledky kontrolního měření hladin zvuku, dokladující dostatečnou účinnost protihlukových opatření, čímž bude zjištěno, zda nejsou překročeny nejvyšší přípustné hladiny zvuku.<sup>121</sup>

Zkušební provoz byl zaváděn postupně podle realizovaných stavebních objektů. Na úseku, který byl předmětem zkoumání VOP, tedy úsek tratě při ulici Příběnická, byl zkušební provoz povolen od 29. 12. 2011 do 31. 12. 2012. Vzhledem k tomu, že stavebník neměl k dispozici

---

<sup>119</sup> *Pražský okruh už čtvrtý rok „na zkoušku“, protože kolaudace není možná* [online]. ochrance.cz, 12. června 2014 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/prazsky-okruh-uz-ctvrty-rok-na-zkoušku-protože-kolaudace-není-možná/>>.

<sup>120</sup> zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci hluku z železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n., sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

<sup>121</sup> Tamtéž.

souhlasné stanovisko Hygienické stanice hlavního města Prahy (dále jen „HS HMP“) podmiňující vydání kolaudačního souhlasu, požádal o prodloužení zkušebního provozu. Zkušební provoz byl takto na základě žádostí stavebníka dlouhodobě prodlužován, a to vždy o jeden rok.<sup>122</sup>

Zkušební provoz byl však prodlužován Drážním úřadem pouze ve formě opakovaně prováděných zápisů o zavedení nového zkušebního provozu. Na základě závěrů VOP se však jedná o nezákonný postup, jelikož prodloužení doby trvání zkušebního provozu vyžaduje formu rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ.<sup>123</sup>

Ve svém závěrečném stanovisku VOP Drážnímu úřadu doporučil, aby podnikl účinné kroky k odstranění nedobré praxe, kdy je stavba užívána dlouhodobě ve zkušebním provozu, tedy aby v úzké součinnosti s HS HMP vyvinul tlak na stavebníka k urychlené kolaudaci stavby a následným opatřením k legalizaci jejího případně hlukově nadlimitního provozu.<sup>124</sup>

I přes závěrečné stanovisko VOP dosud nedošlo k dostatečné nápravě a předmětný úsek nebyl dosud řádně zkolaudován, přičemž je nadále provozován v rámci zkušebního provozu.<sup>125</sup>

### 7.3 Další případy zneužití zkušebního provozu

Jako názornou ukázkou, že výše uvedené případy nejsou pouze výjimečnými excesy, nýbrž představují zcela běžnou praxi níže uvádím další medializované případy aplikace zkušebního provozu v rozporu s jeho smyslem a účelem.

Na případ Pražského okruhu do jisté míry navazuje stavba Tunelového komplexu Blanka. U daného komplexu je ve stavebním povolení stanovena podmínka ke kolaudaci, která stanovuje, že komplex může být zprovozněn až poté, co bude dokončen Pražský okruh.<sup>126</sup> Tunelový komplex Blanka je proto od své dostavby již po dobu 3 let používán ve zkušebním provozu s tím, že tento postup se předpokládá do doby, než bude zkolaudována stavba Pražského okruhu.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci hluku z železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n., sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

<sup>123</sup> závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. září 2015, sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

<sup>124</sup> Tamtéž.

<sup>125</sup> ŠINDELÁŘ, Jan. *Přehledně: Pražské Nové spojení čeká na kolaudaci osm let, má problémy s hlukem* [online]. zdopravy.cz, 5. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://zdopravy.cz/prehledne-prazske-nove-spojzeni-ceka-na-kolaudaci-osm-let-ma-problemy-s-hlukem-15610/>>

<sup>126</sup> POKORNÝ, Marek. *Hrozba pro Blanku: Slavi rok, ale kolaudace nebude deset let. Soud ji tak může zavřít* [online]. zpravy.aktualne.cz, 19. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/hrozba-pro-blanku-slavi-rok-ale-kolaudace-nejde-deset-let->>.

<sup>127</sup> FORSTEROVÁ, Natálie. *Tunel Blanka slaví 3 roky od otevření* [online]. prahatv.eu, 19. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/8325/tunel-blanka-slavi-3-roky-od-otevreni->>.

