

IV.

## DŮVODOVÁ ZPRÁVA

### OBSAH

#### I. OBECNÁ ČÁST

- a. zhodnocení platného právního stavu
- b. odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy
- c. vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku
- d. zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR
- e. zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem EU
- f. zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami
- g. předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí
- h. zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů
- i. zhodnocení korupčních rizik
- j. zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

#### II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

##### ČÁST PRVNÍ - OBECNÁ USTANOVENÍ (§ 1 - § 7)

- § 1 – Základní ustanovení
- § 2 – Pravomoc
- § 3 – Vážení zájmů
- § 4 – Ochrana veřejných zájmů
- § 5 – Stavba a záměr
- § 6 – Veřejná infrastruktura
- § 7 – Vybrané pojmy

##### ČÁST DRUHÁ – STÁTNÍ STAVEBNÍ SPRÁVA (§ 8 - § 13)

- § 8 – Státní stavební správa
- § 9 – Nejvyšší stavební úřad
- § 10 – Krajské stavební úřady
- § 11 – Jiné stavební úřady
- § 12 – Vymezená území
- § 13 – Příslušnost

##### ČÁST TŘETÍ – DIGITÁLNÍ SLUŽBY (§ 14 - § 21)

- § 14 – Základní ustanovení
- § 15 – Portál stavebníka

- § 16 – Geoportál
- § 17 – Evidence správních úkonů
- § 18 – Evidence elektronických dokumentací
- § 19 – Přístup do evidencí
- § 20 – Identifikační číslo stavby
- § 21 – Informační systém stavebního úřadu

## **ČÁST ČTVRTÁ – ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ (§ 22 - § 58)**

### **Hlava I – Obecná ustanovení (§ 22 - § 27)**

- § 22 – Základní pojmy
- § 23 – Cíle územního plánování
- § 24 – Úkoly územního plánování
- § 25 – Nástroje územního plánování
- § 26 – Působnost
- § 27 – Dotčené orgány

### **Hlava II – Územně plánovací podklady (§ 28 - § 29)**

- § 28 – Územně analytické podklady
- § 29 – Územní studie

### **Hlava III – Územně plánovací dokumentace (§ 30 - § 45)**

#### Díl 1 – Základní ustanovení

- § 30
- § 31 – Obsah územně plánovací dokumentace
- § 32 – Důvodová zpráva

#### Díl 2 – Druhy územně plánovací dokumentace

- § 33 – Územní rozvojový plán
- § 34 – Územní plán kraje
- § 35 – Územní plán obce
- § 36 – Regulační plán

#### Díl 3 – Pořízení územně plánovací dokumentace

- § 37 – Návrh zadání
- § 38 – Projednání a schválení návrhu zadání
- § 39 – Úhrada nákladů
- § 40 – Projednání návrhu
- § 41 – Vyhodnocení výsledků projednání
- § 42 – Schválení územně plánovací dokumentace

#### Díl 4 – Změna územně plánovací dokumentace

- § 43
- § 44 – Souběžně pořizované územně plánovací dokumentace

#### Díl 5 – Řešení rozporů

- § 45

### **Hlava IV – Zastavěné území (§ 46 - § 48)**

- § 46

- § 47 – Vymezení zastavěného území
- § 48 – Nezastavěné území

#### **Hlava V – Územní opatření (§ 49 - § 50)**

- § 49 – Stavební uzávěrka a asanace území
- § 50 – Vyhlášení územních opatření

#### **Hlava VI – Plánovací smlouvy (§ 51 - § 53)**

- § 51 – Společná ustanovení
- § 52 – Podmiňující plánovací smlouva
- § 53 – Dobrovolná plánovací smlouva

#### **Hlava VII – Náhrada za změnu v důsledku územně plánovací činnosti (§ 54 - § 58)**

##### Díl 1 – Náhrada za snížení hodnoty v území

- § 54 – Základní ustanovení
- § 55 – Náhrada újmy
- § 56 – Jiná omezení
- § 57 – Společná ustanovení

##### Díl 2 – Náhrada za zvýšení hodnoty v území

- § 58

### **ČÁST PÁTÁ – STAVEBNÍ PRÁVO HMOTNÉ (§ 59 - § 90)**

#### **Hlava I – Požadavky na výstavbu (§ 59 - § 79)**

- § 59 – Základní ustanovení
- § 60 – Použití požadavků na výstavbu

##### Díl 1 – Územní požadavky

###### *Oddíl 1 - Požadavky na vymezení a využívání pozemků*

- § 61 – Základní ustanovení
- § 62 – Stavební pozemek
- § 63 – Veřejné prostranství
- § 64 – Ulice
- § 65 – Volná krajina

###### *Oddíl 2 – Požadavky na umístování staveb*

- § 66 – Základní ustanovení
- § 67 – Odstupy staveb
- § 68 – Oplocení
- § 69 – Připojení na dopravní a technickou infrastrukturu
- § 70 – Parkovací a odstavná stání
- § 71 – Sítě technické infrastruktury
- § 72 – Zásobování vodou
- § 73 – Odpadní vody
- § 74 – Srážkové vody
- § 75 – Stavba pro reklamu a reklamní zařízení
- § 76 – Staveniště

##### Díl 2 – Technické požadavky

- § 77 – Technické požadavky na stavby

§ 78 – Určené technické normy ve stavebnictví

Díl 3 - Výjimky

§ 79

**Hlava II – Vybrané činnosti (§ 80 - § 90)**

§ 80

§ 81 – Projektová dokumentace

§ 82 – Projektant

§ 83 – Provádění staveb

§ 84 – Stavebník

§ 85 – Zhotovitel

§ 86 – Stavbyvedoucí

§ 87 – Stavební dozor

§ 88 – Stavební deník

§ 89 – Vlastník stavby

§ 90 – Oznámení závad, poruch a havárií staveb

**ČÁST ŠESTÁ – VYVLASTNĚNÍ (§ 91)**

§ 91 – Účely vyvlastnění

**ČÁST SEDMÁ – STAVEBNÍ ŘÁD (§ 92 - § 146)**

**Hlava I – Úkony před zahájením řízení (§ 92 - § 93)**

§ 92 – Předběžná informace

§ 93 – Vyjádření

**Hlava II – Řízení o povolení (§ 94 - § 129)**

Díl 1 – Obecná ustanovení o řízení

§ 94 – Účastníci řízení

§ 95 – Společenství vlastníků

§ 96 – Návrh

§ 97 – Souhlas vlastníka

§ 98 – Vyrozumění

§ 99 – Zjišťovací řízení

§ 100 – Vyjádření a připomínky

§ 101 – Posuzování návrhu

§ 102 – Lhůta pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu

§ 103 – Rozhodnutí o návrhu

§ 104 – Zrychlené povolení

§ 105 – Rámcové povolení

§ 106 – Automatické povolení

§ 107 – Platnost povolení

§ 108 – Změna a zrušení povolení

Díl 2 – Řízení o odvolání

§ 109

§ 110

Díl 3 – Přezkumné řízení

§ 111

#### Díl 4 – Záměr EIA

##### *Oddíl 1 – Řízení s posouzením vlivů*

§ 112

§ 113 – Účastníci řízení

§ 114 – Návrh

§ 115 – Zahájení řízení a informace o záměru

§ 116 – Posudek

§ 117 – Přerušování řízení

§ 118 – Rozhodnutí

##### *Oddíl 2 – Samostatné posouzení vlivů*

§ 119

##### *Oddíl 3 – Společná ustanovení*

§ 120 – Změna záměru

§ 121 – Prodloužení platnosti povolení

#### Díl 5 – Záměr s integrovaným povolením

§ 122 – Základní ustanovení

§ 123 – Účastníci řízení

§ 124 – Návrh

§ 125 – Zahájení řízení a informace o záměru

#### Díl 6 – Nestavební záměr

§ 126 – Změna využití území

§ 127 – Dělení a scelování pozemků

§ 128 – Ochranné pásmo

#### Díl 7 – Změna záměru před dokončením

§ 129

### **Hlava III – Řízení o užívání (§ 130 - § 137)**

§ 130 – Kolaudace

§ 131 – Účastníci řízení

§ 132 – Návrh

§ 133 – Posuzování návrhu

§ 134 – Kolaudační rozhodnutí

§ 135 – Předčasné užívání

§ 136 – Zkušební provoz

§ 137 – Rekolaudace

### **Hlava IV – Řízení o odstranění (§ 138 - § 141)**

#### Díl 1 – Povolení odstranění

§ 138

#### Díl 2 – Nařízení odstranění

§ 139

§ 140 – Dodatečné povolení

§ 141 – Provedení odstranění

### **Hlava V – Mimořádné postupy (§ 142 - § 145)**

§ 142 – Mimořádné opatření

- § 143 – Obnova
- § 144 – Zjednodušený návrh
- § 145 – Společná ustanovení

#### **Hlava VI – Nález (§ 146)**

- § 146

#### **ČÁST OSMÁ – KONTROLA (§ 147 - § 153)**

- § 147 – Stavební kontrola
- § 148 – Kontrolní prohlídka
- § 149 – Vstup na pozemky a do staveb
- § 150 – Zakazující opatření
- § 151 – Nařízení opatření k nápravě
- § 152 – Provedení opatření k nápravě
- § 153 – Opatření na sousedním pozemku nebo stavbě

#### **ČÁST DEVÁTÁ – PŘESTUPKY (§ 154 - § 157)**

- § 154 – Přestupky osob
- § 155 – Zvláštní subjekt přestupku
- § 156 – Přestupky fyzických osob
- § 157 – Společná ustanovení

#### **ČÁST DESÁTÁ – SOUDNÍ PŘEZKUM (§ 158 - § 164)**

- § 158 – Postavení stavebníka
- § 159 – Lhůta pro podání žaloby
- § 160 – Nepřípustnost podání
- § 161 – Odmítnutí návrhu
- § 162 – Odkladný účinek
- § 163 – Rozhodnutí soudu
- § 164 – Společná ustanovení

#### **ČÁST JEDENÁCTÁ – USTANOVENÍ SPOLEČNÁ, PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ (§ 165 - § 170)**

##### **Hlava I – Společná ustanovení (§ 165)**

- § 165

##### **Hlava II – Přejídná ustanovení (§ 166 - § 169)**

- § 166 – Přejídná ustanovení k úřadům a úředníkům
- § 167 – Přejídná ustanovení k územnímu plánování
- § 168 – Přejídná ustanovení ke stavebnímu řádu
- § 169 – Zmocňovací ustanovení

##### **Hlava III – Závěrečná ustanovení (§ 170)**

- § 170

#### **ČÁST DVANÁCTÁ – ÚČINNOST (§ 171)**

- § 171

#### **Příloha č. 1 – Drobné stavby**

**Příloha č. 2** – Jednoduché stavby

**Příloha č. 3** – Vyhrazené stavby

**Příloha č. 4** – Sídla a územní působnost územních pracovišť Stavebního úřadu hl. m. Prahy

**Příloha č. 5** – Obsah a struktura územně plánovací dokumentace

I. Územní rozvojový plán

II. Územní plán kraje

III. Územní plán obce

IV. Regulační plán

**Příloha č. 6** – Obsah a struktura vyhodnocení předpokládaných vlivů územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj území a na životní prostředí

I. Obsah a struktura vyhodnocení předpokládaných vlivů územního rozvojového plánu, územního plánu kraje a územního plánu obce na udržitelný rozvoj území

II. Obsah a struktura vyhodnocení předpokládaných vlivů územního rozvojového plánu, územního plánu kraje a územního plánu obce na životní prostředí

**Příloha č. 7** – Jednotný standard územně plánovací dokumentace

## a. Zhodnocení platného právního stavu

### Vývoj právní úpravy veřejného stavebního práva

Moderní veřejné stavební právo se, jako součást správního práva moderního státu, začalo rozvíjet teprve ve druhé polovině 19. století. Jeho stěžejní materií tehdy obsahovaly stavební řády. Historii moderního stavebního práva lze od té doby rozdělit na čtyři základní vývojové etapy, které předcházely současné právní úpravě:<sup>1</sup>

- od roku 1886 do roku 1949;
- od roku 1949 do roku 1958;
- od roku 1958 do roku 1976;
- od roku 1976 do roku 2006.

**V prvním a zároveň nejdelším období** byly na našem území přijaty stavební řády pro velká města i venkov. Praha měla svůj vlastní stavební řád,<sup>2</sup> který se stal postupně závazným též pro Plzeň a České Budějovice.<sup>3</sup> Pro ostatní obce v Čechách platil zákon č. 5/1889 čes. z.z. (Českého zemského zákoníku), jímžto se vydává stavební řád pro království České, vyjímajíc obce, pro které platí stavební řád ze dne 10. dubna 1886 č. 40 z.z. (český stavební řád).

Tehdejší stavební řády upravovaly základní instituty a pravidla územního plánování (přijímaly se tzv. plány polohy), provádění staveb, povolování užívání staveb, stavebních poplatků, zvláštních podmínek pro určité druhy staveb, organizaci veřejné správy včetně dozoru nad prováděním staveb i problematiku správního trestání. Vedle této stěžejní problematiky stavební řády upravovaly technické náležitosti staveb, stavebních konstrukcí a některých stavebních hmot a materiálů.

**Plány polohy** představovaly dokumenty, které pořizovaly příslušné obecní nebo městské orgány. V plánech se zaznamenávalo stávající využití daného území a současně se regulovalo další využití. Tyto plány – stejně jako nynější územní plány – bylo třeba po určitou dobu před přijetím zveřejnit, podle tehdejší úpravy tato doba činila čtyři týdny. Během ní měli vlastníci pozemků možnost uplatnit námitky. Plány byly následně podkladem pro rozhodování příslušných orgánů.<sup>4</sup>

Postupným vývojem se zejména ve velkých městech začaly pořizovat samostatné **evidenční plány**, v nichž se zakreslovala evidovaná zařízení (potrubí apod.), a samostatné plány regulační, které se přijímaly buď pro celé území měst (základní), nebo pro jeho část (regulační).

---

<sup>1</sup> Srov. Mareček, J. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s.11.

<sup>2</sup> Zákon ze dne 10. dubna 1886, č. 40/1886 čes. z. z., o stavebním řádě pro hlavní město Prahu, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících (pražský stavební řád).

<sup>3</sup> Zákon č. 16/1887 čes. z. z. pro Plzeň a zákon č. 17/1887 čes. z. z. pro České Budějovice.

<sup>4</sup> Srov. Dienstbier, F. Územní plánování. In: Sládeček, V., Pouperová, O. a kol. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. s. 198-199.



Stavební řády upravovaly v té době pojem stavby velmi úzce. **Podstatným znakem stavby** ve smyslu tehdejší úpravy bylo **pevné spojení s pozemkem**, jednalo se tedy pouze o nemovitosti. Podle judikatury se dokonce ani některé konstrukce za stavbu ve smyslu stavebního řádu nepovažovaly (např. studna či ohradní zeď).<sup>5</sup> Stavební řády se týkaly pouze pozemních staveb, nikoliv například staveb dopravních a ostatních specifických staveb, které upravovaly zvláštní právní předpisy. Specifická úprava se týkala též území tehdejší Velké Prahy, kde zákonná úprava zřizovala speciální stavební sbor. Rozhodoval namísto zastupitelstva o odvoláních ve věcech stavebních. Kromě toho existovala i státní regulační komise pro Prahu.<sup>6</sup>

**Iniciativy vytvoření jednotného celostátního stavebního řádu v období první republiky** přerušila válka. V období okupace se v oblasti stavebního práva přijímala zejména vládní nařízení. Upravovala i dosud neupravené otázky nebo otázky upravené nedostatečně, jako jsou požadavky na silniční ochranná pásma, zvláštní předpisy pro některé druhy staveb (např. biografy, jatka, stáje, plovárny, tělocvičny, hřiště) nebo podmínky pro zřizování reklamních a informačních zařízení.<sup>7</sup> Až do přijetí dnes platné stavebně-právní úpravy na našem území platil zákon č. 86/1946 Sb., o stavební obnově. Zaměřoval se zejména na obnovu staveb poškozených a zničených ve válce.<sup>8</sup>

Přelomovým obdobím bylo **období mezi lety 1949 až 1958**, zejména pak rok 1949, ve kterém byl přijat zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Tento zákon zavedl **pojem územního plánování**. Podle této zákonné úpravy existovaly tři druhy územních plánů podle velikosti a typu území, na které se vztahovaly. Pro celé území obce, popř. více obcí, se přijímaly směrné územní plány. Pro jednotlivé typy využití území se přijímaly podrobné územní plány. Přesné vymezení pozemků stanovily plány zastavovací. Účastníky řízení o přijímání těchto plánů byly pouze veřejné orgány. Občané měli možnost se k daným plánům vyjádřit.

Z výše zmíněné úpravy zákonodárce vyňal technické požadavky na stavby a jejich konstrukce, které se staly součástí prováděcí vyhlášky.<sup>9</sup> Tato vyhláška definovala rovněž základní pojmy, jako například novostavba, přístavba, stavební pozemek či staveniště. Jejich vymezení v podstatě odpovídá vymezení i v současné právní úpravě.<sup>10</sup>

Dalším stěžejním právním předpisem ve vývoji českého veřejného stavebního práva, který započal **třetí období** jeho vývoje, byl zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování. Ten poprvé v historii zavedl **instit ut územního rozhodování**. Tento institut se

---

<sup>5</sup> Hácha, E. Stavební konsens In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* Brno: Polygrafia, 1938, reprint: Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 697.

<sup>6</sup> Mareček, J., cit. výše, s.11. K tomuto období srov. také Ebel, M. *Dějiny českého stavebního práva.* 1. vyd. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, ABF, 2006. s. 65-101.

<sup>7</sup> Tamtéž, s.12.

<sup>8</sup> Mareček, J, cit. výše, s.13.

<sup>9</sup> Vyhláška č. 709/1950 Ú.l.

<sup>10</sup> Mareček, J, cit. výše, s. 13.

vztahoval mimo jiné na rozhodování o umístění staveb (podle dikce tehdejšího zákona šlo o rozhodnutí o přípustnosti stavby).

Územní řízení o rozhodnutí vedly okresní národní výbory, které mohly vydat rozhodnutí až po předchozím projednání se všemi orgány státní správy, jejichž zájmů se rozhodnutí dotýkalo. **Územní plánování bylo odděleno od stavebního řádu**, který upravoval zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Stavební řád ani jiný předpis v období do roku 1976 neobsahoval technické požadavky na stavby.

Právní úprava veřejného stavebního práva doznala komplexnější podoby – ovšem v jiných historických souvislostech – v roce 1976 zákonem č. 50/1976 Sb. Díky němu naše moderní veřejné stavební právo vstoupilo do **čtvrté etapy** svého historického vývoje. „Padesátka“, jak se tomuto zákonu dodnes přezdívá, **spojila úpravu územního plánování se stavebním řádem**. ÚPD se na jejím základě přijímala ve třech kategoriích podle časového hlediska. Šlo o územní prognózu, územní plán a územní projekt. Tyto dokumentace pak měly tři stupně podle územního rozsahu: velký územní celek, sídelní útvar a zóna.

Zákon č. 50/1976 Sb. prošel četnými novelizacemi, z nichž asi nejdůležitější byla **novela z roku 1998**.<sup>11</sup> Na jejím základě se koncepčně změnila soustava nástrojů územního plánování. Územní prognózu zákon nově zařazoval pouze mezi územně plánovací podklady. Tato novela rovněž vedla ke zrušení kategorie ÚPD, kterou již tvořily jen územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. ÚPD obcí (později i krajů) zákon svěřoval do jejich samostatné působnosti a schvalovala je jejich zastupitelstva.<sup>12</sup>

Novelizace v devadesátých letech představovaly transformační kroky k přechodu k jiné koncepci plánovací i rozhodovací. Stavební právo směřovalo ke komplexnějšímu pojetí, které lze v zásadě označit za základ budoucí kodexové úpravy. Obdobný cíl sledovala legislativní příprava správního řádu.

Dne 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti **zákon č. 183/2006 Sb.**, byla započata pátá etapa vývoje našeho stavebního práva, která trvá dodnes a která je poznamenána postupným růstem složitosti, právní nejistotou a nestabilitou právní úpravy, která za 12 let její účinnosti byla dotčena 24 novelizacemi, včetně tří zásadních.

Dne 24. 6. 2019 schválila vláda *věcný záměr nového stavebního zákona*.<sup>13</sup>

## **Zhodnocení stávající právní úpravy a její aplikace**

### **Příčiny stávajícího stavu**

Za stávajícího právního stavu nelze v potřebné míře využít potenciál hospodářského a civilizačního rozvoje České republiky a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi všemi

---

<sup>11</sup> Viz zákon č. 83/1998 Sb.

<sup>12</sup> Dienstbier, F., cit. výše, s. 201.

