17. 12. 2021

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Variace dle smluvních podmínek FIDIC – stavební právo (VI.)

Minulý příspěvek o variacích dle smluvních podmínek FIDIC se věnoval variacím v kontextu práva veřejných zakázek. Poslední článek tohoto šestidílného seriálu se podrobněji zaměří na variace a jejich limity dle stavebního práva stanovené především aktuálně účinným stavebním zákonem (StavZ).[1]

Variacemi se často mění předmět díla v průběhu jeho realizace. Některé variace mohou zahrnovat pouze dílčí nepodstatné změny díla (jako je například změna množství určité položky prací, pakliže nejde o měření ceny díla). Avšak na základě některých variací může docházet k realizaci dodatečných stavebních prací, které vůbec nebyly přepokládány původní projektovou dokumentací.

Objednatel coby stavebník je přitom povinen provádět stavbu v souladu s povoleními, která pro ni byla vydána.[2] Jelikož smluvní podmínky FIDIC se zpravidla užívají pro realizaci infrastrukturních projektů či jiných rozsáhlých staveb, typicky budou tyto stavební záměry podmíněny předchozím vydáním územního rozhodnutí a navazujícího stavebního povolení. Pro některé z nich dokonce bude nezbytné zajistit ještě před tím závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (ZPV).[3]

Pakliže nařízená nebo schválená variace bude mít dopad do vydaného územního rozhodnutí či stavebního povolení, s nejvyšší pravděpodobností si vyžádá předchozí povolení změny stavby před dokončením dle stavebního zákona.

Změna stavby před dokončením

Změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem (či autorizovaným inspektorem).[4] Pokud stavebník hodlá provést stavbu jiným způsobem, než jak byla specifikována projektovou dokumentací a příslušnými povoleními, je povinen takovéto změny stavby nejprve projednat se stavebním úřadem v souladu se zákonnou úpravou změny stavby před dokončením. Tato povinnost bude tížit stavebníka pochopitelně i v případě variací, na základě kterých bude nezbytné měnit stavebním úřadem ověřenou projektovou dokumentaci.

Změna stavby před dokončením přitom musí být v souladu s vydaným územním rozhodnutím. Pokud by tomu tak nebylo a předmětná variace by si vyžádala změnu územního rozhodnutí, lze buď nejdříve provést změnu územního rozhodnutí následovanou změnou stavby před dokončením, anebo jednodušeji o této změně rozhodnout ve společném územním a stavebním řízení.[5] Náležitosti žádosti o povolení změny stavby před dokončením, účastenství v řízení a další procesní aspekty s tím spojené podrobněji upravuje stavební zákon.[6]

Je však velmi důležité, aby stavebník nejprve získal pravomocné rozhodnutí o změně stavby před dokončením a až následně zhotovitel tuto změnu stavby (respektive variaci v kontextu smluvních podmínek FIDIC) provedl. Ostatně Nejvyšší správní soud v rámci své rozhodovací praxe opakovaně uvedl, že institut změny stavby před dokončením lze použít pouze tak, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve poté změnu stavby skutečně provede,

respektive nechá provést zhotovitele.[7]

Pakliže by variace vyžadující změnu stavby před dokončením byla zhotovitelem provedena, aniž by před tím pro ni stavebník získal pravomocné rozhodnutí o změně stavby před dokončením, nebylo by již možné tuto variaci povolit v řízení o změně stavby před dokončením. Stavebník by ji však mohl následně zlegalizovat jedním z níže uvedených způsobů:

(i) v případě nepodstatných odchylek oproti vydanému stavebnímu povolení postupem podle ust. § 121 stavebního zákona, kdy stavebník předloží stavebnímu úřadu dokumentaci skutečného provedení stavby společně s žádostí o vydání kolaudačního souhlasu, nebo

(ii) v případě podstatnějších změn postupem podle ust. § 129 stavebního zákona v řízení o dodatečném povolení stavby, které by navazovalo na řízení o odstranění stavby, neboť se ve své podstatě jedná o tzv. „černou stavbu“.[8]

