

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **370052788**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Ústavní stížnost - Ministerstvo pro místní rozvoj**
Datum doručení: **13.05.2016 12:50:45**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
Příjmení:
Jméno:
IČ: **66002222**
Ulice: **Staroměstské náměstí 932/6**
Město: **Praha 1**
PSČ: **11000**
Země: **CZ**
Datum narození:
Místo narození:

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 13-05-2016	4
<i>1+1</i> krát Přílohy: <i>8</i>	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: <i>3</i>	

ID datové schránky: **26iaava**
ID datové zprávy: **370052788**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon: **0**
Zmocnění - rok: **0**
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele: **MMR-20747/2016 - 31**
OJ odesílatele: **31 Odbor legislativně právní**
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Alžběta Bartošová**
Podpis:



Nepředchází



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

Číslo jednací
20 747/2016-31

**Ustavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2**

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	13 -05- 2016 ⁴
_____ krát Přílohy: _____	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	

Navrhovatel: **Ministerstvo pro místní rozvoj, IČ: 66 00 22 22**
Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

Odpůrce: **Hlavní město Praha, IČ: 00 06 45 81**
Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

O zrušení nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy)

žaloba

dvojmo *AB*

Přílohy: dle textu

NEPŘILOŽENY 3

Nepředchází



I.

Předmětným návrhem se Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „ministerstvo“) domáhá zrušení nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy). Navrhovatel je v dané věci aktivně legitimován, neboť dle ustanovení § 64 odst. 2 písm. h) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů je návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy oprávněno podat věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu.

Dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a § 11 a 12 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „stavební zákon“), je Ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu, přičemž věcnou příslušnost navrhovatele je třeba posuzovat podle uvedených zákonů a ve vztahu k obsahu předmětného nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, které bylo vydáno na základě zmocnění obsaženém v ustanovení § 194 písm. e) stavebního zákona.

Dle ustanovení § 108 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), odporuje-li nařízení hlavního města Prahy zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad hlavní město Prahu ke zjednání nápravy a nezjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení hlavního města Prahy, přičemž věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví hlavnímu městu Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Dále dle § 108 odst. 3 tohoto zákona nezjedná-li příslušný orgán hlavního města Prahy nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení hlavního města Prahy.

II.

Dne 15. 7. 2014 schválila Rada hlavního města Prahy na svém zasedání nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), dále též „Nařízení“. Nařízení bylo zveřejněno ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy dne 31. 7. 2014 a nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014.



Ministerstvo se účastnilo legislativního procesu přípravy návrhu Nařízení v rámci připomínkového řízení k návrhu a uplatnilo řadu zásadních připomínek, mj. týkající povinnosti notifikovat návrh nařízení podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o technických požadavcích na výrobky“). Ústní projednávání připomínek relevantních z hlediska zákonnosti Nařízení probíhala s ministerstvem, odborem stavebního řádu, i za účasti zástupců Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále též „ÚNMZ“). Část připomínek však nebyla hlavním městem Prahou (dále jen „hl. m. Praha“) akceptována, přičemž některé z neakceptovaných připomínek upozorňovaly na rozpory návrhu Nařízení se zákonem, které by mohly vyústit až v pozastavení účinnosti Nařízení ve smyslu ustanovení § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

Po schválení Nařízení obdrželo ministerstvo řadu podnětů, které namítaly věcnou nesprávnost a nezákonnost Nařízení. Nezákonnost Nařízení byla namítnuta Ministerstvem průmyslu a obchodu, Městskou částí Praha 4, Institutem pro rozvoj měst a obcí, Českou komorou autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě a Projektovým a inženýrským ateliérem.

Dne 11. 9. 2014 přijalo Zastupitelstvo hl. m. Prahy usnesení číslo 41/11, kterým vyzvalo Radu hl. m. Prahy, aby neprodleně zahájila práce na novelizaci Nařízení a aby odložila účinnost Nařízení k 1. 1. 2016. Z uvedeného je zjevné, že hl. m. Praha si bylo vědomo vad Nařízení ještě před jeho vstupem v účinnost, přesto účinnost Nařízení odložena nebyla.