<sup>13</sup> Usnesení vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019.

veřejnými a soukromými zájmy, kterých se týká stavební činnost v území. Hlavními příčinami tohoto stavu jsou:

- nejednotnost, složitost a atomizace stavebního práva mezi množstvím obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a dotčených orgánů,
- nevyjasněnost kompetencí a zejména odpovědností,
- chabé personální a materiální vybavení stavebních úřadů zejména v obecních úřadech v prvním stupni,
- zásahy samospráv a z části reálný, z části zneužívaný problém systémové podjatosti celých stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků,
- neschopnost prosadit metodické řízení a veřejné zájmy chráněné z úrovně státu vůči obecním a krajským úřadům podléhajícím územním samosprávným celkům,
- faktická personální i kompetenční „slabost“ stavebních úřadů, které postrádají dostatečnou odbornou i materiální vybavenost a jsou závislé na mnohdy rozporných závazných stanoviscích dotčených orgánů,
- obrovské a neustále narůstající množství procesů, z nichž řada se v praxi téměř nevyužívá,
- zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek jinými orgány,
- zdlouhavé správní řízení i soudní přezkum,
- opakované doplňování skutkových tvrzení a důkazů,
- účelové obstrukce některých účastníků řízení,
- instanční i kompetenční ping-pong mezi stavebními úřady navzájem,
- právní nejistota vyvolávaná rušením částí územních plánů soudy spolu s možností zpětných účinků zrušení části územního plánu na již dříve vydaná pravomocná individuální povolení,
- dělená odpovědnost za způsobené škody dotčeným osobám mezi státem a územními samosprávnými celky,
- vady na úrovni žadatelů, žádostí a jejich odborných podkladů včetně nedostatků projektové dokumentace a dalších výstupů osob vykonávajících vybrané činnosti.

Podle právní úpravy v Zákoně č. 183/2006 Sb. dochází v řadě případů ke kumulaci několika samostatných řízení, resp. **procesů**, než stavebník získá pravomocné povolení stavět (*posuzování vlivů na životní prostředí, územní řízení, stavební řízení* a vedle nich ještě samostatná *řízení o závazných stanoviscích dotčených orgánů*).

K tomu právní úprava v Zákoně č. 183/2006 Sb. postupně vybuchovala množství alternativních, hybridních či „zjednodušených“ procesů jako jsou *územní řízení*

*s posouzením vlivů na životní prostředí, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru či ohlášení.*

Všeobecná kritika zdlouhavé přípravy staveb se dosud obvykle soustředí pouze na Zákon č. 183/2006 Sb., který upravuje z pohledu investora konečnou fázi povolovacího procesu. Je však třeba si uvědomit, že stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů.

**Problematika dotčených orgánů** a způsob jejich vyjadřování ve formě závazných stanovisek představuje závažný letitý a bohužel stále narůstající problém. Hlavním problémem současné právní úpravy je velký počet dotčených orgánů v řádu mnoha desítek, roztržitost související právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a rozdílnost forem úkonů dotčených orgánů. Dotčené orgány procesně vystupují ve formě závazných stanovisek, stanovisek, rozhodnutí či vyjádření. Některé zákony patrně důsledně nezakládají důvodnost a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů. Nestanovují také konkrétní požadavky na obsah závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů v oblasti těmito zákony chráněných veřejných zájmů.

Ve vazbě na Zákon č. 183/2006 Sb. a činnost stavebních úřadů náš právní řád obsahuje mnoho právních předpisů, které kladou další požadavky na stavebníky i na stavební úřady k **ochraně veřejných zájmů**. Jedná se o požadavky nad rámec činnosti dotčených orgánů, vyplývající ze speciálních zákonů. Důvodem časté kritiky je proto časová náročnost povolovacích řízení u příslušných stavebních úřadů způsobená plněním požadavků vyplývajících z dalších právních předpisů.

Vedle zmíněných problémů nejednotnosti českého veřejného stavebního práva, roztržitosti kompetencí jednotlivých orgánů rozhodujících na úrovni územního plánování a stavebního řádu, hypertrofie závazných stanovisek dotčených orgánů a jejich samostatného přezkumu spolu s různými procesními komplikacemi v řízeních podle stavebního zákona i v soudním přezkumu, je nutné upozornit na obecný problém, který způsobuje průtahy a vytváří významné komplikace pro českou stavební praxi: **systémovou podjatost**.

Státní správu na úseku stavebního práva totiž vykonávají v přenesené působnosti převážně orgány územní samosprávy. V mnoha případech však mohou kolidovat legitimní zájmy samospráv prosazované v samostatné působnosti a veřejné zájmy chráněné státem v přenesené působnosti. Z těchto střetů zájmů poté v praxi plyne riziko systémové podjatosti orgánů, resp. úředníků zařazených do orgánů, které mají ve stavebních věcech rozhodovat. Toto riziko může být v mnoha případech skutečné, jindy jen zdánlivé. V praxi toho pak zneužívají účastníci řízení.<sup>14</sup> V neposlední řadě plynou z tohoto uspořádání místní klientelistické a korupční hrozby.

---

<sup>14</sup> Novelizace § 14 správního řádu zákonem č. 176/2018 Sb. problém systémové podjatosti reálně neřeší.

V České republice se projevuje **fragmentizace** veřejného stavebního práva v nebývalé míře, ale nikoli ve vztahu k decentralizaci, subsidiaritě a posilování samospráv, nýbrž k dlouhodobému plíživému přibývání kompetencí a počtu vzájemně neprovázaných vykonavatelů státní správy (dotčených orgánů), kteří realizují dílčí působnosti na úseku veřejného stavebního práva ve formě *závazných stanovisek*. Postupem času tak byl zejména konstituován mimořádně vysoký počet dotčených orgánů se silnou pozicí v celém systému, který již v současné době víceméně brání obcím plánovat a stavební správě rozhodovat ve vlastním/původním smyslu slova.

České stavební právo dospělo do stavu, ve kterém už **nestačí pouhá další novelizace**. V posledních letech jsme mohli sledovat hned několik tzv. velkých (rozsáhlých a současně ambiciózních) novel stavebního zákona a souvisejících předpisů. Ty však nedosáhly (a samy ani dosáhnout nemohly) v dostatečné míře zamýšlených cílů a nevedly k odstranění zásadních koncepčních problémů v příslušné legislativě.

### **Zahraníční zdroje hodnocení**

Své hodnocení stávající právní úpravy veřejného stavebního práva uvedla ve svém doporučení<sup>15</sup> určeném České republice z května roku 2018 **Rada Evropské unie**.

Konkrétně konstatovala, že investice v České republice brzdí správní a regulační zátěž. Kromě složitosti daňového systému poukázala jako na další příčinu této zátěže především na proceduru pro získání stavebního povolení. Zmínila, že český zákonodárce přijal novelu stavebního zákona, jejímž cílem bylo zjednodušit stavební řízení. Zmínila zahrnutí posouzení vlivů na životní prostředí do územního rozhodnutí nebo společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Rada Evropské unie však sama poznamenala: „*Zatím ovšem není jasné, zda by se tím rovněž mohly zjednodušit postupy pro velké infrastrukturní projekty, jelikož do systému společného povolovacího řízení nebyla zahrnuta různá další povolení.*“<sup>16</sup> Zaznamenala také přípravu návrhu novely zákona o urychlení výstavby, která byla přijata pod č. 169/2018 Sb., a nabyla účinnosti dne 1. 9. 2018.

Situaci v oblasti získávání stavebních povolení se zabývá i **Evropská komise ve zprávě o České republice 2018** ze dne 7. 3. 2018.<sup>17</sup>

Mimo jiné v ní kriticky vyzdvihuje skutečnost, že „*míra vydávání stavebních povolení zůstává pod historickými průměry a regulační překážky pro novou výstavbu stupňují tlak na ceny nemovitostí*“.<sup>18</sup> Evropská komise konstatuje: „*...přetrvávají problémy zejména v souvislosti s vymáháním plnění smluv, se získáváním stavebních povolení*

---

<sup>15</sup> Doporučení Rady EU k národnímu programu reforem České republiky na rok 2018 a stanovisko rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2018 ze dne 23. 5. 2018 [COM(2018) 403].

<sup>16</sup> Viz bod 11 doporučení.

<sup>17</sup> SWD (2018) 202 final; Pracovní dokument útvarů Komise: Zpráva o České republice 2018. Průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance a Euroskupině. Evropský semestr 2018: Posouzení pokroku ve strukturálních reformách a v předcházení a v nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011 {Com(2018) 120 final}.

<sup>18</sup> S. 25 zprávy Evropské komise o České republice.

a se složitostí daňového systému. Česká republika se umístila relativně vysoko na žebříčku zemí podle snadnosti podnikání Světové banky „Doing Business 2018“ (30. místo ze 190 zemí). Umístila se na prvním místě v kategorii „obchodování se zahraničím“ (43). V kategoriích „vymáhání smluv“ a „vyřizování stavebních povolení“ však patří k nejhorším v EU (91. a 127. místo). Tyto oblasti jsou i nadále **hlavními překážkami pro podnikání.**“

Evropská komise pak ve své zprávě zmiňuje, že za účelem urychlení řízení o stavebním povolení byla v polovině roku 2017 přijata novela stavebního zákona, která platí od ledna 2018.<sup>19</sup> Za jeden z hlavních prvků určených ke zjednodušení celého řízení považuje možnost zakomponovat posuzování vlivů na životní prostředí do územního rozhodnutí nebo společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. To Evropská komise považuje za pozitivní vývoj, protože tento krok vedl k odstranění některých administrativních kroků.

Evropská komise však současně poukazuje na malé přínosy novely pro nové stavební projekty. Zejména v té souvislosti zdůrazňuje chybějící zahrnutí různých jiných povolení do spojeného územního a stavebního řízení. Zmiňuje, že pro velké projekty v oblasti infrastruktury tento zjednodušený postup nebude fungovat. Kromě toho ve své zprávě mezi nedostatky nové úpravy zahrnuje skutečnost, že neexistuje povinnost územní a stavební řízení spojit. Proto ve zprávě shrnuje, že tato novela prostor pro zjednodušení plně nevyužila. Bere však v potaz, že MMR, které je za ni odpovědné, již předložilo plány na zcela nové stavebně právní předpisy. Za další významnou překážku pro investice do infrastruktury Evropská komise označuje právní ošetření vyvlastňování půdy, které česká právní úprava nadále neřeší.

Evropská komise se pak v této zprávě zabývala i tím, jak Česká republika naplnila doporučení jí daná v roce 2017, mezi kterými bylo i doporučení „*odstranit překážky růstu, zejména zjednodušením postupů pro udělování stavebních povolení a dalším snižováním administrativní zátěže podniků.*“ Podle Evropské komise ČR zaznamenala určitý pokrok. Opět poukázala na novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Znovu však zmínila její nedostatky v podobě nezahrnutí některých povolení do společného územního a stavebního řízení, nefunkčnost zjednodušeného postupu pro velké infrastrukturní projekty a absenci povinného spojení územního a stavebního řízení.<sup>20</sup>

Kromě unijních institucí se hodnocením české stavebně-právní úpravy zabývala i **OECD**<sup>21</sup> v materiálu, který se týkal správy a využití území v České republice. OECD v tomto materiálu uvádí, že by vláda měla stanovovat fiskální pobídky a/nebo regulační rámce za účelem podpory metropolitního územního plánování a k dosahování cílů

---

<sup>19</sup> Má na mysli novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>20</sup> S. 45–46 zprávy Evropské komise o České republice.

<sup>21</sup> OECD, 2017. The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague. Paris: OECD Publishing, 2017. ISBN 978-92-64-28193-6 (PDF).

územního rozvoje. OECD zmiňuje i potřebu zlepšit integrované územní plánování tím, že se strategickému plánu přizpůsobí dílčí plány na nižších úrovních.

Za pozornost stojí i doporučení OECD zlepšit vztahy mezi obyvateli, investory a místní samosprávou. Celý systém se totiž vyvinul ke konfrontacím a sporům. Podle OECD je zapotřebí zavést řadu opatření, k nápravě vztahů a omezení zneužívání formálního odvolacího procesu. Podobně jako Evropská komise a Rada Evropské unie pak i OECD zmiňuje nutnost snížit regulační zátěž pro osoby účastnící se procesu povolování staveb. V neposlední řadě poukazuje na nezbytné posílení monitorování a vyhodnocování trendů v území.

Podle studie **Světové banky** *Doing Business* 2019 je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů.<sup>22</sup>

Nejen Česká republika však řeší problémy se složitostí právní úpravy veřejného stavebního práva a délkou povolovacích procesů. Většina evropských států zápolí (obdobně jako Česká republika) s vysokou mírou fragmentace a rezortní předurčenosti veřejné správy, s nerovnoměrností veřejné správy na úrovni obce, regionu a státu. Tyto státy v historii složitě hledaly a stále hledají cestu, jak učinit celý systém účinnější a účelnější. Rada států pak spatřuje řešení těchto problémů ve **sjednocování povolovacích režimů** a v **integraci** ochrany složkových veřejných zájmů do řízení před stavebním úřadem.

Řada členských států Evropské unie spojuje územní a stavební řízení do jediného procesu.<sup>23</sup>

Evropská Komise zmiňuje koncepci jednoho *integrovaného povolovacího místa*, a jako příklad dává např. úpravu v Nizozemsku, Anglii a Walesu.<sup>24</sup> Tato doporučení se stala podkladem např. konkrétní úpravy projektů *společného zájmu*<sup>25</sup> a konceptu **komplexního rozhodnutí** založeného na integraci všech povolovacích procesů do jediného právně závazného rozhodnutí, nebo alespoň jejich koordinaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 8 nařízení evropského Parlamentu a Rady č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

---

<sup>22</sup> World Bank, International Finance Corporation (IFC): Doing Business 2019. Studie posuzující 190 zemí podle dat z r. 2018, zveřejněna 31. 10. 2018 [cit. 1. 11. 2018]. Dostupné z <https://goo.gl/5m8z3n>.

<sup>23</sup> V roce 2011 šlo zhruba o polovinu členských států, konkrétně Rakousko, Belgie, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francii, Německo, Itálii, Maltu, Nizozemí, Portugalsko a Slovinsko [Comparison of building permit procedures in European Union countries. João Branco Pedro, Frits Meijer, Henk Visscher. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, Delft, The Netherlands], 2011]; dostupné [http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB\\_DC24512.pdf](http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf) (cit. 22. 4. 2019).

<sup>24</sup> Permitting procedures for energy infrastructure projects in the EU: evaluation and legal recommendations – FINAL REPORT – European Commission, Directorate-General for Energy, Berlin/Brussels, July 31, 2011; dostupné ([https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011\\_ten\\_e\\_permitting\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_ten_e_permitting_report.pdf)) (cit. 22. 4. 2019).

<sup>25</sup> <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>.

V České republice se tak stalo pro účely povolování vybraných složitých zařízení již od r. 2002 vydáním zákona o integrované prevenci (IPPC).

Povinnost využívat koordinované nebo společné postupy při posuzování a povolování záměrů v území vyplývá též ze směrnice EIA<sup>26</sup>, směrnice IPPC<sup>27</sup> a dalších směrnic v oblasti životního prostředí.

V případě inspirací zahraničními vzory je ovšem třeba si uvědomit řadu obtíží. Porozumět právnímu řádu konkrétní země (byť jen v určitém segmentu práva a věcných řešení s ním spjatých) je mimořádně komplikované. Předpokládá to nejen znalost konkrétní platné právní úpravy (*de lege lata*), ale také její dosavadní geneze a reálné aplikace v praxi. Kromě toho je třeba také schopnost a možnost předvídat její budoucí vývoj a směřování (*de lege ferenda*). Platí-li to obecně o právu, pak o to více a specificky v těch případech, ve kterých se jedná o **klíčové právní úpravy**. Mezi takové právní úpravy přitom regulace na úseku veřejné správy v plánování a výstavbě všude ve světě nepochybně patří. Veřejné stavební právo není obecně evropsky unifikováno (na rozdíl od některých složkových aspektů, zejména v oblasti posuzování EIA, SEA a ochrany některých složek životního prostředí) a jednotlivé právní řády v Evropě se v úpravě jeho otázek významně lokálně i regionálně liší.

## **Analýza 2015 – 2017**

Nejčerstvější údaje z reálné praxe stavebních úřadů obsahuje **Analýza 2015 – 2017 zpracovaná MMR**<sup>28</sup> k plnění usnesení vlády ze dne 19. října 2011 č.774, která identifikuje zásadní přetrvávající nebo dokonce zhoršující se problémy úřadů územního plánování i obecních stavebních úřadů v úřadech územních samosprávných celků.

Analýza 2015 – 2017 zpracovaná na základě dotazníkových šetření za roky 2015, 2016 a 2017 a vyhodnocení, které vypracovaly krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy podle poznatků z jejich praxe, je založena na systematickém sledování výkonu činnosti příslušných úřadů. To umožňuje zjišťovat a posuzovat standardy výkonů příslušných úřadů a také jak jsou ovlivňovány podmínkami pro výkon přenesené působnosti na příslušných obecních a krajských úřadech.

Analýza 2015 – 2017 konstatuje řadu varovných závěrů:

### **Územní plánování**

*„Z Analýzy 2012-2014 vyplynulo, že začlenění agendy územního plánování je v úřadech obcí s rozšířenou působností i KÚ (krajský úřad – pozn. aut.) značně rozdílné. Méně vhodné je spojení ÚÚP (úřad územního plánování – pozn. aut.) s agendou vykonávanou v samostatné působnosti, která nesouvisí s výkonem ÚPČ (územně plánovací činnosti – pozn. aut.). Nejméně vhodné a často i problematické jsou*

<sup>26</sup> Čl. 2 odst. 3 či bod 6 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>27</sup> Např. bod 37 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

<sup>28</sup> MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81. Analýza je aktuálně po připomínkovém řízení.



*případy, kdy pracovník ÚÚP v rámci pracovní náplně vykonává jak ÚPČ tak i jiné činnosti, které jsou při tom výkonem samostatné působnosti obce, např. problematika investic ORP (obec s rozšířenou působností – pozn. aut.). Neadresnost finančního příspěvku na výkon státní správy je nejčastěji zmiňovaným problémem. Dle Analýzy 2015-2017 se tato situace nijak významně nezměnila...*

*V souvislosti se začleněním agendy územního plánování v rámci úřadu ORP potvrzuje Analýza 2015-2017 zjištění Analýzy 2012-2014, že:*

- podle současné právní úpravy nemají KÚ ani MMR možnost účinně (přímo či nepřímo) ovlivnit začlenění agendy ÚP v úřadech obcí s rozšířenou působností ani počet pracovních úvazků určených pro výkon územně plánovací činnosti tak, aby odpovídaly výši poskytovaných finančních prostředků pro přenesený výkon státní správy na tomto úseku,*
- nelze kontrolovat, zda je finanční příspěvek na přenesený výkon státní správy pro územně plánovací činnost využíván v plné výši pro potřeby všech obcí ve správním obvodu ORP. Většina krajských úřadů vidí příčinu problému poddimenzovaného stavu úředníků na některých úřadech ORP v neprůhledném způsobu financování jednotlivých agend přeneseného výkonu státní správy.*

*Tím, že příspěvek na přenesený výkon státní správy není adresně určen pro konkrétní agendu vykonávanou úřadem, není možné kontrolovat účinnost využití tohoto příspěvku. V rámci konzultačních jednání na ÚÚP, za účasti pracovníků KÚ, byl pracovníky úřadů územního plánování, vedoucími pracovníky i tajemníky úřadů obcí s rozšířenou působností opakovaně zmiňován problém nemožnosti určit výši příspěvku na výkon jednotlivých agend výkonu státní správy na úřadech obcí.*

*Trvale existují ÚÚP pouze s jedním pracovním úvazkem, přestože jen na navýšení činností od 1. 1. 2007 byl příspěvek na výkon státní správy pro ÚÚP stanoven v rozsahu mzdových prostředků pro 2 pracovníky. Počet jednomístných ÚÚP ve srovnání s rokem 2014 stoupl o dva.*

*Výkon agendy územního plánování na úřadech územního plánování s pouze jedním pracovním místem je z řady důvodů problematický – např. nezastupitelnost, nedostatečná kapacita pro potřeby obcí ve správním obvodu.*

*Varující je zjištěná skutečnost, že celková situace v obsazenosti ÚÚP se proti roku 2014 zhoršila.*

*Z porovnání Analýzy 2015-2017a Analýzy 2012-2014 je zřejmé, že počty úředníků na ÚÚP mají sestupný trend...*

*V roce 2017 byla na 131 ÚÚP (64 % ÚÚP) územně plánovací činnost vykonávána méně než 3 pracovními úvazky všech úředníků (kvalifikovanými podle § 24 SZ i nekvalifikovanými). Za této situace je reálné, že ÚÚP v daném obsazení nebudou schopny vykonávat řádně svou kompetenci tj. vydávat závazná stanoviska do všech procesů stavebních úřadů, kde se posuzuje soulad záměru žadatele s vydanou ÚPD a s cíli a úkoly územního plánování.*

*...Při analýze absorpční kapacity bylo zjištěno, že stále ještě 899 obcí nemá územní plán nebo jim pozbude platnost a zároveň dosud nezačaly územní plán pořizovat. Oproti stavu v roce 2014 (1734 obcí) došlo ke zlepšení, byť ne zásadnímu.*

*Potvrdila se trvalá poptávka ÚÚP po metodické podpoře nadřazených orgánů územního plánování, jejíž naléhavost zvyšují změny právních předpisů. Přetrvává také požadavek KÚ na konání pravidelných celostátních seminářů pořádaných MMR, které by nezatěžovaly rozpočty obcí.*

*Přetrvávajícím problémem je také podle názoru KÚ nemožnost odebrat ZOZ osobě, která svou práci vykonává nekvalitně zejména u fyzických osob, které splňují kvalifikační požadavky § 24 SZ a které vykonávají ÚPČ pro obecní úřady, které pořizují ÚPD podle § 6 odst. 2 SZ (tzv. „létající pořizovatelé“).*

## **Stavební řád**

*Ve srovnání s Analýzou 2012 – 2014 a Analýzou 2011 nedošlo v personální oblasti k výrazným změnám. V rámci obecních stavebních úřadů u obcí I. typu jsou tyto stavební úřady mnohdy personálně obsazeny pouze jedním pracovníkem a navíc na těchto stavebních úřadech obcí I. typu dochází ke kumulaci agend (životní prostředí, doprava, činnosti pro samosprávu, atd.), které zastává jedna osoba. Jedná se o problém dlouhodobý, ztížený dlouhodobými problémy v oblasti získávání nových pracovníků, které mají ve sledovaném období exponenciální nárůst. ...*

*Dalším, opakovaně i v předcházejících analýzách, často zmiňovaným rizikem v rámci spojování agend je spojení stavebního úřadu s čistě samosprávnými agendami (správa majetku, investice atp.). V tomto případě by mohlo docházet k přímému střetu kompetencí v návaznosti na plnění zadaných úkolů.*

*Co se týká nárůstu určitých typů úkonů, krajské úřady uvádějí nárůst uplatňovaných námitek tzv. „systémové“ podjatosti a napadání závazných stanovisek dotčených orgánů, jako podkladů pro správní rozhodnutí.*

*Za prohlubující se problém jsou považovány neustálé novelizace stavebního zákona a souvisejících právních předpisů, a to často bez jasných přechodových ustanovení ve vztahu k již probíhajícím řízením, přičemž právě novelizacemi souvisejících právních předpisů jsou na SÚ kladeny stále další úkoly a povinnosti bez finanční kompenzace na výkon státní správy, a dále personální obsazenost, resp. získávání nových pracovníků SÚ.*

*Velký problém krajské úřady spatřují nadále v oblasti úhrady nákladů na zajištění výkonu rozhodnutí, které vydávají stavební úřady ve veřejném zájmu. ...*

*Obdobným problémem se jeví i nedostatek finančních prostředků na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění staveb podle § 129 stavebního zákona, tzv. „černých staveb“, přestože podle § 131 stavebního zákona náklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno, tj. vlastník stavby. Tyto stavby nutně nemusí ohrožovat životy a zdraví osob, ale jsou provedeny bez rozhodnutí nebo jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním. Systémové nastavení*

*proplácení vynaložených nákladů na fyzické odstranění černých staveb a vymáhání těchto nákladů po vlastníkově zpět by mělo být obsahem připravované rekodifikace veřejného stavebního práva.*

*Úroveň technického a programového vybavení závisí obvykle na finančních možnostech stavebního úřadu. Zejména na prvoinstančních stavebních úřadech lze z dotazníkových šetření konstatovat, že přetrvává nedostatečné programové i technické vybavení, a dále také problematické připojení k internetu.“*

Dosavadní právní úprava se nijak netýká ani nezasahuje do současného stavu založeného na zákazu diskriminace a rovném postavení mužů a žen.