Příliš dlouhé období zkušebního provozu u staveb se netýká výhradně staveb liniových, ale takové případy je možné spatřovat i u staveb se zcela odlišným určením. Jako jeden příklad za všechny uvádím Spalovnu v Chotíkově, která je ve zkušebním provozu již více než 3 roky. Generální ředitel Plzeňské teplárenské a.s., která je stavebníkem, Tomáš Drápela potvrdil, že kolaudační souhlas nebyl vydán v termínu do 12. srpna 2018 z důvodu „obstrukcí aktivistů“.<sup>128</sup>

Je zřejmé, že u takto technicky složité stavby, kterou spalovna bezpochyby je, by mělo dojít k provedení zkušebního provozu před jejím uvedením do provozu trvalého, a to především s cílem eliminovat možné negativní vlivy stavby na životní prostředí na minimum. To však neznamená, že zkušební provoz by u takto technicky náročné stavby měl probíhat neúměrně dlouhou dobu.

U dané stavby například existovalo riziko, že jejím provozem bude vypouštěno do ovzduší nadměrné množství dioxinů, čímž dojde jeho znečištění. Tato skutečnost byla jedním z bodů řešených Krajským soudem v Plzni v rozhodnutí ze dne 31. května 2018, č.j. 30 A 45/2018-173. Přestože žalobce v daném případě neprokázal nadměrné znečišťování ovzduší, osobně považuji tuto hrozbu za reálnou a mělo by proto být dle mého názoru použito zkušebního provozu pouze v nezbytné míře tak, aby v co nejkratší době mohly být prokázány případné dopady stavby na životní prostředí.<sup>129</sup>

Prodloužení zkušebního provozu s argumentací, že jej způsobily „obstrukce aktivistů“, je proto dle mého názoru nesprávným krokem, který odporuje snaze maximální efektivnosti zkušebního provozu a využití pouze nezbytně nutné doby k ověření požadovaných vlastností stavby.

Z výše uvedených příkladů je zřejmé, že využití institutu zkušebního provozu v případech, kdy není možné ke stavbě získat kolaudační souhlas pro nesplnění některé z podmínek stanovených ve stavebním povolení, je běžně praktikovaným postupem. Takový postup je však dle mého názoru zcela v rozporu se smyslem a účelem institutu zkušebního provozu (blíže viz podkapitola „Smysl a účel zkušebního provozu“). Jedná se tedy o praktiku, která je v určitých případech zřejmým zneužitím institutu zkušebního provozu a obcházením kolaudačního souhlasu. Daná praxe je aplikována na stavby s různým určením, a to od staveb

---

<sup>128</sup> VESELÁ, Dana. *Spalovna jede naplno, už třetím rokem je ve zkušebním režimu* [online]. plzensky.denik.cz, 12. srpna 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <[https://plzensky.denik.cz/zpravy\\_regio/n/spalovna-jede-naplno-uz-tretim-rokem-je-ve-zkusebnim-rezimu-20180812.html](https://plzensky.denik.cz/zpravy_regio/n/spalovna-jede-naplno-uz-tretim-rokem-je-ve-zkusebnim-rezimu-20180812.html)>.

<sup>129</sup> rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2018, sp. zn. 30 A 45/2018–173

liniových až po továrny a jiné stavby obsahující technologická zařízení. Často tak dochází k určité legalizaci provozu stavby, kterou by například pro nedodržení hygienických předpisů nebylo možné zkolaudovat. Z tohoto důvodu je daná praxe velmi nebezpečná z pohledu rizik spojených s užíváním staveb, jelikož stavby provozované bez ohledu na splnění např. hygienických norem v oblasti hluku mohou mít značný dopad na své okolí.



## Závěr

Zkušební provoz stavby je již tradičním institutem stavebního práva, který je určitou formou prozatímního neboli dočasného provozu stavby představující předstupeň k trvalému užívání stavby. Jeho smyslem a účelem je především ověření funkčnosti a vlastností stavby a jejich následné vyhodnocení s ohledem na schválenou projektovou dokumentaci.

V porovnání institutu zkušební provozu se slovenskou úpravou je dle mého názoru česká legislativa konkrétnější a jde více do detailu, přičemž tato skutečnost napomáhá k dosažení větší právní jistoty. Naproti tomu slovenský StavZ poskytuje stavebním úřadům nesrovnatelně vyšší míru volnosti při aplikaci správního uvážení. Jako jednu z předností slovenské úpravy považuji umožnění obcím účastnit se sjednávání podmínek zkušební provozu. Podmínky zkušební provozu by proto měly být, dle slovenské právní úpravy, určeny po dohodě s obcí a dotčenými orgány.