Následně ministerstvo jako věcně příslušný správní orgán ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o působnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ustanovením § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, vydalo dne 14. 10. 2014 pod č.j. 31637/2014-82 výzvu ke zjednání nápravy ve věci Nařízení (dále též „Výzva ke zjednání nápravy“). V této výzvě ministerstvo uložilo hl. m. Praze, aby jej nejpozději do 7 kalendářních dnů od uplynutí zákonné 60-ti denní lhůty ke zjednání nápravy informovalo o opatřeních, které hl. m. Praha pro zjednání nápravy učinilo. Výzva ke zjednání nápravy byla hl. m. Praze doručena do datové schránky dne 15. 10. 2014. Zákonná lhůta ke zjednání nápravy uplynula dne 15. 12. 2014, lhůta pro zaslání informací uložená hl. m. Praze ze strany ministerstva pak uplynula dne 22. 12. 2014.

V průběhu 60-ti denní lhůty ke zjednání nápravy došlo k jednání zástupců ministerstva, Ministerstva průmyslu a obchodu a ÚNMZ se zástupci hl. m. Prahy. K uvedeným jednáním došlo ve dnech 28. 10. 2014, 18. 11. 2014 a 3. 12. 2014, přičemž všichni zúčastnění poskytli hl. m. Praze veškerou možnou vyžádanou součinnost pro zjednání nápravy.

Následně hl. m. Praha dopisem primátorky Adriany Krnáčové, č. j. MHMP P05I9XOG, ze dne 15. 12. 2014 zaslalo ministerstvu návrh novely Nařízení zpracovaný v reakci na výzvu ministerstva k nápravě. V dopise bylo uvedeno, že tato novela bude projednána na zasedání Rady hl.



města Prahy dne 16. 12. 2014, poté bude neprodleně rozeslána městským částem hl. m. Prahy k vyjádření a dne 20. 1. 2015 bude schválena Radou hl. města Prahy.

Rada hl. m. Prahy jednala o výzvě ministerstva k nápravě a o výše popsané novele Nařízení dvakrát, a to dne 16. 12. 2014 a dne 19. 12. 2014. Dne 16. 12. 2014 přijala Rada hl. m. Prahy usnesení č. 3279, kterým vzala na vědomí Výzvu ke zjednání nápravy ministerstva a pověřila náměstka primátorky PhDr. Matěje Stropnického předložit Radě hl. m. Prahy věcné zadání novely Nařízení a dále návrh novely Nařízení ovšem bez stanovení konkrétního termínu splnění (v usnesení je uvedeno „průběžně“). Dne 19. 12. 2014 přijala Rada hl. města Prahy usnesení č. 3283, kterým opakovaně bere Výzvu ke zjednání nápravy ministerstva na vědomí a ukládá náměstkovi primátorky PhDr. Stropnickému po obdržení rozhodnutí z ministerstva využít veškeré dostupné právní prostředky a provést veškeré nezbytné kroky ke zjednání nápravy ve lhůtě a rozsahu stanoveném ministerstvem a platnými právními předpisy. Jako kontrolní termín je uveden 31. 1. 2015. Z tohoto postupu je patrné, že Rada hl. m. Prahy se rozhodla nevyužít své pravomoci zjednat nápravu ve lhůtě stanovené ministerstvem ve Výzvě ke zjednání nápravy, a místo projednání připravené novely nařízení a její postoupení do dalšího legislativního procesu podle zákona o hlavním městě Praze, pouze pasivně vzala na vědomí skutečnost zaslání výzvy bez jakéhokoli pokusu o rychlou nápravu.

Jelikož příslušný orgán hl. m. Prahy nezjednal a ani nepodnikl významné kroky ke zjednání nápravy ve věci nezákonnosti Nařízení do 60ti dnů od doručení Výzvy ke zjednání nápravy, vznikla ministerstvu dle § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze zákonná povinnost rozhodnout o pozastavení účinnosti Nařízení. S ohledem na skutečnost, že náprava nebyla zjednána ani ke dni 16. 1. 2015, vydalo ministerstvo rozhodnutí o pozastavení účinnosti, č. j. 830/2015, jehož výrokem I. bylo určeno, že účinnost nařízení č. 11/2014 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze, s výjimkou § 85, se podle ustanovení § 108 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, pozastavuje a výrokem II. byla hlavnímu městu Praze stanovena lhůta 15 měsíců ke zjednání nápravy, přičemž tato lhůta počala běžet dnem následujícím po dni doručení tohoto rozhodnutí hlavnímu městu Praze (dále též „Rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení“). Uvedené rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 1. 2015. Lhůta ke zjednání nápravy tedy počala běžet dne 17. 1. 2015 a skončila dne 17. 4. 2016.