## **b. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy**

### **Východiska stavebního zákona**

České veřejné stavební právo (tedy stávající Zákon č. 183/2006 Sb. a související právní předpisy) má stále daleko k ideálnímu stavu. Je tomu tak i více než dvanáct let po přijetí stavebního zákona, kterého se dotklo již více než 20 novel, včetně poslední z kategorie tzv. velkých novel provedené na základě zákona č. 225/2017 Sb.<sup>29</sup>

Jak plyne i z materiálu předkladatele s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018*“, projednaného vládou dne 4. 9. 2018<sup>30</sup>, potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila i v průběhu projednávání poslední velké novely stavebního zákona. Ta přinesla sice podstatné změny, ovšem pouze v rámci stávajícího systému.

Aby úprava veřejného stavebního práva dosáhla efektivity a funkčnosti, díky kterým by přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb i povolovacích procesů, při zachování potřebné úrovně ochrany všech práv a veřejných zájmů, je nezbytné oprostit se od stávajících paradigmat aktuální právní úpravy a připravit zcela nový stavební zákon, který zásadně změní celou oblast stavebního práva v nejširším smyslu, počínaje institucionální reformou, přes zásadní změny organizace „dotčené“ státní správy, procesů, hmotného práva i soudního přezkumu. Kromě toho je však třeba přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést podstatnější reformu organizace (ústřední i územní) veřejné správy v České republice zahrnující i revizi stávajícího smíšeného modelu výkonu státní správy na úseku stavebního práva.

---

<sup>29</sup> Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018 a její části jsou napadeny v řízení o abstraktní kontrole Ústavnosti před Ústavním soudem; dosud nerozhodnuté řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Zatím poslední novela stavebního zákona byla provedena zákonem č. 169/2018 Sb. s účinností od 1. 9. 2018. Dalších 5 návrhů novel stavebního zákona je ke dni zpracování tohoto věcného záměru v Poslanecké sněmovně (sněmovní tisky 76, 123, 256, 279, 321).

<sup>30</sup> Nelegislativní materiál Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 29. 8. 2018 pro jednání vlády dne 4. 9. 2018, č. j. 746/18 – Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace.

V programovém prohlášení vlády se kromě jiného stanoví, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice. Zavazuje se prosadit rekodifikaci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

V České republice je sice více než 6.250 obcí, ale třetina obyvatel žije ve 20 největších městech. Složitost veřejného stavebního práva spočívá i v tom, že podmínky pro realizaci záměru musí zákon stanovit dostatečně obecně pro menší záměry v menších obcích, ale současně dostatečně konkrétně pro větší záměry ve velkých městech a jejich aglomeracích a poskytnout potřebný prostor pro odchylná řešení místních vývojových, urbanistických, krajinných či přírodních specifík. V současných trendech vývoje dominuje na jedné straně rychlá urbanizace velkých měst, na straně druhé vyliďňování měst a obcí, které nejsou v adaptacích na probíhající změny dostatečně úspěšné (*shrinking cities*). Města a metropolitní oblasti kontinentu si navzájem konkurují (*battle for talents*). Kvalita vystavěného prostředí a vlastní iniciativa samospráv je jedním z rozhodujících faktorů úspěchu.

Dlouhodobě tak sílí naléhavá potřeba české veřejné stavební právo rekodifikovat a přiblížit ho moderním potřebám a trendům. Předkladatel má za cíl jeho podstatné zefektivnění, včetně odstranění zbytečných obstrukcí, průtahů či bariér, které dnes omezují výstavbu a rozvoj České republiky, aniž by přitom měly jakýkoliv pozitivní přínos. Jde tedy o dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, jež se ve stavebním právu projevují.

Správa rozvoje území je dlouhodobý souvislý proces obsahující řadu nástrojů: od formulování vizí, strategií a koncepcí a pravidel až po jejich naplňování v podobě konkrétních projektů a staveb. Proto novou úpravu rozhodně nelze vnímat jen jako „technické“ nastavení organizace a procesů státní správy. Musí se dotýkat obecně „měřitelných – kvantitativních“ parametrů vystavěného prostředí, předvídatelnosti a efektivity rozhodování, tedy výkonu státní správy. Nesmí však také opomíjet „kvalitativní“ rozměr vytváření vystavěného prostředí, ke kterému dochází zejména prostřednictvím územního plánování, architektury a stavební kultury.

I proto musí veřejné stavební právo stanovit jednoznačná, jednoduchá, aplikovatelná, vymahatelná a srozumitelná pravidla. Veřejné stavební právo zároveň musí vytvořit prostor pro vytváření společné znalostní a hodnotové báze nutné pro formulování, projednávání a naplňování strategií správy území s možností flexibilnějšího hledání odpovědí na nepředvídatelné výzvy současnosti i budoucnosti. Je nezbytné, aby nová právní úprava jasně vymezila právní odpovědnost aktérů v celém procesu správy území. Musí umožňovat zapojení v západním světě běžně aplikovaných nepřímých nástrojů správy území. Zejména jde o dosud zásadním způsobem podceněné ekonomické nástroje a parametry územně plánovací činnosti.

Preciznější vyvážení rolí, nezávislosti, odbornosti, odpovědnosti a nástrojů v nové úpravě veřejného stavebního práva má zajistit skutečnou, nebyrokratickou péči o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku) a

další chráněné veřejné zájmy při územním plánování a výstavbě. Česká republika se k této péči zavázala v Davoské deklaraci na závěr konference evropských ministrů kultury, pořádané ve dnech 21. - 22. ledna 2018 ve švýcarském Davosu. Tématem této konference byla kvalitní stavební kultura (*high-quality Baukultur*) jako součást kvality života obyvatel současné Evropy.

Veřejné stavební právo má v neposlední řadě umožnit zajištění výstavby staveb strategického a klíčového významu, staveb dopravních, zejména železničních koridorů, dálnic, jiných pozemních komunikací a další infrastruktury, jako jsou produktovody a soustavy sítí, včetně sítí elektronických komunikací budovaných ve veřejném zájmu aj. Rovněž tak musí umožňovat řešení bytových potřeb občanů nebo řešení absence staveb občanské a další vybavenosti v území. Veřejné stavební právo by také mělo každému umožnit spolehlivě zjistit, jaký veřejný zájem, či zákonná úprava v určité konkrétní situaci dané území chrání, jakým způsobem a za jakých podmínek může být území využito pro zamýšlenou výstavbu.

Tyto potřeby předkladatel opakovaně konstatoval. Kromě výše uvedeného materiálu pro jednání vlády dne 4. 9. 2018 (č. j. 746/18) s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018*“ předkladatel již v roce 2017 připravil materiál „*Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze*“, který dne 18. září 2017 projednala tehdejší vláda pod č. j. 988/17.

Následně, dne 24. 6. 2019 schválila vláda *věcný záměr nového stavebního zákona* usnesením č. 448 a vymezila v něm základní zadání nové právní úpravy spočívající v:

- snížení administrativní zátěže související s územní přípravou, umístováním, povolováním a užíváním staveb,
- dosažení maximální integrace dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy,
- přijímání územně plánovací dokumentace formu právního předpisu.

Rekodifikace veřejného stavebního práva se dotýká působnosti a pravomoci řady dalších ústředních orgánů státní správy a dotčených orgánů, jakož i práv a zájmů územních samosprávných celků i dotčených osob. Tyto změny jsou zcela nové, často inspirované zahraničím nebo vycházejí ze zkušeností z platné či předchozí české právní úpravy a z poznání její praxe a soudní judikatury.

Role a odpovědnost **státní správy** je zejména v zajištění efektivního, předvídatelného a adekvátně kontrolovatelného rozhodování v území. Musí vytvořit právní rámec, kontrolovat soulad záměru s právními předpisy a ÚPD a koordinovat veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány. Rozhoduje pak o podmínkách v jednotlivých stupních procesu, kontroluje soulad stavby s povolenou dokumentací a případně zajišťuje nápravu stavebních excesů.

Role a odpovědnost **samosprávy** je zejména v navrhování a stanovování věcných řešení v území prostřednictvím nástrojů územního plánování. Samospráva formuluje a naplňuje veřejný zájem spolu se strategií rozvoje území v nástrojích územního

plánování. Dále vyjednává společenský konsenzus a zajišťuje participaci veřejnosti v nejšířším smyslu. Vytčených cílů může dosahovat též prostřednictvím plánovacích smluv.

Stavební zákon přináší ucelenou koncepci vycházející z vyvážení zájmů, hodnot a popsanych rolí aktérů v celém procesu správy a rozvoje území. Na jedné straně přináší sjednocení a posílení kompetencí státní správy (zejména posílení koncentrovaných, nezávislých a kompetenčně, odborně a technicky vybavených stavebních úřadů). Na druhé straně posiluje postavení a odpovědnost samospráv (zejména v oblastech strategie, koncepce, územně plánovací dokumentace, kvality prostředí, obrazu města, péče o kulturní dědictví, vytváření společenského konsenzu a formulování veřejného zájmu).

Stavební zákon s sebou nese paralelní **změnový zákon**, který vyplývá z návrhů věcně příslušných resortů.<sup>31</sup>

### **Cíle stavebního zákona**

Komplexní rekodifikace veřejného stavebního práva v České republice má docílit maximální možné **integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb a zvýšení právní jistoty** vlastníků nemovitostí a dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí.

Při zachování tohoto cíle stavební zákon respektuje **veřejné zájmy** chráněné zvláštními, tzv. složkovými předpisy, mezinárodní závazky a požadavky zajistit kvalitní péči zejména o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví včetně archeologie, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném,

---

<sup>31</sup> Již usnesením vlády České republiky ze dne 21. 9. 2016 č. 828 bylo uloženo ministryni pro místní rozvoj, ministrům životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany, vnitra a spravedlnosti zanalyzovat při přípravě právních předpisů, které se dotýkají územní přípravy, umístování a povolování staveb, možnosti zjednodušení a navrhovat konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení

- a) jednotné formy úkonů všech dotčených orgánů vstupujících do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení,
- b) posílení vzájemné koordinace dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním záměru,
- c) úprav souvisejících zákonů s maximální mírou integrace do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona,
- d) redukce související administrativní zátěže.

Následně usnesením vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019, kterým došlo ke schválení věcného záměru stavebního zákona, bylo ministryním pro místní rozvoj, spravedlnosti, místopředsedovi vlády a ministru průmyslu a obchodu, ministrům životního prostředí, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany a 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra uloženo:

- a) do 15. srpna 2019 zanalyzovat v návaznosti na věcný záměr právní předpisy ve své působnosti, které se dotýkají územní přípravy, umístování, povolování a užívání staveb, s cílem redukce související administrativní zátěže,
- b) do 30. září 2019 navrhnout v návaznosti na věcný záměr konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení maximální integrace dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy.

urbánním a architektonickém měřítku) jako součásti kvality života obyvatel České republiky a současné Evropy.

V institucionální rovině je hlavním cílem reformy veřejného stavebního práva vytvoření nové soustavy státní stavební správy, která má přinést zásadní sjednocení, zefektivnění a zlepšení ochrany veřejných zájmů, jež reprezentuje stát, a vytvoření dlouhodobých podmínek pro sjednocování výkonu státní správy, jednotné zavádění nástrojů e-Governmentu, lepší metodické a personální řízení, kariérní růst a nezávislost úředníků stavebních úřadů. Komplementárním cílem je posílení postavení obcí a krajů v oblasti stanovování podmínek rozvoje území prostřednictvím nástrojů územního plánování a plánovacích smluv s vlastníky a investory v území a odstranění rizika systémové podjatosti úřadů vykonávajících státní správu jako přenesenou působnost v úřadech těchto samospráv.

Státní stavební správa integruje dosavadní rozdrobenou soustavu stavebních úřadů (13 typů obecných, speciálních a jiných stavebních úřadů v gesci pod 9 ústředními resorty, umístěných z části v úřadech samospráv v přenesené působnosti, z části v orgánech státu). Dále do sebe integruje většinu dosavadních dotčených orgánů, které dosud vydávaly závazná stanoviska podléhající samostatným přezkumům. U zbývajících se mění forma závazného stanoviska na vyjádření.

V oblasti územního plánování je hlavním cílem posílení významu nástrojů územního plánování a posílení schopnosti přijetí územně plánovací dokumentace v reálném čase a zajištění její stability, neboť tato je základem pro právní jistotu v území. Za tím účelem dochází k opuštění stávající formy opatření obecné povahy a návratu k formě právního předpisu, která se pro územně plánovací dokumentaci uplatňovala do r. 2007. Zapojení účasti veřejnosti do pořizování územně plánovací dokumentace se tímto nemění, mění se však rozsah přezkumu schválené územně plánovací dokumentace, který bude zaměřen pouze na její věcnou zákonnost, nikoli však již na procesní otázky jejího přijímání. Zachován zůstává i dozor státu, a to v rámci běžného dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, který však bude vykonávat dle věcné působnosti místo Ministerstva vnitra Nejvyšší stavební úřad.

Dochází též k výraznému posílení obcí, které se budou moci z důvodu místních specifik a vlastních zájmů odchýlit v územně plánovací dokumentaci od územních požadavků stanovených podzákonnými právními předpisy a budou moci podmínit rozhodování stavebního úřadu v území uzavřením plánovacích smluv s vlastníky pozemků a investory.

V oblasti individuálních řízení před stavebními úřady je hlavním cílem dosažení **jediného povolovacího řízení vedeného před jedním úřadem a zakončeného jedním rozhodnutím.**

Díky koncepci integrace zásadně snižuje počet řízení a jejich přezkumů, a to při zachování ochrany veřejných zájmů, z několika desítek na jediné.

Velké množství povolovacích procesů, které vzniklo pro umístění a povolování staveb podle stavebního zákona jeho postupnými novelizacemi (*územní řízení, územní*

*řízení s EIA, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s EIA, zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, ohlášení, stavební povolení a veřejnoprávní smlouva nahrazujících stavební povolení) se zrušuje a jako jediné řízení se stanoví řízení o povolení stavby.*

Cílem procesní úpravy je, aby bylo vedeno pouze jedno řízení na jednom úřadu s jediným rozhodnutím. Včetně odvolání a soudního přezkumu by mělo být řízení skončeno do 1 roku.

V oblasti hmotného práva je cílem doplnění základních pravidel na vymezení pozemků a umístování staveb (územní požadavky) a na technické požadavky na stavby do zákona. Cílem je především zajistit nejdůležitější kvalitativní požadavky na vystavěné prostředí a veřejný prostor na zákonné úrovni. Podrobnější požadavky stanoví tak jako doposud prováděcí právní předpis, případně územní plán obce či regulační plán.

V oblasti soudního přezkumu dochází ke stanovení některých zvláštních pravidel zaměřených na zrychlení soudního přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů a specializaci na stavební právo.

Základní nosné změny nového stavebního zákona oproti dosavadní právní úpravě lze shrnout v následujících bodech:

- **oddělení** státní správy a samosprávy při činnostech podle stavebního zákona,
- vytvoření **nové jednotné soustavy státních stavebních úřadů** v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, krajskými stavebními úřady v krajích a jejich územními pracovišti v obcích se stavebním úřadem, která integruje ochranu veřejných zájmů státu, bude metodicky říditelná a umožní sdílení kapacit a know-how,
- odstranění problému **systemové podjatosti** stavebních úřadů a dotčených orgánů a rizika jejich politického ovlivňování zájmy samospráv,
- **posílení územních samospráv** v oblasti územního plánování, plánovacích smluv s investory a ochraně jimi reprezentovaných veřejných zájmů jako účastníků v řízení,
- **reorganizace dotčených orgánů a jejich maximální integrace** do státních stavebních úřadů, kdy dojde k zásadnímu zjednodušení řízení, posílení odpovědnosti stavebního úřadu za výsledek řízení a posílení ochrany veřejných zájmů, které se přesunou přímo do rozhodování stavebního úřadu,
- **zrušení duality územního a stavebního řízení**, zrušení všech stávajících povolovacích procesů, jejich alternativ a variant a vytvoření jediného efektivního řízení o povolení stavby,
- **konec instančního ping-pongu** mezi stavebními úřady různých stupňů i mezi stavebními úřady a soudy díky zavedení apelačního principu (povinnost



nadřazeného rozhodnout ve věci, ne jen rušit napadené rozhodnutí a vracet věc k dalšímu řízení),

- **zachování všech účastenských práv** obcí, sousedů, dotčených osob i občanské veřejnosti, včetně práva na odvolání a soudní přezkum s koncentrací námitek (princip pouze jednou),
- **revize, modernizace a sjednocení** obecných požadavků na výstavbu do jednoho právního předpisu spolu s eliminací multiplicit chráněných zájmů s cílem je zpřehlednit, zjednodušit a zajistit kvalitu architektury, urbanismu a ochranu volné krajiny,
- úplná **digitalizace stavební agendy** od územně plánovacích dokumentací, přes digitální technickou mapu, projektové dokumentace staveb až po elektronický spis stavebních úřadů,
- úprava hierarchie a obsahu **závazných nástrojů územního plánování** umožňujících přímé rozhodování v území; zavedení územního rozvojového plánu jako celostátního nástroje územního plánování a územního plánu kraje přijímaného pro celé území kraje, nahrazujícího dnešní politiku, resp. zásady územního rozvoje; na úrovni obce bude ponechán územní plán obce a regulační plán,
- změna formy vydávání územně plánovací dokumentace na **právní předpis** – na celostátní úrovni nařízení vlády a na úrovni obcí a krajů obecně závazná vyhláška, které posílí její stabilitu v čase, při zachování účasti veřejnosti na pořizování a soudního přezkumu,
- zavedení **ekonomického rozměru** územního plánování – odhadu nákladů navrhovaných záměrů a opatření jako povinné obsahové náležitosti územně plánovací dokumentace.

Mezi cíle rekonstrukce patří snaha o zajištění univerzálnosti, jednoduchosti, efektivitu a férovosti jediného povolovacího řízení při respektování práv všech dotčených subjektů a ochrany veřejných zájmů. S tím souvisí i cíl celkového **posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu**, který by měl být koordinátorem vzájemně provázaných i si konkurujících soukromých i veřejných zájmů v území, a upozadění procesního postavení dotčených orgánů. Tím však nedojde z hlediska věcného k oslabení ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů dotčených v procesu povolování staveb, na niž rezignovat nelze.

Cílem rekonstrukce je identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah obecných státem chráněných veřejných zájmů v oblasti stavebního práva a ty pak chránit a vzájemně poměřovat přímo v povolovacím řízení vedeném stavebním úřadem, nikoli ve vzájemně izolovaných, paralelně vedených procesech vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, jak je tomu dnes. Nedojde ke změně chráněných veřejných zájmů jako takových a nezmění se ani konkrétní odborně specializované úřední osoby. Změní se pouze instituce a procesy, v nichž bude ochrana veřejných zájmů realizována, a to směrem od těchto procesů k věcné podstatě právem chráněných veřejných zájmů.

V konkrétních případech je formulování a vytváření společenského konsenzu na veřejném zájmu vyjadřovaném v ÚPD především odpovědností samosprávy.