Pokud se jedná o základní požadavky na stavby, které mohou být podrobeny zkušebnímu provozu, mělo by se jednat o již dokončené stavby, které mohou mít určitý vliv na své okolí, a z toho důvodu je nezbytné posoudit konkrétní možné dopady, které taková stavba může způsobit v rámci plánovaného provozu. Dále doplňuji, že zkušební provoz lze dle mého názoru aplikovat i na části stavby schopné samostatného užívání. Pro budoucí právní úpravu bych však navrhoval do ustanovení o zkušebním provozu stavby výslovně zahrnout podmínku ověření dokončenosti stavby dle projektové dokumentace stavebním úřadem před zahájením zkušební provozu. To by dle mého názoru mělo do jisté míry zamezit případům, kdy jsou do zkušební provozu uváděny stavby, které dosud nesplňují některé z požadavků stanovených v projektové dokumentaci a tyto požadavky jsou splněny až následně v průběhu zkušební provozu prováděním dodatečných úprav.

V rámci kapitoly Řízení o zkušebním provozu je možné uzavřít, že zkušební provoz může být stanoven povolením na základě žádosti stavebníka, nařízením na základě požadavku dotčeného orgánu, přičemž se zpravidla bude jednat o žádost některého z orgánu vystupujícího ve stavebním řízení, nebo nařízením v jiném odůvodněném případě. Rozhodnutí o povolení případně uložení zkušební provozu je vždy správním rozhodnutím ve smyslu § 67 a násl. SŘ, proto by mělo naplňovat požadavky stanovené SŘ, přičemž by měl být kladen velký důraz právě na odůvodnění daného rozhodnutí. Odůvodnění je vyžadováno za všech okolností bez ohledu na to, zda je zkušební provoz povolován na základě žádosti stavebníka nebo stavebníkovi nařizován. Dle mého názoru není možné rozhodnutí o povolení nebo nařízení zkušební provozu nahradit veřejnoprávní smlouvou, jelikož dle dikce StavZ

je veřejnoprávní smlouva aplikovatelná pouze na taxativně vymezené případy, mezi které není zkušební provoz stavby zahrnut. V zásadě však nevidím překážku pro aplikaci veřejnoprávní smlouvy do budoucna za splnění určitých podmínek i na povolování zkušební provozu stavby, které by mohlo mít v konečném důsledku výrazný dopad na rychlost a efektivitu takového řízení, přičemž by, při vhodném nastavení podmínek, nedošlo k omezení možnosti vyjádření se dotčeným orgánům.

Předmětem této kapitoly bylo však především odpovědět na otázku, do jaké míry může stavební úřad aplikovat správní uvážení při rozhodování o zkušebním provozu. Dle mého názoru je diskreční pravomoc stavebních úřadů dána poměrně široce, jelikož je vždy na samotném stavebním úřadu, zda posoudí žádost stavebníka za odůvodněnou případně zda shledá dostatečné důvody pro uložení zkušební provozu v daném konkrétním případě. Skutečnost, že je stavební úřad do jisté míry limitován závaznými stanovisky popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, nepovažuji za prvek, který by výrazněji omezoval možnost aplikace správního uvážení. Naopak je dle mého názoru dána stavebním úřadům dostatečná možnost pro správní uvážení a nepovažuji proto za potřebné se de lege ferenda od tohoto nastavení jakkoli odchýlovat.

V kapitole Účastenství a postavení dotčených osob jsem uzavřel, že okruh účastníků vymezený v § 124 odst. 2 StavZ je taxativním výčtem a není proto možné subsidiárně použít obecnou právní úpravu účastenství vymezenou ve SŘ. Při analýze, zda se mohou spolky hájící veřejné zájmy stát účastníky řízení na základě OchPřKr jsem dospěl k závěru, že to aktuální právní úprava neumožňuje, jelikož se ustanovení § 70 aplikuje výhradně na řízení vedená dle OchPřKr, mezi která není možné řízení o zkušebním provozu řadit. Dále se spolky hájící veřejné zájmy dle mého názoru nemohou dostat do pozice účastníků řízení ani na základě VIŽP. K tomuto závěru jsem dospěl na základě výkladu pojmu „navazující řízení“, pod který nelze řízení o zkušebním provozu stavby podřadit, jelikož není uvedeno v taxativním výčtu navazujících řízení dle § 3 písm. g) VIŽP.