Ministerstvo v souladu s ustanovením § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze stanovilo v Rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení hl. m. Praze lhůtu ke zjednání nápravy. Zjednal-li by příslušný orgán hl. m. Prahy nápravu v této lhůtě, ministerstvo by Rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení zrušilo neprodleně po obdržení sdělení hl. m. Prahy o zjednání nápravy, jehož přílohou mělo být i nařízení hl. m. Prahy, kterým byla zjednána náprava. Délka této lhůty byla stanovena na 15 měsíců ode dne doručení tohoto rozhodnutí a to s ohledem na způsob zjednání nápravy.



Náprava vyžaduje přijetí nového nařízení, kterým se stanoví obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hl. m. Praze k provedení § 169 stavebního zákona. Návrh tohoto nařízení musí být notifikován v souladu s ustanovením § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky, který transponuje požadavky směrnice 98/34/ES. Délka lhůty pro zjednání nápravy stanovená v Rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení zohledňuje skutečnost, že delší časové období dává hl. m. Praze dostatek času na přípravu nového kvalitního právního předpisu v souladu s platnou právní úpravou. Délka lhůty zohledňuje též požadavky na legislativní proces stanovený zákonem o hlavním městě Praze a Statutem hlavního města Prahy a plynoucí z notifikační povinnosti. Standardní délka notifikačního procesu plynoucí ze směrnice 98/34/ES je 90 dnů. Při zvažování délky lhůty dále ministerstvo vzalo v úvahu skutečnost, že Nařízení je obsahově složitým a obsáhlým právním předpisem, k jehož kvalitní novele je nezbytný dostatečný časový prostor. Nadto hl. m. Praze nic nebránilo přijmout nový právní předpis v kratší lhůtě.

Dne 15. 9. 2015 schválila Rada hl. m. Prahy usnesením č. 2204 návrh nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hl. m. Praze. Po projednání toho návrhu s ministerstvem, hl. m. Praha oznámilo dne 23. 11. 2015 prostřednictvím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví Evropské komisi návrh tohoto nařízení. Základní tříměsíční notifikační lhůta, během které nešlo schválený předpis finálně přijmout, měla skončit dne 24. 2. 2016. V reakci na zahájení notifikačního procesu však Komise v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů pro služby informační společnosti (kodifikované znění tzv. notifikační směrnice) zaslala oznámení 2015/653/CZ datované dne 20. 2. 2016. Oznámení obsahovalo podrobné stanovisko podle čl. 6 odst. 2 notifikační směrnice a připomínku podle čl. 5 odst. 3 notifikační směrnice. Podrobné stanovisko zaujímá Evropská komise nebo členský stát v případě, že podle jejího názoru může určité ustanovení návrhu vytvořit překážky volného pohybu zboží nebo služeb na vnitřním trhu. Tento krok znamenal prodloužení tříměsíční notifikační lhůty o další 3 měsíce, tedy do 24. 5. 2016. Z uvedeného důvodu proto může být návrh nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hl. m. Praze, přijato nejdříve po 24. 5. 2016, a to na základě projednání výhrad uplatněných v podrobném stanovisku Evropskou komisí a opatřeních, které v reakci na toto stanovisko budou přijata, s Evropskou komisí.

Jelikož ke dni 17. 4. 2016 hlavní město Praha nezjednalo nápravu uloženou mu Rozhodnutím o pozastavení účinnosti, podává tímto ministerstvo v souladu s ust. 108 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 64 odst. 2 písm. h) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších právních předpisů, v zákonem stanovené lhůtě Ústavnímu soudu návrh na zrušení Nařízení.



Důkaz: Výzva ke zjednání nápravy ve věci Nařízení ze dne 14. 10. 2014, č.j. 31637/2014-82

Rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení ze dne 16. 1. 2015, č.j. 830/2015

Nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy).

III.

Nezákonnost procesu přijetí Nařízení

Podle § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy, odporuje-li toto nařízení zákonu nebo jinému právnímu předpisu a uplyne-li marně lhůta ke zjednání nápravy. Při posuzování souladu nařízení se zákonem je třeba zkoumat, zda nařízení bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, zda nebylo překročeno zákonné zmocnění k vydání nařízení a zda není obsah nařízení v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem.