V návaznosti na výše uvedené je proto v kontextu smluvních podmínek FIDIC třeba apelovat na to, aby pokyn k variaci vyžadující změnu stavby před dokončením byl ze strany správce stavby vydán až po nabytí právní moci rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Alternativně by v takovém pokynu mohlo být určeno, že zhotovitel je oprávněn zahájit práce, které jsou předmětem variace, až poté, co objednatel předá zhotoviteli pravomocné rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Pakliže by se tak nestalo, byla by stavba prováděna v rozporu se stavebním povolením, s čímž je pochopitelně spojeno mnoho negativních důsledků (např. výše zmíněný režim tzv. „černé stavby“, hrozba udělení pokuty objednateli i zhotoviteli v důsledku páchání přestupků aj.).

Nelze také vyloučit situaci, kdy správce stavby udělí zhotoviteli pokyn k variaci vyžadující změnu stavby před dokončením, aniž by současně s tím zhotoviteli předložil pravomocné rozhodnutí o změně stavby před dokončením. V takovém případě zhotovitel pochopitelně nemůže zahájit práce na této variaci a je tak velmi pravděpodobné, že by zhotovitel odmítl splnit takový pokyn nebo by na něj například reagoval oznámením claimů na prodloužení doby pro dokončení (za předpokladu že by se dotčené stavební objekty nacházely na kritické cestě apod.).

Časové aspekty variace v kontextu změny stavby před dokončením

Doba pro dokončení je v rámci smluv dle smluvních podmínek FIDIC prodlužována typicky v návaznosti na claimové události v riziku objednatele (např. v důsledku nepředvídatelných fyzických podmínek apod.). K vynucenému prodloužení doby pro dokončení však může pochopitelně dojít i kvůli časově náročným variacím, a to typicky v případech kdy budou variací zasaženy stavební objekty na kritické cestě projektu.

Jednou ze standardních podmínek stavebního povolení je lhůta pro dokončení stavby, prostřednictvím které stavební úřad určí stavebníkovi, do kdy je nezbytné povolenou stavbu provést. Byť to nemusí být na první pohled zřejmé, z judikatury vyplývá, že i případné změny lhůty pro dokončení stavby (pochopitelně zpravidla její prodlužování) musí být prováděny prostřednictvím institutu změny stavby před dokončením.[9]

Z toho důvodu by měl správce stavby (potažmo objednatel coby stavebník) brát v potaz i to, zda si variace nevyžádá potřebu prodloužení lhůty pro dokončení stavby zakotvené ve stavebním povolení. Správce stavby by přitom zpravidla měl mít informace o časových dopadech variace ještě před udělením pokynu k jejímu provedení. Jakékoli případné modifikace harmonogramu a doby pro dokončení jsou totiž dle pod-čl. 13.3 Červené knihy povinnou náležitostí návrhu variace, který zhotovitel předkládá v návaznosti na dřívější požadavek správce stavby k předložení návrhu variace. Jinak tomu samozřejmě může být při udělení přímého pokynu k variaci ze strany správce stavby

v souladu s pod-čl. 13.1 Červené knihy, kdy časové dopady správce stavby zjistí zpravidla až později.

V každém případě by však správce stavby, respektive objednatel, měl vždy řádně a včas zajistit prodloužení lhůty pro dokončení stavby prostřednictvím změny stavby před dokončením, pokud by v důsledku provádění jakékoli variace měla být tato lhůta překročena. Jestliže by k tomuto prodloužení nedošlo, vystavuje se objednatel i zhotovitel riziku postihu ze strany stavebního úřadu, neboť v takovém případě by stavba byla prováděna v rozporu se stavebním povolením.[10]

Zjednodušené formy změny stavby před dokončením

Změnu stavby před dokončením může stavební úřad při splnění konkrétních podmínek stanovených stavebním zákonem schválit i jednodušší cestou, než jak bylo popsáno výše v tomto článku, a to buď (i) rozhodnutím na místě vydaným při kontrolní prohlídce stavby, nebo (ii) projednáním změny při vydání kolaudačního souhlasu či rozhodnutí. Tyto dvě varianty budou použitelné především pro méně významné variace, které podstatnějším způsobem nemění stavební záměr povolený stavebním úřadem.

Rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby může stavební úřad schválit změnu stavby před dokončením, která se nedotýká (i) práv ostatních účastníků stavebního řízení, (ii) podmínek územního rozhodnutí, (iii) veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu s touto změnou souhlasí.[11] Toto rozhodnutí se oznamuje zápisem do stavebního deníku, zaznamenává se do spisu a zpravidla se příslušné změny vyznačují v ověřené projektové dokumentaci.[12]

Případné jednodušší variace, které budou ze stavebního hlediska splňovat výše uvedené podmínky, proto budou moci být řešeny stavebním úřadem přímo při kontrolních prohlídkách stavby. To je pro objednatele, zhotovitele i správce stavby pochopitelně podstatné usnadnění procesů spojených s případnou administraci změny stavby před dokončením.

Pakliže změna stavby před dokončením spočívá nepodstatných odchylkách od ověřené projektové dokumentace, může stavební úřad při splnění dalších podmínek stanovených stavebním zákonem sdělit stavebníkovi, že změnu projedná až při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Stavební úřad tak může učinit, jestliže se změna nedotýká (i) práv ostatních účastníků stavebního řízení, (ii) podmínek územního rozhodnutí, (iii) veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně se změnou souhlasí, a zároveň se takovou změnou (iv) nemění půdorysný ani výškový rozsah stavby, (v) nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, (vi) nemění vzhled stavby ani způsob užívání stavby, a zároveň (vii) změna nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, (viii) provedení změny nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a (ix) nejde o změnu stavby, která je kulturní památkou.

Tato varianta bude pochopitelně aplikovatelná pouze pro stavby, které podléhají kolaudaci (například stavby veřejné infrastruktury či stavby, u kterých bylo stanoveno provedení zkušebního provozu).[13] Projekty realizované za použití smluvních podmínek FIDIC přitom zpravidla budou vyžadovat kolaudaci. Případné méně významnější variace proto budou moci být potenciálně administrovány stavebním úřadem při splnění všech výše uvedených podmínek také při vydávání kolaudačního souhlasu či rozhodnutí.

Posouzení vlivů změny stavby před dokončením na životní prostředí

Je také nutno vzít v potaz, že některé druhy staveb (typicky například stavby dopravní infrastruktury) vyžadují předchozí posouzení jejich vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V tomto kontextu bylo dříve v některých případech nezbytné pro účely řízení o změně

stavby před dokončením obstarat tzv. verifikační závazného stanoviska EIA (tzv. coherence stamp) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Účelem tohoto stanoviska je především zjištění, zda záměr posuzovaný v rámci procesu EIA odpovídá záměru, který bude povolován v navazujících řízeních (například v územním či stavebním řízení před stavebním úřadem).[14]

Po novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (účinné od 01.11.2017)[15] se však řízení o změně stavby před dokončením již zpravidla nebude považovat za navazující řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V důsledku toho tedy nebude většinou nezbytné pro administraci změny stavby před dokončením zajišťovat výše uvedené verifikační závazné stanovisko.[16]

Navzdory tomu však objednatel coby stavebník přeci jen bude muset brát v potaz otázku posouzení vlivů změny stavby před dokončením na životní prostředí. Zamýšlená změna stavby před dokončením by totiž původní stavební záměr mohla měnit natolik, že by tato změna sama o sobě mohla podléhat novému posouzení vlivů na životní prostředí (respektive by byla samostatným předmětem posuzování).[17] [18] V takovém případě by pro takovouto změnu muselo být vydáno samostatné závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, což by pochopitelně vyvolávalo zejména značné časové komplikace při realizaci již prováděné stavby.

Při posuzování konkrétních variací by tedy měl správce stavby (potažmo objednatel) brát v potaz i veškeré aspekty vyplývající z posuzování jejich vlivů na životní prostředí, neboť v některých (avšak zpravidla výjimečných) případech mohou celý proces administrace variací značně zkomplikovat.

Závěr

Při nařizování a schvalování variací dle smluvních podmínek FIDIC by měl správce stavby vždy myslet také na aspekty stavebního práva, které mohou do určité míry limitovat proces jejich administrace. Některé variace si totiž mohou vyžádat rozhodnutí o změně stavby před dokončením, přičemž to by mělo být vždy vydáno ještě před zahájením prací zhotovitele na této variaci. V opačném případě by se objednatel a zhotovitel potenciálně mohli dopouštět přestupkové činnosti.