Dotčeným osobám, které nejsou účastníky řízení, není umožněno domáhat se obrany proti rozhodnutí o povolení či nařízení zkušební provozu stavby prostřednictvím řádných opravných prostředků. Žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je však dotčeným osobám a potažmo i spolkům hájícím veřejné zájmy dána za předpokladu, že tímto rozhodnutím došlo ke zkrácení na jejich právech. Za osobu s žalobní legitimací je považována každá osoba, u které nelze zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do její právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

V této souvislosti jsem dále zkoumal, zda je daná úprava účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s Aarhuskou úmluvou, a to především jejím článkem 9 odst. 3. Vzhledem k přístupu dotčené veřejnosti k právní ochraně prostřednictvím poskytnuté žalobní legitimace je dle mého názoru v dostatečné míře zajištěn cíl zaručit dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně proti aktům, jednáním nebo opomenutím, pokud mohou být v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí.

Přestože je daná úprava v souladu s Aarhuskou úmluvou, považuji za vhodné poskytnout spolkům hájícím veřejné zájmy poskytnout větší prostor pro ochranu veřejných zájmů v rámci řízení o zkušebním provozu. I z judikatury Ústavního soudu totiž vyplývá, že hájení zájmů na ochraně životního prostředí prostřednictvím spolků je účelným a zcela legitimním nástrojem dosažení stanoveného účelu.<sup>130</sup>

Předmětem následující kapitoly bylo zodpovězení otázky přiměřenosti doby zkušebního provozu. Lze uzavřít, že v judikatuře ani odborné literatuře, natož pak v samotném znění zákona, se není možné setkat s konkrétním vymezením doby, která by byla obecně přijímána jako přiměřená k provádění zkušebního provozu. To je způsobeno především různorodostí staveb a možných aspektů s nimi souvisejících, které nelze generalizovat a jejich posouzení záleží vždy na zohlednění konkrétních okolností. Z jednotlivých rozhodnutí je však zřejmé, že zkušební provoz stavby by měl být v zásadě prováděn po dobu měsíců až let, přičemž jeho doba, a to i v případě následného prodloužení, by měla být stanovena s ohledem na komplikovanost zařízení stavby, jehož vlastnosti mají být ověřeny a se zohledněním smyslu a účelu zkušebního provozu. Doba zkušebního provozu i její případná prodloužení by měla být vždy řádně zdůvodněna. Považuji však za vhodné do právní úpravy včlenit určitou dobu, po jejímž uplynutí by měl stavební úřad povinnost posoudit aktuální průběh zkušebního provozu a případně vyhodnotit průběžné výsledky se zhodnocením, zda je účelné ve zkušebním provozu nadále pokračovat.

V závěrečné kapitole jsem se zabýval skutečnými případy, při kterých je institut zkušebního provozu zneužit za jinými cíli, než je jeho smyslem a účelem. S ohledem na četnost takových případů, která je patrna z rozhodovací činnosti správních soudů, považuji zneužívání a obcházení institutu zkušebního provozu za poměrně běžnou praxi a nelze proto o těchto případech hovořit jako o jednotlivých excesech. Institut zkušebního provozu je tak často aplikován na stavby, které nesplňují některé z podmínek pro vydání kolaudačního

---

<sup>130</sup> SNOPKOVÁ, Tereza. (Ne)účast spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2018, roč. XXI, č. 2, s. 34 – 38.

souhlasu a cílem zkušebního provozu proto v takových případech není odzkoušení klíčových vlastností stavby v běžném provozu sloužící jako podklad v řízení o kolaudačním souhlasu. Mimo skutečnost, že je taková praxe obcházením zákona, jsou s touto praxí dle mého názoru především spojena významná rizika, jelikož jsou v takových případech provozovány stavby, které například nesplňují základní hygienické předpisy, případně jiné požadavky, kterých je nutné k řádnému provozu stavby dostát.

Tímto se dostáváme k odpovědi na otázku, zda lze využít institutu zkušebního provozu k dlouhodobému užívání staveb a tím obcházet kolaudační souhlas. V praxi se s takovými případy setkáváme, jedná se však, dle mého názoru, o zneužití zkušebního provozu, které je v přímém rozporu s jeho smyslem a účelem a takový postup je proto nezákonný.