Nařízení bylo vydáno na základě ustanovení § 44 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s ustanovením § 194 písm. e) a § 169 stavebního zákona. Způsob přijetí tohoto druhu právního předpisu je dále upraven v ustanovení § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky, který transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel pro služby informační společnosti (dále jen „směrnice 98/34/ES“). Zákon o technických požadavcích na výrobky upravuje povinnost tvůrce předpisů notifikovat návrh technického předpisu Evropské komisi. Z ustanovení § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky plyne povinnost orgánů územně samosprávných celků návrh technického předpisu předat ÚNMZ. Hlavní město Praha v průběhu přípravy Nařízení tuto svoji notifikační povinnost nesplnilo a návrh předpisu tak nebyl notifikován Evropské komisi v souladu se zákonem o technických požadavcích na výrobky, který notifikační povinnost zakládá. V této souvislosti navrhovatel upozorňuje též na judikaturu Evropského soudního dvora, dle níž bez řádného splnění notifikační procedury nemohou být vnitrostátní technické předpisy členského státu účinné vůči soukromým osobám a rovněž ani soukromá osoba, pro niž bude plnění technického předpisu podstatné, nemůže jeho plnění a dodržování vyžadovat vůči jiné soukromé osobě (srov. C-194/94 CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel Sprl., dále C-443/98 Unilever Italia SpA v. Central Food SpA, nebo C-20/05 Karl Josef Wilhelm Schwibbert). Hlavní město Praha tuto skutečnost nikdy nezpochybnilo.

Notifikační povinnosti podléhají technické předpisy. Podle ustanovení § 3 zákona o technických požadavcích na výrobky je technickým předpisem právní předpis, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku



na trh, popřípadě do provozu, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby. Technické požadavky na výrobek jsou definovány v § 2 písm. h) zákona o technických požadavcích na výrobky tak, že se jimi rozumí:

1. technická specifikace obsažená v právním předpisu, technickém dokumentu nebo technické normě, která stanoví požadované charakteristiky výrobku, jakými jsou úroveň jakosti, užité vlastnosti, bezpečnost a rozměry, včetně požadavků na jeho název, pod kterým je prodáván, úpravu názvosloví, symbolů, zkoušení výrobku a zkušebních metod, požadavky na balení, označování výrobku nebo opatřování štítkem, postupy posuzování shody výrobku s právními předpisy nebo s technickými normami, výrobní metody a procesy mající vliv na charakteristiky výrobků,

2. jiné požadavky nezbytné z důvodů ochrany oprávněného zájmu nebo ochrany spotřebitele, které se týkají životního cyklu výrobku poté, co je uveden na trh, popřípadě do provozu, např. podmínky používání, recyklace, opětovného použití nebo zneškodnění výrobku, pokud takové podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo povahu výrobku nebo jeho uvedení na trh, popřípadě do provozu.

Při posuzování zda návrh právního předpisu podléhá zákonné informační povinnosti, je podstatné, zda jsou naplněny definiční znaky „technického předpisu“ ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky, tedy obsahuje-li právní předpis technické požadavky na výrobky, pravidla pro služby nebo upravuje povinnosti při uvádění výrobku na trh, do provozu, povinnosti při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby, a nebo zda zakazuje výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby. Z interpretačního hlediska je vhodné přihlídnout k definici technického předpisu obsažené ve směrnici 98/34/ES, je tedy potřeba posoudit, zda se jedná o předpis upravující výrobky, zda předpis obsahuje technickou specifikaci, jiný požadavek nebo se jedná o právní nebo správní předpis zakazující výrobu, dovoz, prodej, používání určitého výrobku; zda je předpis v členském státě nebo v jeho větší části závazný *de iure* nebo *de facto*, zda patří pod neharmonizovanou oblast a zda se na něj nevztahují výjimky uvedené v čl. 10 směrnice 98/34/ES (viz čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34/ES).

Technické předpisy zahrnují právní nebo správní předpisy členského státu, které odkazují na technické specifikace nebo jiné požadavky nebo profesní pravidla nebo pravidla správné praxe, které samy obsahují odkaz na technické specifikace nebo na jiné požadavky, přičemž soulad s nimi předpokládá shodu s povinnostmi uloženými uvedenými právními nebo správními předpisy. Podle čl. 1 odst. 3 směrnice 98/34/ES se technickou specifikací rozumí specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jakými jsou např. ukazatele vlastností. U stavebních výrobků se jedná o stanovení požadavků z hlediska jejich určeného použití ve stavbě.