V případě administrace variací je třeba brát v úvahu též jejich časové aspekty. Pakliže by konkrétní variace měla podstatný dopad na dobu pro dokončení dle smluvních podmínek FIDIC a zároveň by v důsledku toho mohla být překročena lhůta pro dokončení stavby stanovená ve stavebním povolení, měl by objednatel včas zajistit prodloužení této lhůty prostřednictvím institutu změny stavby před dokončením. V neposlední řadě nelze zapomínat na případné riziko posuzování vlivů konkrétní variace na životní prostředí.

Závěrem se sluší připomenout, že ve sbírce zákonů již byl vyhlášen nový stavební zákon,[19] který by měl nabýt plné účinnosti ke dni 01.07.2023. Ten obsahuje do určité míry odlišnou právní úpravu tzv. změny záměru před dokončením,[20] tudíž bude do budoucna jistě vhodné sledovat její případné novelizace, a především řádně vyhodnocovat, jakou právní úpravou se bude administrace konkrétní variace v závěru řídit.

JUDr. Tomáš Kalenský,
advokátní koncipient

Advokátní kancelář SCHOLZ & MALÝ s.r.o.

Revoluční 1200/16
110 00 Praha 1

e-mail: info@scholzmaly.cz

---

[1] Zákon 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v účinném znění.

[2] Viz ust. § 118 odst. 1 StavZ.

[3] Zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v účinném znění.

[4] Viz ust. § 2 odst. 6 StavZ.

[5] Viz ust. § 118 odst. 2 StavZ.

[6] Viz ust. § 118 odst. 3 StavZ.

[7] Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 7 As 17/2010-101.

[8] Tamtéž.

[9] Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2009, čj. 1 As 89/2009-73 nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19.04.2006, čj. 15 Ca 220/2004-45.

[10] Je-li stavba prováděna v rozporu se stavebním povolením, může tím být naplněna skutková podstata přestupků dle ust. § 178 odst. 2 písm. g) a § 181 odst. 1 písm. f) StavZ, za které může být udělena pokuta jak objednateli coby stavebníkovi, tak zhotoviteli coby stavebnímu podnikateli až do výše 500.000,- Kč (viz ust. § 178 odst. 3 písm. c) a § 181 odst. 2 písm. a) StavZ).

[11] Viz ust. § 118 odst. 6 StavZ.

[12] Lze doplnit, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, tudíž je toto rozhodnutí případně napadnutelné žalobou dle ust. § 65 soudního řádu správního -podrobněji viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017-88.

[13] Viz ust. § 119 odst. 1 StavZ.

[14] Podrobněji viz ust. § 9a odst. 6 ZPV.

[15] Zákon 326/2017 Sb., kterým se mění zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

[16] Podrobněji viz důvodová zpráva k zákonu 326/2017 Sb.

[17] Obdobně viz DVOŘÁK, Libor. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-183-5.

[18] K předmětům posuzování vlivů záměru na životní prostředí podrobněji viz ust. 4 odst. 1 ZPV.

[19] Zákon 283/2021 Sb., stavební zákon, v platném znění.

[20] Viz např. ust. § 224 zákona 283/2021 Sb., stavební zákon, v platném znění.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- GDPR 2.0: Jednodušší regulace pro odvážnou a konkurenceschopnou Evropu?
- Praktické dopady tzv. flexi novely zákoníku práce na běh a délku výpovědní doby
- Podnikatel podle formy v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu
- Postoupení pohledávek na výživné
- V čem Nejvyšší soud selhává a proč by mu to advokáti měli říct
- Legalizace podpisu osoby, která nemůže číst nebo psát
- Byznys a paragrafy, díl 16.: Náhrada škody ve stavebnictví
- Koncernové řízení kybernetické bezpečnosti – I. část
- Ochrana oznamovatelů – reflexe zkušeností ohledně příslušné osoby
- K nákladům exekuce při soudním prodeji zástavy
- Limity rozhodování ve společenství vlastníků jednotek: výbor vs. shromáždění