S ohledem na dosavadní problémy stavebního práva stavební zákon usiluje o efektivní a vyvážené řešení **střetů** žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí s cílem zamezit zneužívání práva, průtahům, opakování týchž námitek v různých procesech, správnímu i soudnímu „ping-pongu“ a obstrukcím.

Lze tedy shrnout, že by nový stavební zákon měl vést ke **změnám na úseku územního plánování a k zavedení jednoho povolovacího řízení vedeného specializovaným stavebním úřadem s následným účinným a efektivním soudním přezkumem.**

Nová soustava státní stavební správy bude apolitická, nezávislá na politických vlivech a zájmech územních samosprávných celků a vybavená profesionálními pravidelně školenými úředníky ve služebním poměru, jejichž úkolem bude vysoce odborná činnost v celé oblasti veřejného stavebního práva s dopady na strategické zájmy státu, na základní práva a svobody osob, jakož i na udržitelný rozvoj území a koordinaci ochrany veřejných zájmů při územním plánování a výstavbě.

Navrhovaná právní úprava se nijak netýká ani nezasahuje do současného stavu založeného na zákazu diskriminace a rovném postavení mužů a žen.

### c. **Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku**

Podrobněji viz schválený věcný záměr stavebního zákona a závěrečná zpráva RIA.

#### **Shrnutí návrhů věcných řešení**

Popsané změny vedou k naplnění myšlenky jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko.

#### **Institucionální změny**

##### ***Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy***

- agendu v oblasti státní stavební správy již nebudou realizovat územní samosprávné celky (v přenesené působnosti)
- změna mj. přinese eliminaci problému systémové podjatosti, eliminaci problému nákladů výkonu státní správy přenášených na samosprávy a zajištění jednotného vybavení stavebních úřadů

##### ***Integrace stavebních úřadů a dotčených orgánů***

- vytvoření jednotné soustavy profesionální státní stavební správy, která převezme stávající kompetence stavebních úřadů všech typů (obecných, speciálních a jiných) a úrovní (ústřední, regionální, místní)
- zrušení závazných stanovisek a integrace dotčených orgánů do státní stavební správy

### ***Vznik Nejvyššího stavebního úřadu***

- vrcholným orgánem nové soustavy bude Nejvyšší stavební úřad
- Nejvyšší stavební úřad bude vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale zejména též v oblasti výkonu vrchního státního dozoru, metodiky, ekonomiky, personalistiky aj.

### ***Konstrukce zbytku nové soustavy státní stavební správy***

- základním stupněm nové soustavy institucí budou krajské stavební úřady se sídly v krajských městech s územními pracovišti v obcích
- v prvním stupni budou jako správní orgány rozhodovat územní pracoviště, o opravných prostředcích bude rozhodovat krajský stavební úřad

### ***Výkon úřední činnosti***

- dojde k zásadnímu posílení nezávislosti úředníků státní stavební správy a dalších podmínek pro personální stabilitu, kariérní růst a řádný výkon jejich činnosti díky služebnímu poměru
- dojde k efektivnímu sdílení odborných personálních kapacit a zdrojů díky služebnímu poměru ke státu jako jedinému zaměstnavateli
- dojde ke zlepšení možností metodického řízení úředníků stavebních úřadů ze strany MMR a dalších ústředních orgánů státní správy dle jejich věcné příslušnosti k ochraně složkových veřejných zájmů

### ***Odpovědnost za způsobenou újmu***

- dojde ke sjednocení pravomoci a odpovědnosti za újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem stavebního úřadu, která je dnes zcela rozptýlena mezi MMR, územní samosprávné celky a dotčené orgány a jejich gesční ústřední orgány státní správy

### **Digitalizace stavební agendy**

- digitalizace povolování staveb i územního plánování, která bude znamenat účinnější, otevřenější, transparentnější a prakticky kdykoliv možný přístup ke všem rozhodným dokumentům v elektronickém správním spisu
- zavedení možnosti, resp. pro některé subjekty povinnosti, činit elektronická podání prostřednictvím interaktivních formulářů do informačního systému
- prostřednictvím informačního systému se budou obstarávat vyjádření vlastníků dopravní a technické infrastruktury a dotčených orgánů, neintegrovaných do nové soustavy státní stavební správy
- v rámci informačního systému si bude kterýkoli vlastník moci objednat službu sledování podání žádosti o zahájení řízení pro jeho nemovitost (tzv. hlídací pes)

### **Změny v územním plánování**

- zavedení územního rozvojového plánu pro celé území ČR a územního plánu kraje pro území kraje; jak celostátní územní rozvojový plán, tak územní plán kraje budou vždy obsahovat závaznou část řešící vymezení ploch a koridorů a strategickou část obsahující strategické a koncepční otázky územního rozvoje; na úrovni obce bude ponechána dvouvrstvá struktura územního plánu obce a regulačního plánu
- posílení významu plánovacích smluv mezi investorem a obcí k budování související infrastruktury při výstavbě
- stanovení přesnějších pravidel pro určení výše náhrad za změnu v území vyvolanou změnou ÚPD
- posílení ekonomického rozměru územního plánování (zjišťování následků)
- zavedení informačního systému sloužícího k informování o připravovaných změnách ÚPD Nejvyšším stavebním úřadem na pravidelné bázi (Geoportál územního plánování)
- změny ve formě vydávání ÚPD – na celostátní úrovni (územní rozvojový plán) ve formě nařízení vlády a na úrovni obcí a krajů ve formě obecně závazné vyhlášky

### **Procesní změny**

- zavedení povinnosti stavebního úřadu a dotčených orgánů poskytnout každému na žádost předběžnou informaci
- zavedení závazné lhůty ke sdělení vyjádření vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury a neintegrováných dotčených orgánů
- pokud neintegrováný dotčený orgán nepodá vyjádření ve stanovené závazné lhůtě (nebude vloženo do informačního systému), bude platit, že k navrhované stavbě nemá žádné připomínky
- stavby podléhající povolovacímu režimu stavební úřad posoudí v řízení o povolení stavby se závaznou lhůtou pro vydání rozhodnutí

### ***Řízení o povolení stavby***

- výsledkem řízení o povolení stavby bude jedno rozhodnutí o povolení stavby, které vzejde z povolovacího řízení, integrujícího zejména dnešní územní řízení či jeho alternativy, posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA, řízení podle zákona o integrované prevenci a další řízení o vydávání závazných stanovisek podle složkových zákonů a nahrazující dnešní stavební povolení.
- kladný výsledek řízení o povolení stavby v podobě vydaného rozhodnutí o povolení stavby bude pro žadatele znamenat oprávnění k uskutečnění stavby
- stavební úřad může v nesporných věcech vydat rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon stavebního úřadu v řízení

### ***Závazné lhůty v prvním stupni a následky jejich nedodržení***

- pokud stavební úřad v prvním stupni nerozhodne bez zbytečného odkladu ani v zákonem stanovené závazné lhůtě, případně ve lhůtě prodloužené, informační systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby

### ***Závazné lhůty v odvolacím řízení a následky jejich nedodržení***

- v případě nedodržení závazné lhůty v odvolacím řízení informační systém automaticky vygeneruje upozornění na nečinnost, o kterém automaticky a neprodleně bude informovat žadatele a nadřízený orgán, který bude mít ze zákona povinnost neprodleně učinit potřebné kroky a opatření k tomu, aby byla odstraněna nečinnost stavebního úřadu a vydáno rozhodnutí v co nejkratší lhůtě

### ***Řízení o odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby***

- odvolací stavební úřad bude mít vždy povinnost sám meritorně rozhodnout a případně změnit či potvrdit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně, žádost zamítnout nebo prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, přičemž nebude moci zrušit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrátit mu věc k dalšímu řízení, jako je tomu podle současné právní úpravy (ping-pong)

### ***Odstranění nepovolené stavby***

- u nepovolených staveb, v jejichž případě nebylo vůbec vydáno rozhodnutí o povolení stavby (nejednalo by se o případy následného zrušení povolení stavby), nebude možné dodatečně stavbu povolit – rovnou se přikročí k vydání rozhodnutí o odstranění stavby

## **Změny veřejného stavebního hmotného práva**

- revize celého souboru předpisů ovlivňujících výstavbu, výslovné definování chráněných veřejných zájmů, zjednodušení a zpřehlednění stavebního práva hmotného a vytvoření podmínek kvalitního urbanistického prostředí se zohledňováním místních specifik

### ***Požadavky na výstavbu***

- stanovení jednoznačných, moderních, technicky reálných a ekonomicky únosných obecně závazných požadavků na výstavbu
- revize zvláštních (složkových) předpisů a jejich prováděcích předpisů ve vztahu k požadavkům na územní plánování, výstavbu a dokumentaci
- zakotvení nejdůležitějších pravidel (základních technických požadavků) ve stavebním zákoně a rozvedení podrobností v jednom podzákoně předpise, který bude integrovat mimo jiné stávající vyhlášky MMR

### ***Územní platnost požadavků na území a na stavby***

- sjednocení z hlediska územní platnosti obecných požadavků na výstavbu do jednoho právního předpisu, který bude zohledňovat specifické urbanistické či

krajinné požadavky na výstavbu sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století

- zakotvení práva obcí přijmout v ÚPD odchylné řešení územních požadavků oproti tomu, které bude upravovat podzákonný právní předpis

#### ***Požadavky na dokumentaci a autorizované osoby***

- v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesní redukce jednotlivých druhů dokumentací a zjednodušení obsahových náležitostí jednotlivých druhů dokumentací a úprava požadavků na zpracovatele dokumentací a odpovědnost autorizovaných osob, které je vypracovaly

#### ***Technické normy***

- zpřehlednění způsobu odkazování na technické normy formou přednostně indikativních odkazů v souladu s Legislativními pravidly vlády
- revize technických norem a přesunutí požadavků, které nemají čistě technickou povahu, do stavebního zákona nebo podzákonného právního předpisu, ale případně i naopak
- zakotvení veřejné dostupnosti technických norem obsahujících závazné požadavky na výstavbu a jejich zveřejnění na náklady státu v českém jazyce

#### ***Změny v soudním přezkumu***

##### ***Změny v soudním přezkumu v řízení o správních žalobách***

- posílení apelačních prvků – zavedení omezené možnosti správního soudu změnit rozhodnutí stavebního úřadu, pokud k tomu bude mít dostatek podkladů a bude zřejmé, že by po zrušení rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu neexistovala jiná možnost, než rozhodnout o (ne)povolení stavby
- nepřipustnost žalobního bodu v případě jeho účinného neuplatnění v povolovacím řízení
- zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu/kasační stížnost
- upřesnění kritérií, na jejichž základě by správní soudy přiznávaly odkladný účinek žalob ve stavebních věcech
- zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body
- zakotvení speciální místní příslušnosti ve věcech stavebních na správních úsecích vybraných krajských soudů
- zrychlení, zefektivnění a zkvalitnění soudního přezkumu při zachování ochrany veřejných subjektivních práv

##### ***Změny v soudním přezkumu územně plánovací dokumentace (územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu)***

- abstraktní přezkum s omezeným okruhem aktivně legitimovaných subjektů u Nejvyššího správního soudu
- možnost pracovat s institutem konkrétní kontroly zákonnosti podzákoného právního předpisu, který nezahrnuje rušení ÚPD, ale jeho pouhou neaplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy) v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu před správními soudy

#### **d. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR**

Navrhované institucionální změny jsou v souladu s čl. 2 odst. 2. Listiny a čl. 2 odst. 3 a 79 odst. 1 Ústavy. Zavádí se jednotná soustava Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů a jejich územních pracovišť. Nejvyšší stavební úřad, krajské stavební úřady i jejich územní pracoviště jsou správními orgány ve smyslu § 1 správního řádu. Z tohoto důvodu je jejich zřízení a stanovení pravomoci a působnosti provedeno zákonem. Detašovaná pracoviště územních pracovišť je pak možno stanovit vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu, neboť detašovaná pracoviště jsou organizační součástí územních pracovišť a budou vydávat rozhodnutí jejich jménem.

Návrh zákona je v souladu s požadavky čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy, a také čl. 17 Listiny základních práv Evropské Unie zakotvujících ochranu vlastnického práva. Dílčí procesní změny způsobu ochrany vlastnického práva mohou znamenat změny ve formě vydávání územně plánovací dokumentace. Vydávání územně plánovací dokumentace ve formě právních předpisů předpokládá účinné zapojení vlastníků dotčených nemovitostí do procesu přijímání a projednání územně plánovací dokumentace s následnou možností soudního přezkumu a jako takový je v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na ochranu vlastnického práva.

Vydávání územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu je šetrnější k právní jistotě vlastníků a dalších dotčených osob v území a k právu územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 100 Ústavy.

Navrhované procesní změny a změny v soudním přezkumu jsou v souladu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy, neboť je zajištěna soudní ochrana dotčených osob jak v rámci abstraktního přezkumu zákonnosti ÚPD, tak i v rámci žalob proti konkrétním rozhodnutím a možnosti soudu posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Při zpracování paragrafového znění zákona byly zohledněny ústavní a mezinárodní požadavky na účinnou a dostupnou soudní ochranu dotčených osob a veřejnosti.

Přesun pravomoci přezkoumávat podzákoné právní předpisy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud je plně v souladu s čl. 87 odst. 3 Ústavy.

Navrhované procesní změny v povolovacím procesu a jejich správní a soudní přezkum jsou v souladu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy a základních svobod, neboť v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny bude zachován soudní přezkum správních aktů vydaných stavebními úřady jako orgány veřejné moci před správními soudy.

Ústavní mantinely byly promítnuty do paragrafového znění předkládaného zákona a navrhovaná úprava je v souladu s ústavními požadavky.

**e. Zhodnocení slučitelnosti s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie**

**1. Směrnice EIA**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí upravuje proces posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí tím, že stanoví obecné zásady posuzování vlivů na životní prostředí za účelem doplnění a koordinace postupů vydávání povolení k provádění veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Žádné ustanovení směrnice neukládá členským státům povinnosti týkající se vnitrostátní dělby kompetencí nebo hierarchie správních úřadů provádějících ustanovení směrnice. V souladu se zásadou subsidiarity a právní povahou směrnice pak vyplývá, že oblasti výslovně neupravené (včetně oblasti kompetenční) jsou ponechány na úvaze členského státu. Pokud směrnice v některých ustanoveních zmiňuje příslušný orgán, míní tím ten orgán, který členský stát určí jako odpovědný za provádění úkolů vyplývajících z této směrnice. Z této definice lze dovodit, že zmocnění konkrétních správních orgánů je v pravomoci členského státu.

Předkládaný návrh zákona obsahuje kompetenční změny spočívající v přesunu a koncentraci působnosti z dosavadních správních orgánů na nově zřízený speciální úřad s celostátní působností kompetentní k projednání a rozhodnutí. Změny ve hmotném, procesním stavebním a vyvlastňovacím právu jsou též v souladu s požadavky této směrnice. Směrnice umožňuje zahrnutí posuzování vlivů na životní prostředí do povolovacích řízení a podporuje také zavedení koordinovaných a společných postupů v případech, kdy je povinnost posouzení vlivů na životní prostředí dána současně směrnicí EIA a směrnicí 92/43/EHS, směrnicí 2009/147/ES a případně dalšími právními předpisy EU (např. 2000/60/ES nebo 2010/75/EU). Integrace agend stávajících dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů je tedy v souladu s touto směrnicí.

Lze doplnit, že v současnosti je vůči České republice vedeno řízení o porušení Smlouvy (tzv. infringement) č. 2013/2048, týkající se údajně nesprávného provedení uvedené směrnice. V návaznosti na rekodifikaci veřejného stavebního práva nedojde ke zhoršení současných standardů.

**2. Směrnice SEA**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ve svém čl. 6 stanoví, že „návrh plánu nebo programu a zprávy o vlivech na životní prostředí (...) je zpřístupněn orgánům (...) a veřejnosti. Orgánům (...) a veřejnosti (...) je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu



*nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.“ Pro tyto účely „vymezí členské státy, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním podle této směrnice nebo zajímající se o toto rozhodování, včetně příslušných nevládních organizací, např. těch, které podporují ochranu životního prostředí, a jiných dotčených organizací.“ Členské státy pak mohou stanovit podrobnosti k informacím a konzultacím s orgány a veřejností.*

Směrnice stanoví povinnosti členským státům týkající se posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí tak, že vymezuje minimální rámec pro posuzování vlivů na životní prostředí, který stanovuje celkové zásady systému pro posuzování vlivů na životní prostředí, a členským státům ponechává vymezení podrobností s ohledem na zásadu subsidiarity. Tyto povinnosti jsou zásadně procesního charakteru (srov. recitál 9: „Tato směrnice se týká postupů“) a jsou stanoveny na úrovni členského státu.

Žádná z povinností se netýká vnitrostátní dělby kompetencí, která je tak v souladu se zásadou subsidiarity a právní povahou směrnice jako teleologické normy ponechána na úvaze členského státu. Směrnice neklade ani žádné povinnosti týkající se hierarchie správních úřadů provádějících ustanovení směrnice.

Lze tedy konstatovat, že navržený zákon není v rozporu s požadavky této směrnice.

### **3. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin**

Podle čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

Navrhovaný zákon je v souladu s touto směrnicí.

**Předkládaný návrh plně respektuje evropskou legislativu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody. Unijní právo nikterak nezakazuje integraci procesů EIA, SEA a naturového hodnocení a povolovacích procesů.**

Z dalších předpisů je nezbytné uvést následující:

### **4. Směrnice o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění stanoví obecný rámec pro kontrolu průmyslových činností, které mohou mít významný dopad na životní

prostředí, včetně základních podmínek povolování provozu těchto zařízení. Integrované povolení podle zákona o integrované prevenci, který transponuje tuto směrnici, nebude v případě spojení řízení dle zákona o integrované prevenci s řízením o povolení stavby vydáváno samostatně, ale bude tvořit samostatný výrok rozhodnutí o povolení stavby. Stavebník bude mít také možnost požádat o integrované povolení odděleně od povolení stavby.

Unijní předpisy počítají se zavedením koordinovaných nebo společných postupů posouzení vlivů na životní prostředí pro záměry, u nichž je povinnost provést toto posouzení dána více unijními předpisy, a s jejich zahrnutím do povolovacích řízení. Právo na účast veřejnosti v procesech dle této směrnice je v povolovacím řízení zajištěno.

#### **5. Směrnice, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky**

Unijní předpisy počítají se zavedením koordinovaných nebo společných postupů posouzení vlivů na životní prostředí pro záměry, plány a programy, u nichž je povinnost provést toto posouzení dána více unijními předpisy, a s jejich zahrnutím do povolovacích řízení podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. Zohlednění požadavků této směrnice bude dle návrhu zákona realizováno v rámci jediného řízení.

#### **6. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků**

Unijní předpisy počítají se zavedením koordinovaných nebo společných postupů posouzení vlivů na životní prostředí pro záměry, plány a programy, u nichž je povinnost provést toto posouzení dána více unijními předpisy, a s jejich zahrnutím do povolovacích řízení podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Zohlednění požadavků této směrnice, které úzce souvisí s výše uvedenou směrnicí 92/43/EHS, a posouzení vlivu záměrů, plánů a programů na ptačí oblasti, bude dle návrhu zákona realizováno v rámci jediného řízení.

#### **7. Směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek**

Řešené problematiky se dotýká i čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES, podle kterého členské státy zajistí, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit ke konkrétním v ní vyjmenovaným typům projektů. Návrh zákona počítá se zachováním a naplněním práva dotčené veřejnosti na vyjádření k jednotlivým projektům, na které se směrnice vztahuje.

#### **8. Nařízení, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě**

Posílení celostátního nástroje územního plánování je také vhodným prostředkem k důslednějšímu naplnění povinností ČR plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění

nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Celostátní nástroj územního plánování umožní zejména důsledněji implementovat požadavek na zakotvení prioritního statusu projektů společného zájmu, který plyne zejména z článku 7 citovaného nařízení. Velmi podobný požadavek je přitom obsažen rovněž ve vztahu k projektům TEN-T sítě v návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.

Úprava integrovaného tzv. „komplexního rozhodnutí“ ve smyslu čl. 2 odst. 4 tohoto nařízení byla jedním z inspiračních zdrojů koncepce integrace a rozhodování v jediném integrovaném řízení podle nového stavebního zákona.

#### **9. Nařízení, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh**

Stavba bude navrhována a prováděna dle základních technických požadavků tak, že definované vlastnosti prvků a konstrukcí budou plnit požadavky vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS. Tyto požadavky byly převzaty do nového stavebního zákona. Jsou jimi především mechanická odolnost a stabilita, požární bezpečnost, hygiena, ochrana zdraví a životního prostředí, bezpečnost a přístupnost při užívání, ochrana proti hluku, úspora energie a tepelná ochrana, udržitelné využívání přírodních zdrojů. Tyto základní požadavky budou rozvedeny v podzákoném právním předpisu při respektování hospodárnosti a účelnosti pro určené využití po dobu plánované životnosti stavby, včetně jejich bezbariérového užívání, a bude zakotveno, jakým způsobem a která osoba bude ověřovat jejich splnění. Podzákoný právní předpis bude také přehledněji než nyní zohledňovat odkazování na jednotlivé technické normy, které rozvádějí základní požadavky na stavby do konkrétních pravidel. Bude systematicky posouzeno, které konkrétní požadavky na výstavbu mají být zakotveny v technických normách, a které v podzákoném předpise s tím, že nový stavební zákon by měl stanovit základní mantinely pro takovou podzákonou právní úpravu. V rámci toho dojde k přesunutí některých požadavků na výstavbu z technických norem do podzákoného předpisu a popř. i do stavebního zákona a naopak. Navrhovaná úprava je tedy v souladu s tímto nařízením.