Stavba jako stavební dílo vzniká stavební nebo montážní technologií, je výsledkem určité činnosti, ale aby tento výsledek odpovídal obecným požadavkům na výstavbu, musí být použity výrobky, které zaručí, že základní požadavky na stavby budou splněny. Uvedení stavebního výrobku na trh nezávisí pouze na předpisech upravujících požadavky na jeho vlastnosti, ale i na předpisech stanovující podmínky pro jeho použití, resp. zabudování do stavby. Tyto předpisy, resp. předpisy pro navrhování a provádění staveb v řadě ustanovení výslovně požadují, aby konkrétní vlastnosti stavby odpovídaly příslušným technickým specifikacím, tj. technickým normám.

S ohledem na výše uvedené je Nařízení technickým předpisem, neboť v řadě ustanovení stanoví technické požadavky na výrobky, které mají být použity ve stavbě. Tato ustanovení se nachází především v části třetí a čtvrté Nařízení, jako příklad takovýchto ustanovení je možné uvést ustanovení § 39, které stanoví základní zásady a požadavky na výrobky. Podle § 39 odstavce třetího *výrobky, materiály a konstrukce navržené a použité pro stavbu musí zaručit, že stavba splní požadavky podle odstavce 1.* Mezi další takováto ustanovení patří například ustanovení § 40 odst. 1, které stanoví požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu, ustanovení § 47 odst. 6, které stanoví, že volně stojící komíny musí z hlediska plynutnosti splňovat požadavky podle normy uvedené v ustanovení § 84, ustanovení § 52 odst. 3, které stanoví požadavky na kročejovou a vzduchovou neprůzvučnost, ustanovení § 58 odst. 1 které stanoví parametry pro zábradlí odkazem na hodnoty uvedené v bodě 8 přílohy č. 1 Nařízení nebo ustanovení § 59 odst. 1, podle něhož podlahy všech obytných a pobytových místností a podlahy balkonů, teras a lodžii musí mít protiskluzovou úpravu povrchu odpovídající hodnotám součinitele smykového tření nebo hodnotám výkyvu kyvadla nebo úhlu kluzu podle normy uvedené v ustanovení § 84. Dalším příkladem je ustanovení § 57 odst. 1, které stanoví požadavek na podchodnou výšku prostorů v garážích nejméně 2,2 m a které tímto stanoví požadavky na výrobky, v případě že je garáž prefabrikována. (Pro prefabrikované železobetonové garáže, které se vyrábí ve výrobnách v celku jako prostorové dílce nebo jako sestava jednotlivých rovinných dílců o rozměrech garážového boxu platí harmonizovaná norma ČSN EN 13978-1 Betonové prefabrikáty - Prefabrikované betonové garáže - Část 1: Požadavky na železobetonové garáže z prostorových nebo rovinných dílců o rozměrech garážového boxu. V případě návrhu tohoto výrobku Metodou 1, tj. deklarováním geometrických údajů a materiálových vlastností, stanoví ustanovení § 57 odst. 1 požadavek na rozměrové parametry uvedeného výrobku.). Nařízení obsahuje takových ustanovení celou řadu, ovšem pro to, aby Nařízení mohlo být posouzeno jako technický předpis ve smyslu zákona o technických požadavcích na výrobky, na který se vztahuje notifikační povinnost, postačí, aby obsahovalo jediné ustanovení, které naplňuje znaky technického předpisu. Z výše uvedeného vyplývá, že Nařízení odkazem na technické normy stanoví ukazatele vlastností (limitní hodnoty), které musí splňovat stavební výrobky například z hlediska ochrany proti hluku, bezpečnosti při užívání staveb, úspory energie a tepelné ochrany při jejich užití ve stavbě, tedy stanoví technické požadavky na stavební výrobky a jsou technickým předpisem ve smyslu zákona o technických požadavcích na výrobky, na který se vztahuje notifikační povinnost. Z výše uvedených



důvodů je Nařízení předpisem, který musí být před svým přijetím notifikován Evropské komisi postupem stanoveným podle zákona o technických požadavcích na výrobky.