Přesto považuji aktuální úpravu zkušebního provozu stavby za velmi zdařilou a reflektující postupný vývoj společnosti, který se promítá ve stále nových situacích nastávajících v souvislosti s tímto institutem a následně se projevuje v judikatuře správních soudů. Navzdory dostatečně konkrétní a poměrně detailní právní úpravě však stále velmi často dochází k obcházení smyslu a účelu zkušebního provozu, a tím k jeho zneužití k zájmům, které jsou v rozporu s daným institutem.

Dle mého názoru je možné takovým situacím do určité míry předejít poskytnutím nástrojů dotčeným osobám, a tím umožnit se v daných případech účinně bránit. Jako jeden z hlavních bodů použitelných *de lege ferenda* považuji umožnění dotčeným obcím se vyjádřit k podmínkám zkušebního provozu stanovených v rozhodnutí stavebního úřadu, a to již v průběhu řízení, po vzoru slovenské právní úpravy. Dále považuji za opodstatněné umožnit účastenství dotčeným osobám v případech, kdy v průběhu zkušebního provozu vyjde najevo, že je potřeba provést určité úpravy a opatření stavby, které mají být provedeny během zkušebního provozu a následně ověřeny. V určitých případech mohou mít, dle mého názoru, takové úpravy významný vliv především na oblast životního prostředí, a je proto nasnadě v takové situaci poskytnout dotčené veřejnosti dostatečnou ochranu jejích práv, která by měla být zajištěna především účastenstvím v takovém řízení, jež zabezpečí možnost nápravy rozhodnutí prostřednictvím řádných opravných prostředků.

Z informace o hlavních směrech a cílech rekonstrukce veřejného stavebního práva zpracovanou Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (dále jen „Informace MMR“) rozumím, že hlavním cílem v rámci stavebního práva je do budoucna zrychlit a zjednodušit jednotlivá řízení, a to především sloučením některých řízení a omezením roztržitosti právních předpisů týkajících se stavebního práva. Přestože se Informace MMR nevěnuje výslovně problematice zkušebního provozu stavby a je spíše vymezením rámcových cílů pro přípravu rekonstrukce

stavebního práva, lze z jednotlivých závěrů seznat dílčí návrhy, které by do jisté míry ovlivnily i tento institut.<sup>131</sup>

Dopad na zkušební provoz by mělo mít především plánované nové vymezení působnosti dotčených orgánů a jejich formy vyjadřování. Dále rozumím, že by měla být omezena roztržičnost, kdy některé z aspektů povolování či nařizování zkušebního provozu jsou upraveny ve zvláštních předpisech. Z hlediska prostředků obrany účastníků řízení a dotčených osob by mělo dojít především ke změnám týkajících se zrychlení a zefektivnění přezkumu ve správním soudnictví, omezení či zániku agendy odkladných účinků žalob ve stavebních věcech, omezení zneužívání opravných prostředků k Nejvyššímu správnímu soudu, věcné specializace správních soudců a širší možnosti, resp. povinnosti rozhodování soudu.<sup>132</sup>

Přestože v současné době není možné predikovat potenciální dopady navrhované rekodifikace na zkušební provoz stavby, věřím, že vzhledem k aktuálnímu zájmu o problematiku zkušebního provozu z řad odborné i laické veřejnosti způsobené především medializací případů, kdy došlo ke zneužívání či obcházení tohoto institutu, bude, ať již v rámci potenciální rekodifikace či prostřednictvím novelizací StavZ, do budoucna docházet k úpravám, jež budou mít za cíl takové praxi účinně zamezit.

---

<sup>131</sup> Ministerstvo pro místní rozvoj. *Rekodifikace veřejného stavebního práva – informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace* [online]. mmr.cz, [cit. 12. ledna 2019]. Dostupné na <[https://www.mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace\\_info\\_vlada\\_30-8-2018\\_1.pdf.aspx?ext=.pdf&fbclid=IwAR0Hrsjg5Emqb6VJWFdSn7076MsZghnCTYEPN7Flp9pdxNS7obaFzNch7fE](https://www.mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf.aspx?ext=.pdf&fbclid=IwAR0Hrsjg5Emqb6VJWFdSn7076MsZghnCTYEPN7Flp9pdxNS7obaFzNch7fE)>.

<sup>132</sup> Tamtéž.