#### **10. Nařízení o hygieně potravin**

Požadavky nařízení Evropského parlamentu a Rady 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin na potravinářské prostory (zejména na jejich vnější úpravu, konstrukci, polohu, velikost, počet a umístění umyvadel, splachovacích záchodů, větrání, osvětlení či kanalizačních zařízení) jsou v předkládaném návrhu zákona zohledněny.

**11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.**

Na úrovni státu stavební zákon zavádí nový závazný celostátní nástroj územně plánovací dokumentace označovaný jako územní rozvojový plán. Územní rozvojový plán stanoví strategické záměry státu v oblasti rozvoje a ochrany území a zohledňuje požadavky vyplývající ze strategických koncepcí České republiky a Evropské unie a přispívá k jejich naplňování a závaznému přenášení do navazujících územně plánovacích dokumentací. Tímto způsobem budou zajištěny povinnosti na zohlednění a rozdělení kapacit obnovitelných zdrojů energie v území vyplývající z klimatického nařízení a směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

**12. Listina základních práv Evropské unie a nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů**

S předkládaným návrhem souvisí i Listina základních práv Evropské unie a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). V případě, že stavebníkem či jiným účastníkem řízení je fyzická osoba, je zpracování osobních údajů součástí řízení o povolení stavby. Většina navrhovaných řešení nemá přímý dopad na úroveň ochrany soukromí a osobních údajů. Požadovaná úroveň ochrany byla zohledněna především v rámci úpravy elektronizace stavební agendy. Standardy nastavené pro tuto oblast v platné legislativě byly v navrhované právní úpravě respektovány.

**Předkládaný návrh zákona je v souladu s primárním právem Evropské unie, výše uvedenými sekundárními právními akty Evropské unie, s obecnými zásadami práva Evropské unie, s judikaturou soudních orgánů Evropské unie i Evropského soudu pro lidská práva. Návrh je tedy plně slučitelný s právem Evropské unie jako celkem.**

**f) Zhodnocení souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

**13. Aarhuská úmluva**

Čl. 4 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti. Čl. 9 pak upravuje přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti. Předkládaný návrh se snaží při plném respektování podmínek úmluvy odstranit stávající problémy, zejména přílišnou rigiditu změn územně plánovací dokumentace či neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy se zpětnými účinky, v jehož současném nastavení nelze spatřovat

spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na stabilitě a právní jistotě v území.

#### **14. Evropská úmluva o krajině**

Návrh zákona je v souladu s Evropskou úmluvou o krajině, vyhlášenou pod č. 13/2005 Sb. m. s., ve znění opravy č. 12/2017 Sb. m. s., neboť předpokládá vymezení krajin, stanovení jejich základních charakteristik a stanovení limitů pro využívání nezastavěného území.

#### **15. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy**

- Předkládaný návrh zákona vychází i z předpokladů zachování dosavadních standardů nastavených v oblasti ochrany architektonického dědictví tak, jak zavazují ČR podle Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy, vyhlášené pod č. 73/2000 Sb. m. s. Jedná se především o přijetí opatření k ochraně architektonického dědictví nebo předcházení znetvoření, zchátrání nebo demolici chráněných statků.

#### **16. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy**

- Návrh zákona předpokládá také naplnění všech závazků, které pro ČR vyplývají z Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy, vyhlášené pod č. 99/2000 Sb. m. s. Její hlavní podstatou je ochrana archeologického dědictví jako zdroje evropské kolektivní paměti a jako nástroje historického a vědeckého studia. Navrhovaná právní úprava nebude mít za následek snížení ochrany úmluvou deklarovaných zájmů a chráněných hodnot, ale naopak přispěje k jejich lepší ochraně díky sjednocení a integraci orgánů státní památkové péče z orgánů územních samosprávných celků do soustavy státní stavební správy. Garantem a nositelem ochrany těch veřejných zájmů je totiž stát, a nikoli územní samospráva.

#### **17. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví**

- S ohledem na skutečnost, že jednou z podmínek zápisu tuzemského statku na Seznam světového dědictví a ponechání statku na tomto seznamu je existence záruky ochrany takového statku nástroji vnitrostátního práva, počítá návrh zákona se zachováním doposud platných standardů ochrany kulturního a přírodního dědictví podle Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví vyhlášené pod č. 159/1991 Sb.

#### **18. Úmluva o bezpečnosti a ochraně zdraví ve stavebnictví**

- Předkládaného návrhu zákona se dotýká také úmluva Mezinárodní organizace práce č. 167 o bezpečnosti a ochraně zdraví ve stavebnictví, vyhlášená pod č. 433/1991 Sb. Její působnost zahrnuje všechny činnosti ve stavebnictví, to je stavební práce, inženýrské stavitelství a montážní a demontážní práce včetně všech postupů, operací a dopravy na staveništi, od přípravy staveniště až do dokončení projektu. V souladu s principy této úmluvy předpokládá navrhovaný zákon mimo jiné i zachování povinnosti mít na zřeteli bezpečnost a ochranu zdraví stavebních pracovníků při navrhování/plánování stavebního projektu a při práci na stavbě.

## 19. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením

- Předkladatel si je vědom závazků, které pro ČR plynou z úmluvy Valného shromáždění OSN, o právech osob se zdravotním postižením, vyhlášené pod č. 10/2010 Sb. m. s., ve znění opravy č. 44/2010 Sb. m. s. ČR je povinna dbát na progresivní vytváření přístupného prostředí a na důslednou a efektivní kontrolu dodržování všech závazných parametrů přístupnosti, jakož i stanovení odpovědnosti za jejich nedodržení. Návrh zákona není s těmito závazky v rozporu. Stávající parametry pro přístupnost jsou zachovány i v nové právní úpravě.

## 20. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Široká problematika řešená rekodifikací se dotýká řady práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, č. 209/1992 Sb. Nová úprava bude plně respektovat požadavky Úmluvy tak, jak ji vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen “ESLP”).

Předně se jedná o **ochranu užívání majetku** zakotvenou v čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Ta vyžaduje, aby případné omezení vlastnického práva bylo nezbytné (přiměřené) a v souladu s obecným zájmem. Uvedené lze poměrně ukázkově vysledovat v rozhodnutích ESLP z poslední doby s environmentální tematikou.<sup>32</sup> Při přezkumu potenciálního porušení čl. 1 Protokolu 1 postupuje ESLP zpravidla od specifického k obecnému, tj. při posuzování, o jaký typ zásahu do práv garantovaných tímto článkem se jedná, se nejprve zabývá možností (ne)zákonného zbavení majetku, následně poté tím, zda úprava užívání majetku vyhovuje standardům Úmluvy (tj. zda státem upravené vlastnické poměry jsou optikou Úmluvy akceptovatelné) a případně také obecnou kategorií, zda nedošlo k porušení pokojného užívání majetku.<sup>33</sup> K hledání přiměřenosti ESLP trvá na tom, že „každý zásah do práva na pokojné užívání majetku musí zachovávat „spravedlivou rovnováhu“ mezi potřebami obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce. Především musí existovat vztah rozumné přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být opatřením zasahujícím do majetkových práv dosaženo.“<sup>34</sup>

Judikatura ESLP se dotýká rovněž nuceného **vystěhování** a odstraňování nepovolených staveb. Právní proces vedoucí k nucenému vystěhování musí podle splňovat mj. procesní záruky a hmotná práva zakotvená v článku 8 Úmluvy, tedy právo na respektování rodinného a soukromého života.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Viz např. rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 28. 6. 2018, *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii* (stížnosti č. 1828/06, 4163/07 a 19029/11), rozsudky ESLP ze dne 7. 6. 2018, *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD proti Irsku* (stížnost č. 44460/16), ze dne 11. 1. 2018, *Sharxhi a ostatní proti Albánii* (stížnost č. 10613/16), ze dne 9. 1. 2018, *Tumeliai proti Litvě* (stížnost č. 25545/14), nebo ze dne 6. 2. 2018, *Kristiana Ltd. proti Litvě* (stížnost č. 36184/13).

<sup>33</sup> Viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 1246.

<sup>34</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2009, *Forminster Enterprises Limited proti České republice* (stížnost č. 38238/04).

<sup>35</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2004, *Connors proti Spojenému království* (stížnost č. 66746/01, § 39).

Stát musí nejen zajistit, aby vystěhovávaná osoba možnost uplatnit námitky ohledně zákonnosti, legitimacy a přiměřenosti zásahu před nezávislým soudem, ale aby se mohla rovněž účinně účastnit již řízení, které vede k vystěhování.<sup>36</sup> Závažnost zásahu odvisí mj. od skutečnosti, zda je vystěhované osobě nabídnuto náhradní bydlení, které odpovídá jejím individuálním potřebám.<sup>37</sup>

Z článku 8 Úmluvy i dalších mezinárodních dokumentů také vyplývá pozitivní závazek států v případě nuceného vystěhování nutnost poskytnout náhradní bydlení zranitelným skupinám, například rodinám s dětmi nebo menšinám,<sup>38</sup> s výjimkou případů působení vyšší moci.<sup>39</sup>

V případě rozhodování o **odstranění stavby** je podle ESLP nezbytné posoudit přiměřenost tohoto opatření. Ztráta obydlí je totiž nejzávažnějším zásahem do práva na respektování obydlí a osoba, která čelí takovému zásahu, musí mít možnost uplatnit námitky proti tvrzené nepřiměřenosti daného opatření před nezávislým soudem. Jde-li o nepovolenou stavbu, je přitom nutné vzít mj. v úvahu, (i) zda obydlí bylo vybudováno nezákonně, (ii) zda k tomu došlo vědomě či nevědomě, (iii) jaká je povaha a závažnost nezákonného jednání, (iv) jaká je povaha zájmu sledovaného odstraněním stavby, (v) zda osoby, které mají ztratit své obydlí, mají k dispozici jiné přiměřené ubytování, případně (vi) zda existují jiné méně přísné možnosti, jak danou situaci vyřešit.<sup>40</sup>

Nelegální stavby a nepovolené provozy poškozující životní prostředí mohou podle judikatury ESLP rovněž představovat zásah do práva na ochranu obydlí a práva na respektování **soukromého života** jednotlivců.<sup>41</sup> V extrémním případě může jít až o porušení práva na život zaručeného čl. 2 Úmluvy.<sup>42</sup>

Nová úprava zamezuje realizaci nepovolených staveb a umožňuje koordinaci poměrování jednotlivých veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí. Důsledkem má být efektivnější zavádění a uplatňování ochranných opatření ke snížení negativních vlivů zatěžujících provozů, a zároveň zvýšená pozornost, kterou ESLP vyžaduje pro spravedlivé vyvážení zájmů jednotlivce a společnosti.<sup>43</sup>

Další článek Úmluvy, který může být rekonfigurací dotčen, je článek 6 Úmluvy, který zaručuje **soudní ochranu** při rozhodování o občanských právech a trestních obviněních.

---

<sup>36</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 2009, *Zehentner proti Rakousku* (stížnost č. 20082/02).

<sup>37</sup> Viz např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 1. 2001, *Chapman proti Spojenému království* (stížnost č. 27238/95, § 102–104).

<sup>38</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku* (stížnost č. 25446/06).

<sup>39</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Francii* (stížnost č. 27013/07).

<sup>40</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku* (stížnost č. 46577/15).

<sup>41</sup> Viz zejména rozsudky ESLP ze dne 9. 12. 1994, *López Ostra proti Španělsku* (stížnost č. 16798/90), ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a ostatní proti Itálii* (stížnost č. 14967/89), ze dne 9. 6. 2005, *Fadeyeva proti Rusku* (stížnost č. 55723/00), ze dne 10. 11. 2004, *Taşkin a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99), ze dne 27. 1. 2009, *Tătar proti Rumunsku* (stížnost č. 67021/01), nebo ze dne 20. 3. 2008, *Budayeva proti Rusku* (stížnost č. 15339/02).

<sup>42</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, *Öneryildiz proti Turecku* (stížnost č. 48939/99).

<sup>43</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1990, *Powell and Rayner proti Spojenému království* (stížnost č. 9310/81).

ESLP uplatňuje nezávislé posouzení povahy řízení bez ohledu na to, jak jej označuje vnitrostátní právo,<sup>44</sup> a tradičně vychází z toho, že je ke sporům o občanských právech nutné řadit vedle disputací mezi jednotlivci také spory, ve kterých stát zastává pozici soukromoprávní.<sup>45</sup>

Tento přístup se však postupně vyvíjí a ESLP pod ochranu poskytovanou citovaným ustanovením podřazuje i spory, které posuzují správní soudy, pokud je jejich povaha spíše soukromoprávní,<sup>46</sup> což se týká i například sporů o vydání stavebního povolení,<sup>47</sup> rozhodnutí o vyvlastnění<sup>48</sup> nebo celé řady dalších správních rozhodnutí,<sup>49</sup> a to i z oblasti ochrany životního prostředí.<sup>50</sup>

Čl. 6 Úmluvy se nadto uplatní bez ohledu na širokou povahu veřejného zájmu, který žalobci chrání: „...navzdory obecnému zájmu, který v projednávaném případě žalobci uplatňují, nemůže být jejich procesní postup považován za uplatňování prostředků typu *actio popularis*, a to i s přihlédnutím k okolnostem případu, zejména k povaze sporu a napadených aktů i k aktivní legitimaci žalobců. Soud proto dospěl k závěru, že stížnost vznesená žalobci byla dostatečně spojena s občanskými právy, u kterých mohou dotčené strany namítat, že jim svědčí, aby bylo možné aplikovat článek 6.“<sup>51</sup>

Co se týče nároků na účinnou soudní ochranu, judikatura ESLP především akcentuje spravedlivé vyvažování práv dotčených osob a zájmu na funkčním rozhodování správních orgánů. Pokud dochází k omezení přístupu k soudní ochraně, ESLP posuzuje především legitimní cíle a proporcionalitu takového omezení,<sup>52</sup> a to i s ohledem na relevantní mezinárodní závazky nebo existenci širší shody či trendu mezi evropskými státy,<sup>53</sup> přičemž obojí je podstatné z hlediska provádění požadavků Aarhuské úmluvy.

---

<sup>44</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1978, *König proti Německu* (stížnost č. 6232/73, § 88-89).

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> Prvně patrně rozhodnutí z oblasti uplatňování nároků z pojištění proti průmyslové havárii podle německé úpravy v rozsudku ESLP ze dne 29. 5. 1986, *Deumeland proti Německu* (stížnost č. 9384/81, § 74: „Having evaluated the relative cogency of the features of public law and private law present in the instant case, the Court finds the latter to be predominant. None of these various features of private law is decisive on its own, but taken together and cumulatively they confer on the asserted entitlement the character of a civil right within the meaning of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention, which was thus applicable.“).

<sup>47</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku* (stížnost č. 7152/75).

<sup>48</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, *James a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 8793/79).

<sup>49</sup> Viz např. rozsudky ESLP ze dne 16. 7. 1971, *Ringelsen proti Rakousku* (stížnost č. 2614/65), ze dne 23. 10. 1985, *Bentham proti Nizozemsku* (stížnost č. 8848/80), ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku* (stížnost č. 10873/84), nebo ze dne 16. 12. 1992, *De Geouffre de la Pradelle proti Francii* (stížnost č. 12964/87).

<sup>50</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004, *Taşkın a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99).

<sup>51</sup> Rozsudek ESLP ze dne 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Başkanlığı a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 25680/05, § 128).

<sup>52</sup> Viz již rozsudek ESLP ze dne 28. 5. 1985, *Ashingdane proti Spojenému království* (stížnost č. 8225/78).

<sup>53</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 15. 3. 2018, *Nait-Liman proti Švýcarsku* (stížnost č. 51357/07).



Evropský soud pro lidská práva má také relativně obsáhlou judikaturu v oblasti institutu **zneužití práva** podat stížnost, s jehož zavedením předkládaný návrh zákona operuje ve vztahu k možnosti soudu odmítnout zjevně šikanózní správní žalobu.<sup>54</sup>

Tato východiska předkladatel reflektoval zejména v konkrétní úpravě podmínek aktivní legitimace dotčené veřejnosti k podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby.

## 21. Evropská sociální charta

Jelikož se rekonstrukce mimo jiné dotýká nuceného vystěhování osob, je třeba zohlednit také článek 16 Evropské sociální charty, 14/2000 Sb. m. s. Podle jeho výkladu prováděného Evropským výborem pro sociální práva („Výbor“) mají státy povinnost podpory poskytování přiměřeného bydlení, která mj. obsahuje i povinnost zajistit, že nikdo nebude nezákonně vystěhován.<sup>55</sup>

Výbor potvrdil, že nezákonné obývání místa nebo obydlí může ospravedlnit vystěhování jeho obyvatel. Kritéria posuzování nezákonného obývání však nesmějí být nepřiměřeně široká (ERRC proti Řecku). V tomto ohledu Výbor připomněl svou ustálenou judikaturu<sup>56</sup>, kde uvádí, že v souladu s Chartou právní ochrana osob ohrožených vystěhování musí být stanovena zákonem a musí obsahovat povinnost konzultovat dotčené strany s cílem nalézt alternativní řešení k vystěhování; povinnost stanovit přiměřenou výpovědní lhůtu před vystěhování; zákaz vystěhování v noci nebo v zimě; přístup k opravným prostředkům; přístup k právní pomoci a náhradu v případě protiprávního vystěhování.

Pokud pak dojde k vystěhování, musí být podle Výboru prováděno za podmínek, které respektují důstojnost dotčených osob; řídí se pravidly, která dostatečně chrání práva dotčených osob a je doprovázeno návrhy na náhradní bydlení.

Co se týká české právní úpravy, Výbor poukázal na dva nedostatky týkající se nuceného vystěhování.<sup>57</sup> Výbor zmínil nejprve skutečnost, že právní předpisy umožňují vystěhování jednotlivců i rodin, aniž by vyžadovala návrhy náhradního bydlení. Výbor dále nebyl přesvědčen, že veškeré právní předpisy umožňující vystěhování poskytují nezbytné záruky vyžadované článkem 16 Charty, jako jsou například předchozí konzultace dotčených stran (viz výše).

---

<sup>54</sup> Např. rozsudek ESLP ze dne 15. 9. 2009 ve věci *Miroļubovs a ostatní proti Lotyšsku*, stížnost č. 798/05, § 62 a 65; rozsudek ESLP ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, § 36; rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ze dne 18. 5. 2004 ve věci *Řehák proti České republice*, stížnost č. 6728/01; rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 17. 10. 1996 ve věci *Philis proti Řecku*, stížnost č. 28970/95; rozhodnutí ESLP o přijatelnosti stížnosti ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Bock proti Německu*, stížnost č. 22051/07; ad.

<sup>55</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – Evropské centrum pro práva Romů (ERRC) proti Řecku, stížnost č. 15/2003, rozhodnutí ze dne 8. prosince 2004.

<sup>56</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – Médecins du Monde-International proti Francii, stížnost č. 67/2011, rozhodnutí ze dne 11. září 2012.

<sup>57</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – European Roma and Travellers Forum proti České republice, č. 104/2014, rozhodnutí ze dne 17. května 2016.

Co se týká zajištění náhradního bydlení, státy této povinnosti nemusí dostát v případech, kdy dochází k vystěhování osob nezákonně obývajících určité místo nebo obydlí. K takovému vystěhování ovšem nesmí dojít v případě, kdy by dotčené osoby uvrhlo do naprosto bezmocné situace, která by byla v protikladu k respektování jejich lidské důstojnosti.<sup>58</sup> Kritéria posuzování nezákonného bydlení obecně nesmí být nepřiměřeně široká, musí být v souladu s procesními pravidly (viz výše) a dostatečně chránit práva dotčených osob.<sup>59</sup> Dokonce i tehdy, kdy je vystěhování ospravedlněno veřejným zájmem, orgány státní správy musí přijmout opatření k přesídlení osob, anebo jim finančně pomoci.<sup>60</sup>

Problematicke související s řešenou oblastí se věnuje také řada judikátů Evropského soudu pro lidská práva.<sup>61</sup>

**Předkládaný návrh stavebního zákona provádí některé závazky České republiky plynoucí z mezinárodního práva. Lze souhrnně konstatovat, že návrhy řešení neodporují závazkům plynoucím z mezinárodního práva.**

**g. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopady na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí**

Blíže viz Závěrečná zpráva RIA.

**h. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Blíže viz Závěrečná zpráva RIA.

**i. Zhodnocení korupčních rizik**

Blíže viz Závěrečná zpráva RIA.

**j. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Blíže viz Závěrečná zpráva RIA.

---

<sup>58</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – Defence for Children International DCI proti Nizozemsku, č. 47/2008, rozhodnutí ze dne 20. října 2009.

<sup>59</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – European Roma Rights Centre proti Bulharsku, č. 31/2005, rozhodnutí ze dne 18. října 2006.

<sup>60</sup> Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – International Movement ATD Fourth World proti Francii, č. 33/2006, rozhodnutí ze dne 5. prosince 2007.

<sup>61</sup> Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, stížnost č. 38238/04.