O skutečnosti, že návrh Nařízení je technickým předpisem podléhajícím notifikační povinnosti svědčí též stávající průběh notifikačního řízení k návrhu nového Nařízení hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (dále též „Nové Nařízení“). Hl. m. Praha oznámilo dne 23. 11. 2015 prostřednictvím Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví Evropské komisi návrh tohoto nařízení. Základní tříměsíční notifikační lhůta během, které nelze právní předpis schválit, měla být ukončena 24. 2. 2016. V reakci na zahájení notifikačního procesu však Evropská komise v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/1535 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů pro služby informační společnosti (kodifikované znění tzv. notifikační směrnice) zaslala oznámení 2015/653/CZ ze dne 20. 2. 2016.

Oznámení obsahovalo podrobné stanovisko podle čl. 6 odst. 2 notifikační směrnice. Podrobné stanovisko zaujímá Evropská komise nebo členský stát v případě, že podle jejího názoru může určité ustanovení návrhu vytvořit překážky volného pohybu zboží nebo služeb na vnitřním trhu. Podstatou podrobného stanoviska byla připomínka, která vytýká rozpor s právem EU - konkrétně se jedná o namítaný rozpor ustanovení § 47 odst. 2 návrhu Nového Nařízení o komínech a kouřovodech s čl. 4 odst. 1 Směrnice 2009/42/ES o spotřebičích plyných paliv (dále jen „GAD“).

Notifikační povinnost je upravena v § 7 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky, podle kterého *informace o návrhu a návrh technického předpisu nebo technického dokumentu, jejich změny nebo doplnění, na které se vztahují informační povinnosti vůči členským státům Evropské unie a orgánům Evropského společenství nebo informační povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv, předávají Úřadu ministerstva, jiné ústřední správní úřady, Česká národní banka, orgány územních samosprávných celků, vláda, pokud se vyjadřuje k návrhům technických předpisů, jichž není navrhovatelem, a v případě technických dokumentů též osoby, pokud jsou oprávněny je vydávat podle zvláštního právního předpisu.* Jak plyne z výše uvedených skutečností, návrh Nařízení splňuje definiční znaky technického předpisu a je tedy návrhem technického předpisu. Hlavní město Praha je územně samosprávným celkem podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Praha je jedním ze čtrnácti krajů, na které je z hlediska správního členění rozděleno území České republiky. Ustanovení § 1 zákona o hlavním městě Praze stanoví, že *„Tento zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí.“* Příslušný orgán hlavního města Prahy měl povinnost návrh Nařízení před jeho schválením předat ÚNMZ. V této souvislosti je důležité rovněž uvést, že hl. m. Praha, jako jeden z krajů České republiky, je výslovně uvedena v Úředním Věstníku EU č. 2006/C 127/07, který obsahuje k provedení článku 1 bod 11 Směrnice „Seznam úřadů vázaných



povinností oznamovat návrhy technických předpisů (kromě centrálních vlád členských států)". V případě České republiky se jedná o všech 14 krajů.

Vzhledem ke splnění výše uvedených definičních znaků technického předpisu a nadto přímému zahrnutí Prahy v Úředním věstníku EU jako jednoho z krajů mezi úřady vázané povinností oznamovat návrhy technických předpisů je povinnost notifikace Nařízení postavena najisto.

Smyslem notifikační povinnosti je zamezit přijetí takových národních předpisů, které by mohly vytvořit překážky volného pohybu zboží. Cílem směrnice 98/34/ES, která je transponována zákonem o technických požadavcích na výrobky, je v co největší míře zabránit vytváření překážek obchodu mezi jednotlivými členskými státy EU v tzv. neharmonizované sféře. Jedná se o oblast těch výrobků, služeb apod., u kterých nejsou požadavky na ně kladené sjednoceny na úrovni EU, ale mohou být stanoveny na národní úrovni. Každý návrh národního předpisu nebo národní normy musí být před jejím přijetím notifikován, tj. oznámen ostatním členským státům a Komisi. Následně musí být dodržena tříměsíční doba pozastavení prací (stand-still period), během které předpis nesmí být přijat. Členské státy a Komise mají právo vznášet připomínky, pokud jsou toho názoru, že návrh porušuje principy volného pohybu zboží a zavádí překážky volného obchodu v rámci vnitřního trhu EU. Informační mechanismus tedy představuje preventivní kontrolou národní legislativy členských států, nejedná se o pouhou formální proceduru, nýbrž o mechanismus, na jehož základě mohou členské státy a Komise uplatňovat své připomínky k návrhu technického předpisu. Důležité jsou i důsledky nesplnění notifikační povinnosti, které plynou z judikatury Soudního dvora Evropské unie, resp. Evropského soudního dvora. Z rozsudku C-194/94 ve věci CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel Sprl. plyne, že předpis, který nebyl notifikován, je neaplikovatelný a nevynutitelný vůči jednotlivcům. Argumentem pro toto rozhodnutí byl cíl směrnice 98/34/ES, kterým je ochrana volného pohybu zboží na základě provádění kontroly návrhů technických předpisů ještě před jejich schválením a uložené povinnosti členským státům takové předpisy notifikovat. Efektivita takové kontroly ze strany Evropské komise je účinnější, pokud předpisy, které notifikovány nebyly, budou nevynutitelné. Národní soud je proto povinen odmítnout takový předpis aplikovat.