## Seznam použitých zdrojů

### Komentáře

1. BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. (ed). *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář.*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 289.
2. IVANOV, Vasil. *Komentár k stavebnému zákonu* [online]. stavebnyportal.sk, 29. června 2018 [cit. 15. prosince 2018]. Dostupné na <[https://www.stavebnyportal.sk/3/3/komentar-k-stavebnemu-zakonu-76-84-kolaudacia-stavieb-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLFWAHZfW9tvcWRNWHvTBXbmUh2GjoKcSgtpQ/?uid=1UKP\\_6UnqC4-Frb2l4dFaTQ&e=1zdPTKNoJ53J1ghBIpvzXM1N6XvLDXZVr](https://www.stavebnyportal.sk/3/3/komentar-k-stavebnemu-zakonu-76-84-kolaudacia-stavieb-uniqueidmRRWSbk196FPkyDafLFWAHZfW9tvcWRNWHvTBXbmUh2GjoKcSgtpQ/?uid=1UKP_6UnqC4-Frb2l4dFaTQ&e=1zdPTKNoJ53J1ghBIpvzXM1N6XvLDXZVr)>.
3. MACHAČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon: komentář.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck 2018, s. 1199.
4. MALÝ, Stanislav. *Stavební zákon: komentář.* 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 852.
5. POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář.* 5. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
6. PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol (ed). *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017.* 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 876.

### Judikatura

7. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. dubna 2006, sp. zn. 15 Ca 219/2004–44
8. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. prosince 2015, sp. zn. 6 A 162/2013–102
9. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. května 2018, sp. zn. 30 A 45/2018–173
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, sp. zn. 7 As 29/2003–78
11. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2004, sp. zn. 7 As 29/2003–78
12. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002–42
13. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna. 2013, sp. zn. 1 Azs 3/2013–27
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, sp. zn. 4 As 157/2013–33
15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2014, sp. zn. 6 A 162/2013–4
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 2 As 37/2015–46
17. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2016, sp. zn. 4 As 17/2016–44

18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2016, sp. zn. 4 As 160/2016–61
19. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2018, sp. zn. Aprk 9/2018–98
20. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. 8 As 47/2005–86

### **Právní předpisy**

21. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
22. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
23. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 326/2017 Sb. účinném ke dni 1. července 2017
24. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
25. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
26. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebnímu řádu, ve znění pozdějších předpisů
27. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 225/2017Sb. účinném ke dni 1. ledna 2018
28. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. účinném ke dni 1. ledne 2013
29. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 362/2003 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2007
30. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
31. zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
32. zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění pozdějších předpisů

### **Odborný časopis**

33. VOMÁČKA, Vojtěch. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. *Soudní rozhledy*, 2018, č. 6, s. 182.
34. PRŮCHA, Petr. Ještě k tzv. systémové podjatosti ve správním řízení. *Stavební právo – Bulletin*, 2015, č. 2, s. 42–55.
35. BLATOVÁ, Tamara. Ochrana veřejného zájmu a oprávněných zájmů dotčených osob, zkušební provoz, přezkum závazného stanoviska. *Stavebně správní praxe – příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj*, 2016, roč. XIX, č. 6, s. 2–4.

36. SMOLOVÁ, Marcela. Pojmy v plynárenství, vztah mezi energetickým a stavebním zákonem. Stavebně správní praxe – příloha časopisu *Urbanismus a územní rozvoj*, 2011, roč. XIV, č. 4, s. 6–15.
37. SNOVKOVÁ, Tereza. (Ne)účast spolků při ochraně přírody v územním a stavebním řízení. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2018, roč. XXI, č. 2, s. 34 – 38.