## A. Zvláštní část

### 1 OBECNÁ USTANOVENÍ

#### K § 1:

V odst. 1 stanoví smysl stavebního práva a v rámci toho jeho hlavní cíle. Již v § 1 se projevuje skutečnost, že stavební právo nelze pojímat úzce jen jako „samotné stavební právo“, ale komplexní část veřejného (správního) práva, jehož smyslem je vytvořit podmínky pro vyvážený rozvoj území a pro integrovanou ochranu veřejných zájmů. Stavební zákon není ani bezhodnotovým, formálním, procesně-právním předpisem, ale zákonem, který sleduje hodnotové kvalitativní cíle směřující ke zvyšování kvality vystavěného prostředí, architektury a stavební kultury; v tomto ohledu se odst. 1 inspirovuje obsahem Politiky architektury a stavební kultury schválené dne 14. 1. 2015 na návrh Ministerstva pro místní rozvoj vládou. Jde o základní strategický dokument věnovaný architektuře, urbanismu a stavebnímu rozvoji České republiky, který stanovuje vizi a základní cíle urbanistického rozvoje, podporuje kvalitní architekturu a efektivní péči o vystavěné prostředí. Výslovným přihlášením se k těmto cílům se je zákon snaží naplňovat. Nejvíce se to projevuje v celostním přístupu k rozhodování v území, v principu integrované ochrany a vážení veřejných zájmů (§ 3) a v ustanoveních stavebního hmotného práva, zejména v územních požadavcích na vymezení a kvalitu veřejného prostoru a volné krajiny.

#### K § 2:

První dva odstavce vyjadřují klíčovou generální klauzuli integrace dotčených orgánů do nově zřizované státní stavební správy, která vykonává pravomoc dotčených orgánů podle jiných zákonů namísto těchto orgánů a nahrazuje jejich úkony, které by byly jinak vydávány podle jiných zákonů.

Třetí a čtvrtý odstavec upravuje výjimku pro orgány, které plně integrovány nebudou a budou v rámci svých stanovených pravomocí podle zvláštních právních předpisů vydávat příslušná vyjádření. Za nové skutečnosti podle odst. 4 se považují pouze výjimečné situace, které nemohly být známy. Tyto odstavce jsou převzaty z § 4 odst. 4 a 5 stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Princip integrace je základem snahy o zrychlení a zjednodušení stavebních povolovacích procesů a zároveň snahy o zvýšení kvality rozhodování vytvořením institucionálních podmínek pro vzájemné poměřování v kolizi stojících veřejných zájmů a celostního pohledu na rozhodování v území, které má široké multioborové dopady nejen na dílčí veřejné zájmy, ale i na území jako celek.

Princip integrace je uplatněn v maximálním rozsahu v souladu s věcným záměrem stavebního zákona a dle usnesení vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019. Přesto jsou z něj na základě požadavků resortů či na základě věcných důvodů (zejména vysoké míry komplexnosti či specifčnosti jejich činností či relativní oddělenosti od povolovacích procesů podle stavebního zákona) činěny výjimky, které jsou uvedeny v jiných (složkových) zákonech. V těchto zákonech je též stanovena forma vstupů neintegrováných pravomocí dotčených orgánů do řízení podle stavebního zákona, jejíž výchozí podobou je v souladu se schváleným věcným záměrem forma vyjádření (nikoli závazného stanoviska). Jedinou výjimkou vzešlou z dohod s Ministerstvem životního prostředí je závazné stanovisko správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky ve zvláště chráněných územích podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Výjimkou z principu integrace v individuálních řízeních vedených podle částí sedmé, osmé a deváté stavebního zákona jsou zejména pravomoci:

1. Hasičského záchranného sboru podle zákona o požární ochraně,
2. správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky podle zákona o ochraně přírody a krajiny,
3. orgánů státní památkové péče ve vztahu ke kulturním památkám, národním kulturním památkám a záměrům v území památkových rezervací a památkových zón podle zákona o státní památkové péči,
4. Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle atomového zákona,
5. Státní energetické inspekce podle zákona o hospodaření energií,
6. Ministerstva vnitra,
7. Ministerstva obrany,
8. Ministerstva zdravotnictví,
9. Českého báňského úřadu a báňských úřadů,
10. Státního pozemkového úřadu,
11. Státní veterinární správy.

Princip integrace se v plném rozsahu uplatní pouze v individuálních řízeních, tj. v rámci procesů povolování, kontroly a přestupků podle částí sedmé, osmé a deváté stavebního zákona.

V procesech územního plánování se princip integrace pravomoci uplatní pouze tam, kde dochází k plné integraci institucionální, tj. tam, kde se celý dosavadní správní orgán včetně příslušných specialistů a svých agend integruje do stavebního úřadu (zejména jde o dosavadní speciální a některé jiné stavební úřady a pouze vybrané dotčené orgány).

K plné integraci dochází např. v oblasti posuzování vlivů koncepcí i záměrů na životní prostředí. Příslušným orgánem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, k posuzování EIA i SEA je proto budou namísto krajských úřadů a Ministerstva životního prostředí krajské stavební úřady a Nejvyšší stavební úřad. V ostatních případech je zachována dosavadní pravomoc dotčených orgánů na úseku územního plánování, která je realizována dosavadním způsobem ve formě právně závazného stanoviska.

Stavební zákon zároveň posiluje význam nástrojů územního plánování, zejména územně plánovací dokumentace. Otázky vyřešené již v územně plánovací dokumentaci proto nečiní předmětem posuzování v individuálních řízeních. Územně plánovací dokumentace je závazná pro rozhodování a další činnosti v území a při povolování záměrů již nemá být možné znovu přezkoumávat obsah územně plánovací dokumentace ani samotnou přípustnost záměrů v ní obsažených; posuzování podmínek umístění těchto záměrů vyplývajících z vyšší míry konkrétnosti individuálního záměru tím není dotčeno.

### **K § 3:**

Smyslem základního ustanovení o vážení zájmů, které se projevuje v celém stavebním zákoně, je zakotvit, že stavební úřady zvažují veškeré dotčené veřejné zájmy, a také zájmy soukromé a přitom dbají na zachování smyslu celého zákona a na posuzování souvislostí v území jako celku. Jde o výslovné vyjádření principu proporcionality a vážení zájmů, který se uplatňuje v každém rozhodování orgánů veřejné moci v mezích jejich správního uvážení,

jehož podmínky a jednotlivé kroky jsou konkretizovány judikaturou. S ohledem na princip integrace ochrany veřejných zájmů, které mohou být z povahy věci vzájemně konfliktní, do rozhodování stavebního úřadu, je vhodné vyjádřit princip vážení zájmů výslovně na zákonné úrovni, neboť půjde o podstatu rozhodování integrované státní stavební správy.

Ochrana jednotlivých veřejných zájmů (např. protihluková či protipovodňová stěna) nemůže být realizována způsobem, který znehodnotí charakter, potenciál a hodnoty území jako celku. Smyslem tohoto ustanovení je tedy posílit celostní pohled na výkon působnosti stavebních úřadů a potřebu posuzování souvislosti v území. V tomto ohledu návrh reaguje na nedostatky stávajícího stavu, zejména problém „resortizmu“ a izolovaného posuzování otázek ochrany jednotlivých – často v kolizi stojících – veřejných zájmů. Inspiruje se přitom závěry vládou schválené politiky architektury a stavební kultury. Ani soukromé zájmy nejsou uchopeny jako z podstaty podřadné. Naopak, primárně by mělo být dosaženo rovnováhy soukromých i veřejných zájmů. V tomto ohledu text navazuje na § 18 odst. 3 stavebního zákona. Pravidla pro odůvodnění kolize veřejných zájmů a případně veřejných a soukromých zájmů jsou dále v zákoně rozvedena. Inspirací pro dané ustanovení bylo zejména rozhodnutí Ústavního soudu ČR ÚS Pl. ÚS 24/04

V souvislosti s vážením veřejných zájmů souvisí také požadavky na odůvodnění vážení.

V případě rozporu více veřejných zájmů stavební úřad v odůvodnění uvede, které rozporné veřejné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci, jak byl jejich rozpor posouzen a proč některý veřejný zájem převážil nad jiným, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných veřejných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany každého z rozporných veřejných zájmů.

V případě rozporu veřejných zájmů se zájmy soukromými stavební úřady porovnávají závažnost všech takto v rozporu stojících zájmů s cílem zajistit spravedlivé řešení. Stavební úřad v odůvodnění uvede, které rozporné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci a jak byl jejich rozpor posouzen.

Soukromý zájem nesmí převážet nad zájmem veřejným, nicméně zasluhuje též ochranu, neboť respekt k soukromým právům a jejich ochrana je základem ústavnosti a demokratického zřízení celého státu založeného na právech a svobodách jedince. Soukromý zájem proto lze uspokojit v odůvodněných případech při neexistenci jiného uspokojivého řešení a při současném zajištění dostatečné ochrany dotčeného veřejného zájmu. Stavební úřad musí tyto kolizní situace posoudit v mezích správního uvážení, rozhodnout o nich a v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany dotčeného veřejného zájmu.

Pokud soukromý zájem musel ustoupit zájmu veřejnému, uvede stavební úřad, zda existuje jiné řešení z hlediska dotčených veřejných zájmů, které uspokojivě řeší zájmy soukromé.

#### **K § 4:**

Katalog chráněných veřejných zájmů vychází z veřejných zájmů chráněných jednotlivými složkovými předpisy a předpisy v oblasti stavebního práva. Jednotlivé právní předpisy výslovně veřejný zájem nedefinují, proto byl extrapolován z cílů chráněných těmito předpisy. Katalog byl systematicky rozdělen do jednotlivých tematických okruhů pro účely větší přehlednosti. Níže uvedený katalog představuje demonstrativní výčet nejdůležitějších veřejných zájmů, který může být stavebními úřady rozšiřován v návaznosti na zvažování konkrétní věci.

## **K § 5:**

Byla převzata definice stavby ze stávajícího znění stavebního zákona, a to ve smyslu její judikatorní interpretace. Za výrobek plnící funkci stavby, a tedy i za stavbu, tak budou považovány např. i mobilhomy (Městský soud v Praze ve věci sp. zn. 10 Ca 280/2008 nebo Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008 – 78, NSS v rozsudku ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 As 342/2016 - 21 k výrobkům plnícím funkci stavby). Bude možné aplikovat i judikaturu k reklamním zařízením umístěných např. na:

- zemědělském valníku - NSS se v rozsudku ze dne 4. 10. 2017, č. j. 6 As 42/2017 – 3
- reklamní plochy připevněné na ocelové konstrukci a ukotvené na podvozku - Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 23. 3. 2018, č. j. 29 A 65/2016 - 79.

Za stavbu budou považovány i různé typy montovaných staveb, popř. staveb „tíštěných“, popř. jiných výrobků plnících funkci stavby i za použití moderních technologií.

Nově bylo v souvislosti se změnami v procesní oblasti definovat pojem záměr.

Údržbou stavby jako drobnou stavbou se rozumí také výměna vedení technické infrastruktury, pokud je tato výměna prováděna ve stejné trase. Údržba stavby směřuje k zajištění dobrého stavebního stavu stavby a u inženýrských sítí nelze tento stav zajistit pouhou úpravou části kabelu či trubní sítě, ale vždy jde v případě údržby technické infrastruktury o její výměnu.

## **K § 6:**

V návaznosti na stávající znění § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona byla definována veřejná infrastruktura. Za veřejnou infrastrukturu jsou nově považována také veřejná prostranství.

## **K § 7:**

Dané ustanovení obsahuje další významné pojmy používané stavebním zákonem. Obsahově se přebírají, resp. zpřesňují definice stavby pro reklamu, reklamního zařízení, staveniště a terénní úpravy. Doplňují se nově používané definice.

## **2 STÁTNÍ STAVEBNÍ SPRÁVA**

### **K § 8:**

Zřizuje se nová soustava orgánů státní stavební správy, na jejímž vrcholu stojí (jako organizační složka státu a účetní jednotka) Nejvyšší stavební úřad. Organizačními součástmi (jednotkami) Nejvyššího stavebního úřadu jsou krajské stavební úřady, členěné dále na územní pracoviště v obcích s rozšířenou působností, popř. další kontaktní pracoviště stanovená prováděcím právním předpisem. Z dosavadní právní úpravy zůstává zachována působnost tzv. jiných stavebních úřadů, jimiž jsou Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra.

### **K § 9:**

Nejvyšší stavební úřad (dále „NSÚ“) se zřizuje jako ústřední orgán státní správy ve smyslu kompetenčního zákona. NSÚ bude organizační složkou státu a samostatnou účetní jednotkou ve smyslu zákona o majetku státu a bude tak zajišťovat personální, platové a ekonomické činnosti (hospodaření s majetkem státu) pro celou státní stavební správu, včetně úkolů služebního úřadu ve smyslu zákona o státní službě. Sídlem NSÚ bude Praha; toto řešení

je potřebné a praktické mj. s ohledem na delimitaci úředníků z jiných ministerstev, jejichž agenda přechází na NSÚ.

NSÚ bude nadřízeným správním orgánem krajských stavebních úřadů ve smyslu § 178 správního řádu se všemi z toho plynoucími procesními důsledky.

V oblasti státní stavební správy bude NSÚ jako ústřední orgán státní správy odpovědný za metodický výklad a metodickou pomoc orgánům aplikujícím stavebně právní předpisy, včetně sjednocování výkladové a aplikační praxe. Vzhledem k široké integraci dosavadních agend jiných (dotčených) správních orgánů do stavebního zákona bude v tomto ohledu nezbytná spolupráce s věcně příslušnými ministerstvy (gestory dotčených složkových právních předpisů), jejichž ústřední metodická působnost (odpovědnost za výklad právních předpisů v jejich gesci) zůstává zachována.

Vrcholní funkcionáři NSÚ budou jmenováni a odvoláváni vládou za participace ostatních resortů, jejichž dosavadní kompetence přecházejí do nové soustavy stavební správy. Způsob výběru, jmenování a odvolání vrcholných představitelů stavebních úřadů se bude řídit zákonem o státní službě, stejně jako poměry dalších úředníků nové institucionální soustavy. Jmenováním předsedy i místopředsedů vládou tak bude zajištěna participace ministerstev na personálním obsazení vrcholných postů, což je žádoucí právě s ohledem na rozsáhlou integraci kompetencí napříč odvětvovými oblastmi státní správy a ochrany veřejných zájmů. Aby bylo zřejmé zařazení místopředsedů v rámci hierarchie stupňů řízení dle zákona o státní službě, stanoví se výslovně, že se považují za ředitele sekce. V zájmu zajištění platového ohodnocení vrcholných představitelů NSÚ, odpovídajícího významu daných funkcí, se zakotvuje jejich nárok na plat, náhradu výdajů, naturální plnění a odchodné jako u prezident (v případě předsedy NSÚ), resp. viceprezidenta (u místopředsedů) Nejvyššího kontrolního úřadu.

Vnitřně se bude NSÚ moci zcela standardně členit na sekce, odbory a oddělení podle charakteru jednotlivých činností a věcných specializací; tyto otázky interního členění není třeba ve stavebním zákoně speciálně upravovat, dostatečným právním základem pro nastavení organizační struktury je zákon o státní službě.

#### **K § 10:**

Základní organizační článek nové institucionální soustavy budou představovat dekoncentrované krajské stavební úřady se sídlem v sídle samosprávných krajů (resp. Stavební úřad hlavního města Prahy se sídlem v Praze) s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností (vybraných městských částech hlavního města Prahy) a s kontaktními pracovišti v dalších obcích, v nichž dnes působí stavební úřad.

Krajské stavební úřady a územní i kontaktní pracoviště budou vnitřními organizačními jednotkami NSÚ (z pohledu organizačního; z hlediska jejich rozhodovací činnosti budou v souladu se správní judikaturou považovány, s výjimkou kontaktních pracovišť, za samostatné správní orgány). Toto řešení znamená, že všechny personální, platové a ekonomické činnosti pro celou státní stavební správu bude zajišťovat NSÚ. Tento model se uplatňuje např. v oblasti finanční správy, kde má postavení účetní jednotky pouze Generální finanční ředitelství, nikoli však finanční úřady, nebo v oblasti celní správy aj.

Přestože budou jak krajské stavební úřady, tak i jejich územní pracoviště v organizačním smyslu součástí NSÚ, z hlediska procesních instancních vztahů budou současně nadřízenými správními orgány svých územních pracovišť. Z hlediska funkční příslušnosti ve správním řízení bude správním orgánem v prvním stupni zásadně územní pracoviště krajského stavebního úřadu, ve druhém stupni pak krajský stavební úřad ze svého „ústředí“. Konstrukce

více stupňů správních orgánů v jednom správním úřadu je věcně odůvodněna především požadavkem na integraci dosavadních agend dotčených orgánů do stavební správy; současně jde o konstrukci právnímu řádu ČR již známou např. z fungování České obchodní inspekce (§ 1 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb.), Státní zemědělské a potravinářské inspekce (§ 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb.), Státního pozemkového úřadu (§ 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb.) aj.

Stavební zákon stanoví názvy, sídla a územní působnost krajských stavebních úřadů. To platí i pro územní pracoviště krajských stavebních úřadů, jež budou v souladu s výše uvedeným ve správním řízení správními orgány a bude na ně tedy dopadat ústavní požadavek dle čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Vzhledem k tomu, že agenda stavební správy s ohledem na svou četnost, časovou i odbornou náročnost klade poměrně vysoké nároky na hustotu „sítě“ stavebních úřadů, se stanoví dislokace územních pracovišť v obcích s rozšířenou působností.

Systém územních pracovišť (jako vnitřních organizačních součástí krajských stavebních úřadů) umožňuje na podzákonné úrovni relativně flexibilní vymezení dalších kontaktních pracovišť na nižších úrovních než obcích s rozšířenou působností podle aktuálních místních potřeb. Zakotvuje se proto zmocnění NSÚ k vydání prováděcího právního předpisu, kterým se stanoví kontaktní místa. Správním orgánem v tomto případě zůstává územní pracoviště v obci s rozšířenou působností, nikoli zmíněné kontaktní pracoviště (jako správní orgán tedy bude rozhodovat územní pracoviště krajského stavebního úřadu prostřednictvím kontaktního pracoviště). Podobný systém zná např. katastrální správa se svou sítí katastrálních pracovišť katastrálních úřadů, podobně seznam územních pracovišť finančních úřadů stanoví vyhláška Ministerstva financí č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

#### **K § 11:**

S ohledem na specifickou povahu staveb pro obranu a bezpečnost se navrhuje ponechat zvláštní působnost tzv. jiných stavebních úřadů Ministerstvu obrany a Ministerstvu vnitra.

#### **K § 12:**

Právní úprava navazuje na dosavadní právní úpravu vymezených území, kterážto umožňovala, aby Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany vymežilo (v nezbytném rozsahu) v zájmu zajištění obrany a bezpečnosti státu území, v němž tato ministerstva vystupují jako dotčené orgány a jsou oprávněny uplatnit zvláštní pravomoci (nařít nezbytné úpravy). Dosavadní právní úprava ovšem nestanovovala formu, kteroužto tak tato ministerstva mohou učinit. S ohledem na požadavky plynoucí z ústavního pořádku České republiky (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a právní jistotu vlastníků dotčených pozemků a staveb tak navrhovaná úprava předpokládá formu podzákonného právního předpisu, tj. vyhlášky příslušného ministerstva. Nadále ovšem platí, že tato území mohou být vymezena (tedy omezovat základní lidská práva a svobody, zejm. právo vlastnické) pouze v nezbytném rozsahu.

#### **K § 13:**

Z hlediska věcné příslušnosti je základním pravidlem příslušnost územního pracoviště krajského stavebního úřadu, pokud zákon výslovně nestanoví, že příslušným je krajský stavební úřad nebo NSÚ. Navrhuje se dále stanovit specifickou příslušnost Stavebního úřadu hlavního města Prahy pro výslovně stanovené stavby celostátního významu.



### 3 digitální služby

#### K § 14:

Celá část třetí terminologicky vychází ze zákona o právu na digitální služby, který upravuje, co je digitální službou a digitálním úkonem a především stanovuje povinnost orgánu veřejné moci digitální služby poskytovat. Digitální služby podle stavebního zákona poskytuje státní stavební správa prostřednictvím informačních systémů veřejné správy, jejichž neuzavřený výčet je uveden v odstavci 2. Částečně informační systémy již existují a v souvislosti s konstituováním státní stavební správy budou postupně převedy pod správu Nejvyššího stavebního úřadu, a některé budou teprve vytvořeny.

V odstavci 3 se stanoví povinnost skupinám stavebních profesionálů komunikovat se stavební správou pouze digitálně (činit digitální úkony), to znamená využívat služeb informačních systémů. Nejedná se tudíž o jakoukoli komunikaci prostřednictvím veřejné datové sítě ani o následné převádění dokumentů do elektronické podoby (např. dodatečným pořízením běžného elektronického obrazu), ale skutečně o plné využití rozhraní a služeb informačního systému. Naopak listinná podoba není vyloučena tam, kde přílohou podání nemusí být projektová dokumentace (např. poskytování předběžné informace) podle tohoto zákona anebo jde-li o podání fyzické osoby, které není zřízena datová schránka ze zákona.

Podle zákona o právu na digitální služby se rozumí digitálním úkonem úkon vykonávaný uživatelem služby vůči orgánu veřejné moci v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě. Vzhledem k povinnosti stavební správy poskytovat digitální služby, musí být umožněno všechny úkony podle tohoto zákona činit i digitálně. K vývoji a zprovoznění konkrétních softwarových nástrojů podle tohoto ustanovení a aktualizace katalogu služeb je navrženo odložení účinnosti informačních systémů jednotlivě podle náročnosti jejich vývoje.

Ve vztahu k resortům obrany a vnitra je zachován požadavek na utajení určitých údajů, ochrana utajovaných skutečností podle zvláštních právních předpisů není dotčena.