Pro doplnění je při posouzení existence notifikační povinnosti ve vztahu k Nařízení možno též uvést skutečnost, že k provedení ustanovení § 169 stavebního zákona vydává ministerstvo podle ustanovení § 194 stavebního zákona vyhlášku, kterou stanoví obecné požadavky na výstavbu, konkrétně se jedná o vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 20/2012 Sb. (dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“). Zákonné meze pro stanovení obsahu vyhlášky o technických požadavcích na stavby dané ustanovením § 169 stavebního zákona jsou vymezeny shodně jako v případě Nařízení. Vyhláška o technických požadavcích na stavby podléhá ve smyslu § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky, notifikaci a její notifikace před jejím přijetím proběhla.



Z výše uvedeného plyne, že proces přijetí Nařízení byl v rozporu se zákonem, neboť nebyla splněna povinnost stanovená v ustanovení § 7 zákona o technických požadavcích na výrobky. Již samotná nezákonnost procesu způsobuje nezákonnost Nařízení a postačuje pro pozastavení účinnosti Nařízení v souladu s § 108 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze. Nezákonnost způsobu přijetí Nařízení zakládá nezákonnost celého právního předpisu, nikoli některé z jeho částí. Zákonná povinnost notifikace se vztahuje na návrh celého právního předpisu, nikoli jeho částí. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie (např. C-194/94 ve věci CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel Sprl.) předpis, který nebyl notifikován je neaplikovatelný a nevymahatelný. Nařízení vytváří logicky uspořádaný a vzájemně propojený celek.

Podle § 112 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze se na rozhodování o pozastavení účinnosti nařízení hlavního města Prahy nepoužijí ustanovení správního řádu, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. V souladu s těmito zásadami je ministerstvo povinno šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se rozhodnutí o pozastavení účinnosti Nařízení dotýká, a může do těchto práv zasahovat jen v nezbytném rozsahu. S ohledem na tyto zásady se ministerstvo zabývalo důsledky pozastavení účinnosti celého Nařízení. S přihlédnutím k zásadě minimalizace zásahů státní moci zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a Ústavním soudem opakovaně akcentované (srov. např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 16/08 nebo IV. ÚS 170/08) směřovaly úvahy ministerstva k nezbytnosti pozastavit rovněž přechodná ustanovení, konkrétně § 85 Nařízení. Toto ustanovení umožňuje použít dokumentaci a projektovou dokumentaci zpracovanou před nabytím účinnosti Nařízení ve lhůtě dvou let od nabytí účinnosti Nařízení. Předmětné ustanovení v souladu se zásadou právní jistoty respektuje legitimní očekávání zpracovatelů dokumentace. Z hmotněprávního hlediska přechodné ustanovení nijak nesouvisí s obsahem Nařízení, je samostatně aplikovatelné a není v rozporu s cíli sledovanými směrnicí 98/34/ES. Při respektování zásad právní jistoty, ochrany dobré víry a legitimního očekávání dotčených osob a minimalizace zásahů státní moci s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti by pozastavení účinnosti i přechodného ustanovení bylo v rozporu s výše uvedenými zásadami. Ministerstvo proto rozhodlo o pozastavení účinnosti celého Nařízení s výjimkou přechodného ustanovení upraveného v § 85 Nařízení.

IV.