### **Jiné dokumenty**

38. Důvodová zpráva k zákonu 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. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgez6mzv6bpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0&relationType=reference&referenceType=active&referenceName=dz&originalDocumentId=onrf6mrqgez6mzv6awta&showLowerSectionsRelations=false&activeFacets=11&sortType=sorted-rank-rp&firstPage=0&currentPage=0>>.
39. FORSTEROVÁ, Natálie. *Tunel Blanka slaví 3 roky od otevření* [online]. prahatv.eu, 19. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://prahatv.eu/zpravy/praha/praha/8325/tunel-blanka-slavi-3-roky-od-otevreni>>.
40. Ministerstvo pro místní rozvoj. *Rekodifikace veřejného stavebního práva – informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace* [online]. mmr.cz, [cit. 12. ledna 2019]. Dostupné na <[https://www.mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace\\_info\\_vlada\\_30-8-2018\\_1.pdf.aspx?ext=.pdf&fbclid=IwAR0Hrsjg5Emqb6VJWFdSn7076MsZghnCTYEPN7Flp9pdxNS7obaFzNch7fE](https://www.mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf.aspx?ext=.pdf&fbclid=IwAR0Hrsjg5Emqb6VJWFdSn7076MsZghnCTYEPN7Flp9pdxNS7obaFzNch7fE)>.
41. POKORNÝ, Marek. *Hrozba pro Blanku: Slaví rok, ale kolaudace nebude deset let*. Sou d ji tak může zavřít [online]. zpravy.aktualne.cz, 19. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.c/domaci/hrozba-pro-blanku-slavi-rok-ale-kolaudace-nebude-deset-let->>>.
42. *Pražský okruh už čtvrtý rok „na zkoušku“, protože kolaudace není možná* [online]. ochrance.cz, 12. června 2014 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/prazsky-okruh-uz-ctvrty-rok-na-zkousku-protoze-kolaudace-neni-mozna/>>>.
43. rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 19. června. 2017, sp.zn. 761/2016-910-IPK/9
44. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva).



45. ŠINDELÁŘ, Jan. *Přehledně: Pražské Nové spojení čeká na kolaudaci osm let, má problémy s hlukem* [online]. zdopravy.cz, 5. září 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <<https://zdopravy.cz/prehledne-prazske-nove-spojzeni-ceka-na-kolaudaci-osm-let-ma-problemy-s-hlukem-15610/>>.
46. VESELÁ, Dana. *Spalovna jede naplno, už třetím rokem je ve zkušebním režimu* [online] plzensky.denik.cz, 12. srpna 2018 [cit. 10. prosince 2018]. Dostupné na <[https://plzensky.denik.cz/zpravy\\_region/spalovna-jede-naplno-uz-tretim-rokem-je-ve-zkusebnim-rezimu-20180812.html](https://plzensky.denik.cz/zpravy_region/spalovna-jede-naplno-uz-tretim-rokem-je-ve-zkusebnim-rezimu-20180812.html)>.
47. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. září 2015, sp. zn. 5132/2013/VOP/TM
48. zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci hluku z železniční dopravy na trati Nové spojení Praha hl. n., sp. zn. 5132/2013/VOP/TM

## **Abstrakt**

Diplomová práce se věnuje problematice zkušebního provozu stavby. Cílem práce je rozebrat smysl a účel tohoto institutu, vymezit jeho historický vývoj a zpracovat komparaci se slovenskou právní úpravou. Práce dále analyzuje aktuální judikaturu a odbornou literaturu s ohledem na základní kritéria rozhodnutí o zkušebním provozu, kterými jsou podmínky pro jeho vydání, stanovení délky zkušebního provozu a dalších relevantních parametrů. Jedním z hlavních bodů práce je pak shrnutí možných opravných prostředků proti rozhodnutí o zkušebním provozu, a to z hlediska účastníků řízení i dalších osob tímto rozhodnutím dotčených společně s analýzou okruhu účastníků řízení a dotčených osob. Z praktického hlediska je kladen důraz především na vyhledání a popis skutečných případů, ve kterých dochází ke zneužití institutu zkušebního provozu v rozporu s jeho smyslem a účelem.

## **Abstract**

The diploma thesis deals with the problems of the building test operation. The aim of the thesis is to analyse the purpose of this institute, to define its historical development and to compare to the Slovak legal regulation. The thesis further analyses current case law and professional literature with regard to the basic parameters of the building test operation decisions, which are the conditions for its issuance, determination of the length of the test operation and other relevant parameters. One of the main points of the thesis is to summarize possible legal remedies against the building test operation decisions from the point of view of the parties to the proceedings and other persons influenced by such decision, together with an analysis of the parties to the proceedings and the influenced persons. From a practical point of view, the emphasis is mainly on finding and describing the real cases in which the building test operation institute is misused in violation of its purpose.

## **Klíčová slova**

Zkušební provoz stavby, prozatímní provoz stavby, účastenství spolků, zneužití práva, obcházení zákona, Pražský okruh, Nové spojení, spalovna Chotíkov, tunel Blanka

## **Key words**

Building test operation, temporary operation of the building, participation of associations, abuse of rights, circumvention of the law, Prague Circuit, New Connection, Chotíkov Combustion Plant, Blanka Tunnel