#### K § 15:

Portál stavebníka je navrhován jako samostatný informační systém veřejné správy, který bude pro fyzické a právnické osoby tvořit digitální rozhraní pro přístup do dalších informačních systémů státní stavební správy (geoportál, evidence správních úkonů, evidence elektronických dokumentací), ale i ve správě jiných orgánů, např. ČÚZK (informační systém digitální mapy veřejné správy). Portál stavebníka bude zajišťovat funkční propojení těchto systémů. Konkrétně tak budou na portálu stavebníka dostupné:

- informace o stavu řízení,
- informace o provedených správních úkonech a vydaných rozhodnutích,
- informace o právech a povinnostech fyzických osob založených rozhodnutím nebo jiným správním úkonem evidovaným v evidenci správních úkonů,
- dokumentace evidované v evidenci elektronických dokumentací,
- údaje z informačního systému digitální mapy veřejné správy podle § 4d odst. 2 zákona o zeměměřictví.

Portál stavebníka umožní občanům činit digitální úkony, a to včetně přípravy těchto úkonů a odkazování na elektronické dokumenty v propojených informačních systémech evidencí podle tohoto zákona.

## **K § 16:**

Cílem úpravy by mělo být zavedení jednotného rozhraní, na kterém budou zpřístupněny výstupy územního plánování v České republice v jednotném datovém standardu tak, aby bylo umožněno nad těmito daty zpracovávat také grafické úlohy. Tento stav je žádoucí nejen pro veřejnou správu a občany, ale i pro investory a developery, kteří se pohybují napříč celou Českou republikou. Na jednom místě tak budou:

- přehledné informace o veškerých existujících dokumentech územního plánování, které se daného území dotýkají;

- informace v jednotném standardu (z hlediska formálního, nikoliv z hlediska věcného řešení);

- informace o podmínkách, za jakých je záměr v jednotlivých plochách realizovatelný a bude tudíž ze strany stavebního úřadu pravděpodobně povolen;

- umožněno provádět jednoduché grafické úlohy, které by jim např. umožnily výběr nejvhodnější lokality pro umístění jejich záměru.

Nový geoportál územního plánování bude umět spolupracovat s jednotlivými již existujícími geoportály, ale také s Informačním systémem katastru nemovitostí, Národním geoportálem INSPIRE a dalšími informačními systémy veřejné správy. Z hlediska procesního se pak jako logické jeví, že tento geoportál územního plánování zahrne i současnou Evidenci územně plánovací činnosti a umožní zobrazování i dalších výstupů nejenom resortu místního rozvoje.

Aby byly zajištěny výše uvedené funkcionality, bude nezbytné vkládat do geoportálu data v jednotném standardu, tedy data v elektronické verzi ve strojově čitelném formátu ve vektorové formě. Jednotné standardy zveřejní Nejvyšší stavební úřad.

Pro omezení přístupu k datům se přiměřeně použije § 11d zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení je klíčové zejména ve vztahu k datům, které jsou v zájmu veřejné bezpečnosti, zajištění obrany státu nebo ochrany mezinárodních vztahů, případně by jejich zveřejněním byla porušena ochrana práv třetích osob, plynoucích ze zvláštních právních předpisů (např. ochrana obchodního tajemství, ochrana jiných utajovaných skutečností, ochrana osobních údajů apod.).

## **K § 17:**

Evidenci správních úkonů je informační systém umožňující uládat:

- údajů o probíhajících řízeních podle stavebního zákona;
- úkonů účastníků a stavebního úřadu v řízeních a údajů o těchto úkonech (zejména informace o oprávněné úřední osobě, jejich úkonech a jejím podílu na výsledném rozhodnutí);
- rozhodnutí a údajů o nich.

Do evidence bude integrována i funkcionality umožňující generování automatického rozhodnutí. Evidence tak fyzickým a právnickým osobám umožní prostřednictvím portálu stavebníka získat:

- informace o stavu řízení a o tom, jaké v něm byly učiněny úkony;
- přístup k rozhodnutím a automatickým rozhodnutím.

V současnosti musí fyzické a právnické osoby získávat tyto informace a dokumenty především nahlížením do spisu, jež nelze provádět prostřednictvím veřejné informační sítě. Zpřístupněním informací a dokumentů způsobem umožňujícím dálkový přístup dojde jak ke zjednodušení postupů pro navrhovatele v rámci povolovacích procesů podle stavebního zákona, tak k efektivnější spolupráci dotčených osob a veřejnosti tam, kde je stavebním zákonem předvídána.

Rozsah přístupu k evidenci správních úkonů upravuje společné ustanovení pro přístup k evidencím.

#### **K § 18:**

Evidence elektronických dokumentací je datovým úložištěm projektových dokumentací, jakožto i dalších podkladů pro řízení podle stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že hlavním účelem evidence je poskytnutí sdíleného diskového prostoru, stanoví veškeré technologické požadavky na ukládané soubory a další podrobnosti prováděcí právní předpis. Povinné využití projektanty plyne ze základního ustanovení této části zákona.

#### **K § 19:**

Úprava přístupu do obou evidencí je navázána na úpravu nahlížení do spisu ve správním řízení podle § 38 správního řádu, protože musí být zachována zásada neveřejnosti správního řízení. Údaje vedené v evidenci správních úkonů a evidenci elektronických dokumentací v podobě, která není strojově čitelná, tak budou přístupné pro

- účastníky řízení a jejich zástupce a
- jiné osoby, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Poskytování dokumentace ve strojově čitelném formátu (míněno editovatelném) je navázáno na stávající úpravu, která k poskytnutí kopie dokumentace vyžaduje souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. Ačkoli judikatura (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č.j. 2 As 256/2017-48) obecně směřuje k relativizaci požadavku souhlasu podle dosavadní úpravy a stanovuje, že stavební úřad nemůže bez dalšího odepřít porízení kopie dokumentace v případě absence tohoto souhlasu, bude souhlas nadále povinný při požadavku na přístup k dokumentaci v tzv. editovatelném formátu. Ochranu práv a zájmů ostatních účastníků řízení bude zpravidla možné zajistit i na základě přístupu k dokumentaci ve formátu, který není strojově čitelný, byť bude zpřístupněna způsobem umožňujícím dálkový přístup (softwarové omezení).

#### **K § 20:**

Informační systém identifikačního čísla stavby slouží primárně k přiřazování jedinečných identifikátorů stavbám a sekundárně k ukládání vybraných údajů o stavbách na základě jejich klasifikace, především pro statistické účely. Systém umožňuje jednoznačně identifikovat stavbu v informačních systémech a přiřazovat k němu údaje a dokumenty nebo sdružovat informace vedené ke stavbě v jiných informačních systémech.

Informační systém identifikačního čísla stavby tedy bude sloužit především pro vnitřní potřebu veřejné správy. Z toho důvodu se přidělování identifikačního čísla stavby předpokládá pouze u těch staveb, které podléhají povolovacím procesům podle stavebního zákona. Smyslem navrhované úpravy není vytvářet duplicitní evidenci obsahující údaje již vedené v katastru nemovitostí. Identifikační číslo stavby bude přidělováno ve smyslu

veřejného práva, přičemž stavby evidované v katastru nemovitostí jsou evidované na principu vlastnictví, tedy soukromého práva. Současně rozsah evidovaných údajů stanovený prováděcím předpisem bude upraven tak, aby nebyly duplicitně vedeny údaje o stejných objektech, jsou-li tyto údaje již vedeny v katastru nemovitostí.

Obdobně jako v případě evidence správních úkonů či evidence elektronických dokumentací bude prováděcím právním předpisem stanoven rozsah evidovaných dat pro účely tohoto systému a konkrétní technický způsob přidělování identifikačního čísla stavby.

#### **K § 21:**

Ustanovení konstituuje agendový informační systém státní stavební správy, který bude sloužit k vedení agendy stavebních úřadů a dotčených orgánů k úkonům podle stavebního zákona, zejména jako rozhraní pro služební přístup do informačních systémů státní stavební správy, jejich editaci a správu.

## **4 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ**

### **4.1 Obecná ustanovení**

#### **K § 22:**

Ustanovení navazuje na předchozí právní úpravu a hned v úvodu části územního plánování definuje základní pojmy na úseku územního plánování. Účelem zaváděných definic je jednotný výkon veřejné správy nejen na úseku územního plánování, ale i na úsecích navazujících.

U územní rezervy je výslovně zakotveno, že z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území a životní prostředí se územní rezerva posuzuje až následně při změně ÚPD, která má umožnit stanovené využití.

Ustanovení nově upravuje definici stavební proluky, která je v současné praxi používána avšak nedefinována, přičemž ustanovení vychází ze zaužívaného obsahu tohoto pojmu zachyceného rovněž ve slovníku stavařských pojmů a technické normě ČSN 73 4301 Obytné budovy. Dalšími definicemi dosud ve stavebním zákoně výslovně neupravenými jsou uliční čára, stavební čára, uliční prostranství apod.

Zásadní je vymezení pravidel pro určování charakteru území v odst. 2, který je klíčovým kritériem pro posuzování dalších otázek, zejména v oblasti vymezení pozemků a umístění staveb v rámci ustanovení územních požadavků na výstavbu v části páté. Přestože charakter území vyplývá přirozeně ze stávajícího stavu území, pro účely jeho využívání jako kritéria pro rozhodování se určuje podle plánovaného vymezení v územně plánovací dokumentaci, je-li pro dané území vydána, a podle funkčních prvků a vlastností pro konkrétní území.

#### **K § 23:**

Územní plánování je základním kamenem "obrazu" budoucnosti sídel a vzniku kvalitního prostředí. Vychází ze širokého odborného zjišťování a posuzování souvislostí v území a vyjadřuje dohodu na základním způsobu využití území, charakteru sídla či jeho části, na strategii jeho rozvoje a na prostředcích k jeho realizaci, která je završena politickým rozhodnutím o schválení územně plánovací dokumentace.

Územní plánování je z podstaty vývoje společnosti dynamickou aktivitou. Smyslem a účelem územního plánování je zajištění dlouhodobě udržitelné společenské dohody o

uspořádání a rozvoji území, kvalitě vystavěného prostředí s respektem k jedinečnosti a identitě území každé obce a její části, jejího charakteru a za tímto účelem nastavení regulativních (omezujících) i aktivizačních (iniciujících) opatření k naplnění veřejného zájmu - zajištění potřeb celku (obce, kraje, státu), vědomého posilování spolupráce občanů na správě území a podpory individuálních aktivit v území.

Cíle územního plánování je třeba považovat za základní principy celé právní úpravy územního plánování. Cílem územního plánování je vytvářet a koordinovat předpoklady pro výstavbu a pro využití území a jeho udržitelný rozvoj a dosáhnout vyvážení zájmů zainteresovaných subjektů se zákonem stanovenými veřejnými zájmy, tj. souladu veřejných a soukromých zájmů i veřejných zájmů navzájem, které v nejširším slova smyslu představují zájem na harmonickém využití území, jehož konečná podoba bude výsledkem informovaného politického rozhodnutí o využití území v podobě schvalování územně plánovacích dokumentací.

Při vymezování cílů a úkolů územního plánování navazuje právní úprava do značné míry na stavební zákon č. 183/2006 Sb.; v souladu s celkovou filozofií zákona však pravidla zjednodušuje, zestručňuje a zobecňuje, vypouští nadbytečné opakování podobného nenormativního obsahu vyjadřovaného pouze jinými slovy a omezuje demonstrativní výčty. Na druhé straně se některé cíle a úkoly územního plánování modernizují a doplňují, zejména podle požadavků Politiky architektury a stavební kultury, zpracované Ministerstvem pro místní rozvoj za odborné spolupráce České komory architektů a schválené usnesením vlády ze dne 14. ledna 2015 a z dalších odborných poznatků a koncepčních dokumentů směřujících k celostnímu přístupu k územnímu plánování a následně i k povolování záměrů.

Pojem vystavěné prostředí z anglického „built environment“ dobře postihuje, že životní prostor lidí neskládají pouze jednotlivé prvky (domy, ulice, chodníky, stromy atd.), ale že tvoří jakési kontinuum, jehož součástí tyto jednotlivé prvky jsou. Kvalita vystavěného prostředí spočívá v nabídce prostředí přitažlivého pro každodenní život, zejména v bohatosti nabídky různého bydlení, práce a využití volného času, dostatku a kvalitě veřejných prostranství a veřejné infrastruktury a v měřítku a průchodnosti území poskytující příležitosti pro pěší a cyklistický pohyb, orientaci a vzájemnou komunikaci lidí.

Cílem územního plánování je rovněž vytvářet stabilní územně plánovací dokumentaci, která přispěje právní jistotě v území při úpravě vztahů a ochraně veřejných zájmů v území samosprávným rozhodnutím obce nebo kraje a bude mít příznivé dopady do plánování investorů a vlastníků nemovitostí.

## **K § 24:**

Úkolem územního plánování je na všech úrovních vždy usilovat o dosažení rovnováhy mezi všemi třemi pilíři udržitelného rozvoje (sociální, hospodářský a environmentální). V rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území došlo k posílení zejména sociálního a hospodářského pilíře udržitelného rozvoje, aby byly jednotlivé pilíře udržitelného rozvoje v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území adekvátně srovnatelné.

Mezi úkoly územního plánování došlo k doplnění či zdůraznění úkolu členění území, stanovování dlouhodobé urbanistické koncepce sídel a rozvoje infrastruktury, stanovování požadavků na uspořádání území, vytváření příležitostí a stanovování podmínek pro důsledné využívání zastavěného území prostřednictvím cílené revitalizace opuštěných a zanedbaných zastavěných ploch a staveb, koordinace a integrace veřejných a soukromých záměrů v území, zohledňování ekonomických souvislostí územního plánování a uplatňování multioborových poznatků společenských věd.

V souladu s textací čl. 5 odst. 1. směrnice EP a Rady 2001/42/ES („směrnice SEA“) ustanovení uvádí, že ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí a rozumná náhradní řešení vedoucí k realizaci záměru s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Vyhodnocení tedy nemůže pominout hledání náhradních řešení, která jsou rozumná a vedou k realizaci záměru s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Pojem „rozumná náhradní řešení“ směrnice SEA, ani český právní systém, nijak nedefinuje. Vždy je nezbytné, aby byly vzaty v úvahu cíle, působnost a obsah (podrobnost) posuzované dokumentace. Pojmem „rozumná“ by měl být chápán tak, že náhradní řešení budou realizovatelná, aniž by ale znemožnila následnou realizaci vlastního záměru v dokumentaci, která je předmětem posuzování, obsaženého. Je jednoznačné, že zejména ve fázi přípravy územně plánovacích dokumentací je mnohdy obtížné najít a navrhnout rozumná náhradní řešení, avšak je žádoucí vycházet z celého textu článku 5 odst. 1 směrnice SEA, tedy skutečnosti, že je nezbytné vždy přihlídnout k cílům konkrétní dokumentace. V úvahu je potřeba také brát vzájemné působení mezi postupem EIA a SEA. Co je v daném případě rozumným náhradním řešením bude posuzováno vždy individuálně s ohledem na podrobnost a cíle konkrétní dokumentace. Tedy v každém jednotlivém případě by se měla v průběhu zjišťovacího řízení hledat rozumná náhradní řešení, resp. v úvahu přicházející varianty koncepce.

Charakterem území se rozumí soubor podstatných funkčních prvků či vlastností specifických pro konkrétní území, zejména jim odpovídající struktura a typ zástavby, veřejných prostranství v zastavěném území a v zastavitelné ploše a urbanistických, architektonických, estetických a přírodních hodnot včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb.

#### **K § 25:**

K odst. 1: Záměrem je zřehlednění stavebního zákona, s cílem hned v úvodu nástrojů územního plánování popsat jejich druhy a vyjádřit základní rozdíl mezi nimi a vztah mezi nimi. Ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. byly tyto aspekty rozesety v různých ustanoveních zákona a uceleně a přehledně nebyly vyjádřeny.

Územně plánovací podklady jsou a) územně analytické podklady a b) územní studie. Územně plánovací podklady jsou právně nezávaznými odbornými a informačními dokumenty sloužícími jako podklad k pořizování územně plánovací dokumentace, s výjimkou územní studie uložené a prováděné v souladu s územně plánovací dokumentací, která slouží i pro rozhodování v území.

Územně plánovací dokumentace jsou a) územní rozvojový plán, b) územní plán kraje, c) územní plán obce a d) regulační plán. Územně plánovací dokumentace jsou závaznými podklady pro rozhodování v území.

K odst. 2: Odst. 2 je reakcí na výklad, že zákon nezná institut změny nástrojů územního plánování a že jejich změna není možná bez pořízení nových. V praxi ovšem potřeba změn často vyvstává. Výhodou změn je jejich flexibilita, jednoduchost a rychlost pořízení.

#### **K § 26:**

Zákon upravuje ve věcech územního plánování různé kompetence samospráv a orgánů státní správy, konkrétně obcí, krajů, vlády, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva obrany a pořizovatelů. Účelem je stanovit přehledné podmínky pro výkon působnosti na úseku územního plánování a vyjádřit základní myšlenku rozdělení těchto působností tak, že věcná náplň nástrojů územního plánování je záležitostí schvalujícího orgánu (tj. v případě územního plánu kraje, územního plánu obce a regulačního plánu příslušného kraje nebo obce

jako samosprávy) a zajišťování zákonnosti v procesu pořizování je věcí specializovaného aparátu státní stavební správy jako pořizovatele. Obec či kraj proto nejen schvalují výsledné návrhy příslušné územně plánovací dokumentace, ale zejména také určují věcný obsah zadání a návrhů územně plánovací dokumentace, tyto návrhy a zadání mohou zpracovávat a nad rámec zákonem vymezené činnosti pořizovatele mohou činit i cokoli dalšího, co jim zákon nezakazuje (např. pořizovat analytické podklady nad rámec podkladů pořizovaných povinně podle zákona pořizovatelem, projednávat zadání, návrhy a výstupy nástrojů územního plánování s veřejností či jinými orgány nad rámec zákonem stanovených projednání v kompetenci pořizovatele atd.).

Důležitou roli při rozdělení působnosti obcí, krajů a vlády, popřípadě ministerstva, i nadále sehrává skutečnost, zda jsou předmětem zájmu územního plánování záležitosti místního, nadmístního či celostátního a mezinárodního významu. To reflektují i ustanovení stavebního zákona, které stanoví, že obce mohou ve svém územním plánu vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu, které nejsou součástí nadřazené územně plánovací dokumentace a které nemají významný negativní vliv přesahující hranice obce, a že kraje mohou ve svém územním plánu vymezit záměry mezinárodního nebo celostátního významu, které nejsou součástí územního rozvojového plánu, pokud s tím vysloví souhlas Úřad.

Pro vzájemné vztahy mezi orgány územního plánování i nadále platí, že z vyšší úrovně orgánů územního plánování do činnosti orgánů územního plánování na nižší úrovni lze zasahovat pouze, pokud to umožňuje zákon.

#### **K § 27:**

Pořizování územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace nebo vymezení zastavěného území je charakteristické tím, že se v něm střetávají požadavky na ochranu veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. To vytváří zvýšené nároky na soustřeďování příslušných podkladů a na koordinaci těchto veřejných zájmů včetně řešení rozporů mezi jednotlivými dotčenými orgány.

Zákon navazuje na předchozí právní úpravu a ukládá pořizovateli povinnost postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány. I v tomto případě platí, že stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a že jsou pro uvedené účely (tj. pro pořizování územně plánovacích podkladů, územně plánovací dokumentace nebo vymezení zastavěného území) závazná.

Obdrží-li pořizovatel protichůdná stanoviska, postupuje dle ustanovení tohoto zákona o řešení rozporů.

Zákon rovněž zachovává pravidlo, že dotčený orgán již nemůže svoje původní stanovisko měnit bez toho, aniž by takový požadavek vycházel z nově zjištěných a prokazatelných (doložených) skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za nichž bylo vydáno původní stanovisko, od kterého se chce dotčený orgán odchýlit. Uplatnění navazujícího stanoviska je tedy umožněno pouze výjimečně v zákonem přesně stanovených případech.

## **4.2 Územně plánovací podklady**

#### **K § 28:**

Územně analytické podklady jsou konstituovány jako průběžně aktualizované odborné a právně nezávazné informace o stavu a vývoji území, které se pořizují v návaznosti na zákonem stanovené cíle a úkoly územního plánování a pro účely jejich naplňování. Zahrnují

velkou sumu dat o území, ať již se jedná o demografické údaje, problémy v území, hodnoty v území, limity využití území či různá omezení v něm (např. záplavová území, objekty památkové ochrany, různé stupně ochrany přírody apod.) nebo o záměry na provedení změn v území. Územně analytické podklady identifikují a určují okruhy problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci. Lze je využít i pro další správní postupy jako např. publikování a využívání v rámci geoportálu.

Územně analytické podklady slouží zejména jako podklad pro proces pořizování územně plánovací dokumentace. Územně analytické podklady není nutné formalizovaně projednávat, neboť nejde o podklady pro rozhodování, ale pouze o odborné informace, u nichž potřeba správnosti, aktuálnosti a projednávání v rámci jejich pořizování vyplývá z jejich podstaty a smyslu). Při zpracování územně plánovací dokumentace mají územně analytické podklady význam již ve fázi zadání územního plánu obce, pro který jsou zdrojem výchozích údajů, a následně také při vlastním zpracování věcného řešení územního plánu obce.

Územně analytické podklady nenahrazují – ani podle judikatury soudů – roli územně plánovací dokumentace. Má-li totiž obec již zpracován územní plán, předpokládá se, že informace z územně analytických podkladů jsou již v územním plánu zachyceny (viz např. „Územní studie má (...) zásadně charakter podkladu pro pořizování územně plánovací dokumentace a neměla by sloužit k nahrazení úkolů územně plánovací dokumentace samotné.“- podle rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86).