Rozpor obsahu Nařízení se zákonem

S ohledem na nezákonnost procesu přijetí Nařízení by nebylo nezbytné se zabývat věcnými rozpory Nařízení se zákonem, ministerstvo jakožto příslušný správní orgán nicméně v Rozhodnutí o pozastavení účinnosti konstatoval též nezákonnost některých dalších ustanovení.

V Nařízení nejsou dostatečně zajištěny požadavky na stavby zejména v oblasti hygieny, ochrany zdraví a životního prostředí, bezpečnosti při udržování a užívání stavby. Podle ustanovení



§ 156 odst. 1 stavebního zákona mohou být pro stavbu navrženy a použity jen takové výrobky, materiály a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu předpokládané existence splní též požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu, hygienu, ochranu zdraví a životního prostředí, bezpečnost při udržování a užívání stavby, ochranu proti hluku a na úsporu energie a ochranu tepla. Ustanovení § 45, § 66 a § 84 Nařízení umožňují snížení zákonných požadavků na stavby oproti tomu, jak to vyžaduje ustanovení § 156 stavebního zákona.

Ustanovení § 45 a bodu 4 přílohy 1 Nařízení snižuje požadavky na denní osvětlení některých obytných místností zhruba na polovinu a nestanoví žádné požadavky na proslunění bytů. Tímto krokem Nařízení závažným způsobem mění a snižuje hygienické požadavky nastavené platnou legislativou, čímž ohrožuje zdraví a životní podmínky obyvatel hl. m. Prahy. Ustanovení § 45 Nařízení, kterým se stanoví požadavky na denní a umělé osvětlení, fakticky snižuje standard pro osvětlení bytových a pobytových prostor podle vyhlášky o technických požadavcích na stavby ve spojení s českou technickou normou ČSN 730580 téměř o polovinu. Úroveň ochrany zdraví, konkrétně míra zabezpečení osvětlení a oslunění bytů obyvatel hl. m. Prahy je tak výrazně nižší, než je úroveň ochrany zdraví obyvatel v ostatních částech České republiky. Nadto § 6 písm. b) zákona o technických požadavcích na výrobky ukládá ÚNMZ povinnost uvést technické normy do souladu s právními předpisy. Dodržení tohoto ustanovení by ve svých důsledcích znamenalo též úpravu normových hodnot určených k naplnění vyhlášky o technických požadavcích na stavby, a tedy snížení úrovně ochrany zdraví osob též v ostatních částech České republiky.

Nařízení dále v ustanovení § 66 stanoví možnost libovolného rozsahu a trvání kondenzace vodní páry na vnitřním povrchu průhledných a průsvitných výplní otvorů a průsvitných částí lehkých obvodových plášťů. Ustanovení § 66 Nařízení umožňuje snížit dosavadní kvalitu průsvitných konstrukcí obálky budov uplatněním nejlevnějších nekvalitních typů výplní otvorů a lehkých obvodových plášťů, které nejsou vhodné pro klimatické podmínky Prahy. Z hygienického hlediska a ani z hlediska kvality staveb nelze připustit užívání budov s dlouhodobě zamíženými skly a stékajícím kondenzátem jako technický požadavek. Takto formulovaný požadavek je v rozporu s formulací mezinárodně platného požadavku v ČSN EN ISO 13788.

V Nařízení zcela chybí požadavek pro možnost přípustné kondenzace uvnitř konstrukce a požadavek pro kondenzaci, resp. vlhkost, na vnitřním povrchu k vyloučení plísní, protože zdůraznění pouhého vyloučení kondenzace uvnitř konstrukce bez odkazu na další vlhkostní hodnocení navozuje nesprávnou představu, že jiné vlhkostní hodnocení neexistuje. Dále v ustanovení § 84 Nařízení zcela chybí odkaz na normové podrobnosti požadavků tepelné ochrany budov.

Je třeba zdůraznit, že výše uvedená ustanovení výrazně snižují standardy pro stavby s ohledem na ochranu lidského zdraví oproti standardům plynoucím pro stavby na území České republiky vyjma území hl. m. Prahy.



V.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že předmětné Nařízení je v rozporu se zákonem. Navrhovatel proto navrhuje, aby Ústavní soud vydal nález, podle něhož se nařízení č. 11/2014 Sb. hlavního města Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušuje.

V Praze dne 2. 5. 2016

Ing. Karla Šlechtová
ministřině pro místní rozvoj