Při rozhodování v území (zejm. povolování staveb) nejsou územně analytické podklady podkladem pro rozhodování a měly by být používány pouze omezeně (spíše pro zohlednění základních parametrů v území), neboť se nejedná o závazný podklad v území a jeho použití by mělo být přiměřené účelu, ke kterému je zpracováván. Z podstaty územně analytických podkladů není možné, aby byl záměr vyhodnocen jako souladný se závazným dokumentem - územním plánem, avšak nesouladný s územně analytickými podklady (nezávaznými podklady pro závazné územně plánovací podklady, u kterých se předpokládá jejich zpracování a zohlednění v územním plánu obce, pokud jej obec má).

Jako podklad pro rozhodování v území mohou být územně analytické podklady použity tehdy, pokud obec nemá zpracován územní plán obce, a to s ohledem na jejich charakter (tj. sumář relevantních informací v území, nikoli dokument regulativního charakteru).

Úprava pořizování územně analytických podkladů je celkově stručnější, neboť již nebude realizována primárně vůči stovkám územních samosprávných celků jednajících v přenesené působnosti, ale vůči přímo podřízeným stavebním úřadům, vůči nimž může Úřad využít závazné interní postupy, ať již metodické či pracovně-právní, resp. služební povahy vyplývající z jeho přímé nadřízenosti. Krom toho zákon poskytuje i zmocnění Úřadu ke stanovení podrobností obsahu a pořizování územně analytických podkladů vyhláškou. Z těchto důvodů je nejen zbytečné, ale i kontraproduktivní svazovat Úřad příliš podrobnými pravidly na úrovni zákona.

## **K § 29:**

Ustanovení o územní studii a jejím pořizování je převzato ze stavebního zákona č. 183/2006 Sb. pouze s drobnými změnami. Územní studie se pořizují buď jako podklad pro rozhodování v území nebo jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace, a to jako právně nezávazný odborný a informační dokument. Pokud je územní studie podkladem pro rozhodování v území, nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací. Pro zvýšení využitelnosti územních studií je zákonem výslovně stanoveno, že pro využitelnost územní studie pro rozhodování v území postačí, je-li v souladu s územně plánovací dokumentací ta



její část, která je využívána jako podklad pro rozhodování v území, tj. není nutné, aby v souladu s územně plánovací dokumentací byla celá územní studie.

Nová úprava územní studie výrazně posiluje postavení územních samosprávných celků, jejichž území územní studie řeší. V těchto případech má územní samosprávný celek právo se územní studii vyjádřit (tj. rada obce nebo kraje, neboť nejde o vyhrazenou pravomoc jiného orgánu). Pořizovatel v takovém případě poskytne radě obce nebo radě kraje přiměřenou lhůtu k vyjádření a dotčeným orgánům k uplatnění jejich stanovisek. Následně pořizovatel obdržená vyjádření a stanoviska vyhodnotí, případně na jejich základě územní studii upraví a vloží do geoportálu. Pouze územní studie vložené do geoportálu lze použít jako podklad pro rozhodování v území nebo jako podklad pro územně plánovací dokumentaci.

## **4.3 Územně plánovací dokumentace**

### **4.3.1 Základní ustanovení**

#### **K § 30:**

Součástí rekodifikace je zabezpečení, resp. posílení prostoru obcí a krajů k realizaci jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu a ochrany obecních či krajských zájmů v rámci územního plánování. Obce a kraje však musí při svém rozhodování o využití území respektovat veřejné zájmy chráněné právními předpisy. Vydání územně plánovací dokumentace je politickým rozhodnutím orgánu schvalujícího územně plánovací dokumentace o podobě a rozvoji příslušného území. Toto rozhodnutí musí být informované, tj. učiněné s vědomím všech možných konsekvencí spojených s vydáním územně plánovací dokumentace.

Územně plánovací dokumentace je závazná pro pořizování a vydávání navazující územně plánovací dokumentace a současně je závazná také pro rozhodování ve správním řízení, zejména v řízení o povolení záměru.

#### **K § 31:**

Ustanovení upravuje formu a požadavky pro zpracování obsahu územně plánovací dokumentace v jednotném standardu, který zohledňuje i cíl digitalizace, kdy správné a jednotné digitální zpracování ÚPD výrazně zkvalitnitění všechny standardní činnosti související s územně plánovacími dokumentacemi.

Ustanovení zakotvuje zákonnou definici regulativů, která navazuje na jejich zaužívaný obsah. Regulativy představují soubor podmínek nebo požadavků pro využití území (např. omezení stavební činnosti, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby apod.). Tyto regulativy musí územně plánovací dokumentace obsahovat vždy. Dále územně plánovací dokumentace může (ale nemusí) obsahovat též regulativy plošného a prostorového uspořádání (např. výška zástavby, podlažnost, zastavěnost pozemku, odstupy od hranic pozemků apod.) nebo věcné požadavky pro pořizování a schválení navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území (např. určení přijatelného uspořádání dopravy, stanovení zásad uspořádání občanského a technického vybavení apod.).

#### **K § 32:**

S návrhem územně plánovací dokumentace se zpracovává důvodová zpráva, která bude obsahovat vyjmenované náležitosti a nebude závazná pro řízení o povolení záměru. Stejně jako jakákoli jiná důvodová zpráva přijímaného právního předpisu slouží důvodová zpráva

pro účely interpretace právního předpisu jako zdroj poznání úmyslu pro historický výklad tvůrce normy.

V zájmu předejití často prováděným změnám ÚPD zákon jasně a výslovně stanoví, obdobně jako současná právní úprava, že nadřazená ÚPD nesmí obsahovat větší podrobnost, než jakou zákon pro daný typ ÚPD připouští. ÚPD nesmí regulovat okruhy otázek, které zákon pro daný typ ÚPD v takové míře podrobnosti nepředpokládá. Výjimka je však stanovena v případě územního plánu obce pořízeného s prvky regulačního plánu.

Součástí důvodové zprávy musí být rovněž odborný hrubý odhad toho, jaké dopady bude mít navržené řešení na veřejné rozpočty.

#### **4.3.2 Druhy územně plánovací dokumentace**

##### **K § 33:**

Na úrovni státu stavební zákon zavádí nový závazný celostátní nástroj územně plánovací dokumentace označovaný jako územní rozvojový plán. Územní rozvojový plán stanoví strategické záměry státu v oblasti rozvoje a ochrany území a zohledňuje požadavky vyplývající ze strategických koncepcí České republiky a Evropské unie a přispívá k jejich naplňování. Příkladem takové koncepce je například požadavek na zohlednění a rozdělení kapacit obnovitelných zdrojů energie v území na základě klimatického nařízení a směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Tyto celostátní strategické požadavky a závazky by měl územní rozvojový plán promítnout do svého obsahu a vytvářet tím požadavky na jejich uplatnění i v navazujících územně plánovacích dokumentacích.

Územní rozvojový plán má nově, především v návaznosti na předchozí politiku územního rozvoje – ovšem na rozdíl od ní závazně nejen pro nižší územně plánovací dokumentaci, ale i pro rozhodování v konkrétních řízeních – vymezit plochy a koridory, zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, resp. plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje. Svou podrobností územní rozvojový plán upravuje otázky pro celostátně významné záměry až na úroveň podrobnosti dosud vymezené pouze pro nižší územně plánovací dokumentace, což umožňuje jeho využití pro účely rozhodování o nich ve správním řízení.

Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu je určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností vyvlastnění, vymezení sídelní struktury, jejímž základem jsou sídla, jejich velikostní struktura, rozmístění v území, vzájemné vazby atd.

Územní rozvojový plán může řešit také otázky související s koordinací územního plánování na úrovni dvou či více krajů či obcí. Vláda může v celostátní dokumentaci stanovit, že určitý konkrétní záměr má kraj nebo obec podrobněji prověřit ve své ÚPD při dodržení základních pravidel a limitů nastavených celostátní dokumentací. Je-li to účelné, může vláda v územním rozvojovém plánu stanovit i konkrétní pořadí provádění vytyčených změn.

Posílení celostátního nástroje územního plánování je také vhodným prostředkem k důslednějšímu naplnění povinností České republiky plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. č. 347/2013, ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Celostátní nástroj územního plánování umožní zejména důsledněji implementovat požadavek na zakotvení prioritního statusu projektů společného zájmu, který plyne zejména z článku 7 citovaného nařízení. Velmi podobný požadavek je přitom obsažen rovněž ve vztahu k projektům transevropské

dopravní síť (TEN-T) v návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.

Stejně tak v územním rozvojovém plánu mohou být řešeny záležitosti požadované směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (CELEX 32009L0028), jež předvídá, že členské státy budou uvádět v územním plánování zeměpisné polohy vhodné pro získávání energie z obnovitelných zdrojů. Čl. 13 této směrnice výslovně stanoví, že členské státy mají zajistit, aby vnitrostátní předpisy týkající se postupů schvalování, vydávání osvědčení a povolení, které se uplatňují na podniky na výrobu elektřiny, tepla nebo chlazení z obnovitelných zdrojů energie a na související infrastruktury přenosových a distribučních sítí a na proces přeměny biomasy na biopaliva nebo jiné energetické výrobky, byly přiměřené a nezbytné a že mají učinit příslušné kroky zajišťující, aby mimo jiné pro menší projekty a případně i decentralizovaná zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů byly zavedeny zjednodušené schvalovací postupy představující menší zátěž, včetně prostého ohlášení, pokud to umožňuje příslušný regulační rámec. V územním rozvojovém plánu může být doporučeno, aby orgány kraje a orgány obce do svých územně plánovacích dokumentací zakotvily, že při plánování, projektování, výstavbě a rekonstrukci průmyslových nebo obytných oblastí je třeba zajistit instalaci zařízení a systémů pro využívání elektřiny, vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů energie a pro ústřední vytápění a chlazení, a aby ve svých územně plánovacích dokumentacích do plánování městské infrastruktury zahrnuly ve vhodných případech i vytápění a chlazení využívající obnovitelné zdroje energie. Součástí pořízení územního rozvojového plánu bude i nadále proces vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) a vlivů na udržitelný rozvoj území. Tento proces, jakož i posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast na úrovni územního rozvojového plánu bude provádět Ministerstvo životního prostředí, popř. jeho podřízené organizace.

#### **K § 34:**

Územní plány krajů se přijímají pro celé území kraje a pro celé území hlavního města Prahy. Územní plány krajů schvalují (v samostatné působnosti) krajská zastupitelstva a zastupitelstvo hlavního města Prahy jako obecně závaznou vyhlášku kraje. Předmětem územního plánu kraje budou zásadně otázky nadmístního významu, tj. otázky, které svým rozsahem nebo významem přesahují území jedné obce/městské části hlavního města Prahy.

Územní plán kraje stanovuje zejména koncepci rozvoje kraje, koncepci rozvoje a ochrany hodnot území, koncepci sídelní struktury, vymezuje plochy a koridory nadmístního významu včetně územního systému ekologické stability a požadavky na koordinaci rozvoje obcí, k tomu stanovuje požadavky na vyvlastnění, případně na etapizaci a další podmínky. Z obsahového hlediska územní plán kraje navazuje na obsah zásad územního rozvoje dle předchozího stavebního zákona. V některých částech by však krajská ÚPD měla obsahovat podrobnější úpravu než doposud, zejména ve vztahu ke konkrétním záměrům krajského významu (např. spalovna, čistírna odpadních vod nadmístního významu, průmyslové zóny, krajské pozemní komunikace apod.) nebo k vybraným částem území kraje se specifickými problémy. Tyto záměry nebo části území, které budou řešeny ve větší podrobnosti, lze specifikovat samotným krajem v návrhu územního plánu kraje, případně ve vybraných případech závazně v územním rozvojovém plánu.

Součástí pořízení územního plánu kraje je stejně jako v případě zásad územního rozvoje proces vyhodnocení vlivů na životní prostředí a vlivů na udržitelný rozvoj území. Tento

proces, jakož i posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast provádí Ministerstvo životního prostředí, popř. jeho podřízené organizace.

### **K § 35:**

Na úrovni obecního územního plánování se ponechává struktura dvou vrstev: územního plánu obce a regulačního plánu, stejně možnost přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu v jednom dokumentu.

Územní plán obce vymezuje zastavěné území, případně zastavitelné plochy, stanovuje zejména koncepci rozvoje obce, koncepci rozvoje a ochrany hodnot území, urbanistickou koncepci včetně urbanistické kompozice, koncepci krajiny v nezastavěném území, koncepci veřejné infrastruktury včetně vymezení ploch a koridorů, k tomu stanovuje požadavky na vyvlastnění, případně na etapizaci a další podmínky. Územní plán obce stanovuje způsob využití, případně charakter území, odchylné územní požadavky a předpokládanou míru změn, k tomu člení území na plochy, případně vymezuje plochy a koridory územních rezerv a plochy a koridory s podmíněným rozhodováním. Územní plán obce případně stanovuje vybrané prvky regulačního plánu na vybrané části území, případně na celé území.

Územního plánu obce může stanovit požadavky na umístování staveb s ohledem na uliční a stavební čáru a výškovou regulaci staveb. Současně lze stanovit podmínky, za jejichž splnění lze stanovenou maximální regulovanou výšku přesáhnout, zejména u staveb veřejné infrastruktury, staveb v urbanisticky exponované poloze či lokálních dominant, popřípadě minimální regulovanou výšku podkročit.

Na úrovni obcí i nadále platí pravidlo, že obec zásadně nemusí mít územní ani regulační plán. Hlavními městu Praha a statutárním městům zákon umožňuje vydat si územní plán obce jen pro vymezenou část území obce a dodává, že v takovém případě je pro tyto územní plány pro část obce územní plán celé obce nadřazenou ÚPD.

Nadále platí pravidlo stávající právní úpravy, že územní plán obce i regulační plán jsou závazné pro rozhodování o povolení záměrů a územní plán obce je závazný pro pořizování regulačních plánů. Věcná řešení převzatá beze změny z nadřazené ÚPD se v rámci návrhu územního plánu obce neprojednávají.

Obdobně jako krajům, zákon umožňuje obcím řešit ve své ÚPD i plochy nebo koridory nadmístního významu, které nejsou součástí nadřazené ÚPD nebo upřesňovat řešení obsažená v nadřazené ÚPD, pokud s tímto postupem vyslovil souhlas pořizovatel příslušné nadřazené ÚPD, tj. Úřad (v případě ploch nebo koridorů přesahujících území více krajů nebo v případě upřesňování řešení obsaženého v územním rozvojovém plánu) nebo krajský stavební úřad (v případě ploch nebo koridorů přesahujících území více obcí nebo v případě upřesňování řešení obsaženého v územním plánu kraje).

Do zákona je vrácena možnost, aby územní plán obce ve vybraných plochách nebo koridorech uložit pořízení územní studie nebo vydání regulačního plánu jako podmínku pro rozhodování. Aby však nedocházelo k blokování rozhodování v daném území, musí být v územním plánu obce stanovena lhůta ne delší než 4 roky od nabytí účinnosti ÚPD pro pořízení územní studie nebo nabytí účinnosti regulačního plánu. Pokud v této lhůtě k tomuto nedojde, podmínka pozbývá platnosti automaticky ze zákona.

### **K § 36:**

Regulační plán stanovuje zejména podmínky pro umístění a prostorové uspořádání veřejné infrastruktury včetně požadavků na vyvlastnění, případně na etapizaci a další podmínky. Regulační plán případně stanovuje zastavovací podmínky pro ostatní záměry v

zastavitelném území, zejména stavební, případně uliční čáru, výšku, využití, případně kapacitu staveb a související podmínky pro umístění a prostorové, urbanistické a architektonické řešení staveb včetně přípustných odchylek. Regulační plán může stanovit odchýlné územní požadavky.

Regulačním plánem oproti předchozí právní úpravě již nelze nahradit povolení záměru.

Regulační plán by měl být v souladu se zákonnými požadavky na výstavbu i požadavky na ochranu životního prostředí. Pokud při přípravě realizace záměru bude zjištěno, že vymezení záměru v regulačním plánu není v souladu s požadavky EIA nebo požadavky na výstavbu dle tohoto zákona, ta část regulačního plánu, která je v rozporu s těmito požadavky, se neaplikuje.

### **4.3.3 Pořízení územně plánovací dokumentace**

#### **K § 37:**

Návrh zadání zpracovává pořizovatel, tj. Úřad v případě územního rozvojového plánu, Krajský stavební úřad v případě územního plánu kraje, stavební úřad v případě územního plánu obce nebo regulačního plánu a Ministerstvo obrany v případě území vojenského újezdu, a to z vlastního podnětu nebo na základě žádosti vyjmenovaných orgánů.

Zákon navazuje na dosavadní praxi určených zastupitelů a nadále počítá s tím, že si orgán, v jehož kompetenci je schválení územně plánovací dokumentace určí zástupce, který bude spolupracovat s pořizovatelem, nemusí to však již být zastupitel.

Obec nebo kraj mohou pro urychlení procesu zadání územně plánovací dokumentace ke své žádosti rovnou přiložit již zpracovaný věcný záměr návrhu zadání ÚPD. Pokud tak obec učiní, pořizovatel má povinnost do 30 dnů zahájit proces projednání a schválení návrhu zadání nebo ve stejné lhůtě doručit žadateli vyjádření, že nemohl ve stanovené lhůtě projednání a schválení návrhu zadání zahájit z důvodu rozporu návrhu zadání se zákonem, tyto rozpory se zákonem musí pořizovatel ve vyjádření uvést a odůvodnit. Pokud pořizovatel tyto kroky v zákonem stanovené lhůtě neučiní může proti němu žadatel uplatnit opatření proti nečinnosti nebo nezákonnému zásahu. Obdobně se postupuje i v případě návrhu změny územního plánu obce nebo kraje.

#### **K § 38:**

Projednání návrhu zadání je zahájeno zveřejněním návrhu zadání v geoportálu a oznámením tohoto zveřejnění veřejnou vyhláškou. Ustanovení dále stanovuje lhůty pro doručení vyjádření dotčených orgánů a návrhů a podnětů veřejnosti. Vyjádření dotčených orgánů ve fázi zadání ÚPD nejsou závazná s výjimkou stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny a příslušného úřadu dle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí.

Pokud ze stanovisek orgánu ochrany přírody a krajiny a/nebo příslušného úřadu dle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí vyplyne požadavek posouzení územního plánu obce nebo územního plánu kraje nebo územního rozvojového plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, pořizovatel uvede tento požadavek v návrhu zadání.

Výsledky projednání pořizovatel s určeným zástupce zapracuje do návrhu zadání a předloží návrh ke schválení příslušnému orgánu.

Zadání schvaluje v případě územního plánu obce nebo regulačního plánu zastupitelstvo obce v samostatné působnosti, v případě územního plánu kraje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti, v případě územního plánu týkajícího se území vojenského újezdu

Ministerstvo obrany a v případě územního rozvojového plánu vláda. Spolu se schválením zadání příslušný orgán rozhodne i o jeho pořízení.

#### **K § 39:**

Ustanovení upravuje, kdo nese náklady na vyjmenované úkony.

Pokud je pořízení regulačního plánu nebo změny ÚPD vyvoláno výhradní potřebou navrhovatele, je zachována dosavadní možnost orgánu schvalujícího ÚPD vyžadovat úhradu nákladů nebo jejich část po navrhovateli.

V případě, že je změna ÚPD nebo přijetí regulačního plánu vyvoláno změnou nadřazené ÚPD, hradí náklady na pořízení změny ÚPD orgán příslušný ke schválení nadřazené ÚPD. To neplatí, pokud byla změna nadřazené ÚPD pořízena na návrh vyvolaný výhradní potřebou navrhovatele.

Kraj má dále možnost požadovat náhradu nákladů souvisejících s pořízením změny územního plánu kraje pořizované v důsledku změny územního rozvojového plánu po tom, v jehož prospěch nebo na jehož návrh byl záměr v územním rozvojovém plánu vymezen, to však jen v případě, že změna územního rozvojového plánu není zjevně ve prospěch rozvoje kraje nebo přijata na návrh kraje.

#### **K § 40:**

Pořizovatel odpovídá za to, že ÚPD (a případně i vyhodnocení vlivů) zpracovaná na základě schváleného zadání je v souladu se zadáním, s požadavky zákona na její obsah a strukturu a nadřazenou ÚPD (má-li nadřazenou ÚPD).

Ustanovení dále upravuje veřejné projednání a společné projednání ÚPD a možnosti uplatnění stanovisek dotčených orgánů a připomínek vlastníků a veřejnosti. Výslovně je rovněž zakotveno, že ke stanoviskům, která směřují k záležitosti, o níž bylo již rozhodnuto v nadřazené ÚPD se nepřihlíží.

#### **K § 41:**

Ustanovení upravuje postup při vyhodnocení výsledků projednání, které provádí pořizovatel spolu s určeným zástupcem, včetně postupu, kdy na základě projednání návrhu ÚPD došlo k její podstatné úpravě.

#### **K § 42:**

Orgánu příslušnému ke schválení ÚPD je předkládán návrh ÚPD s důvodovou zprávou, ve které jsou uvedena i obdržena stanoviska dotčených orgánů. Pořizovatel odpovídá za soulad předkládané ÚPD s nadřazenou ÚPD (to neplatí pro územní rozvojový plán, který nadřazenou ÚPD nemá), stanovisky dotčených orgánů a s výsledkem řešení rozporů.

Pokud schvalující orgán s ÚPD nesouhlasí, schválí pokyn k její úpravě nebo ji zamítne, čímž její pořizování ukončí. V případě že pokyn k úpravě nevyvolává podstatnou změnu, tj. změnu, kterou jsou podstatně negativně dotčeny veřejné zájmy nebo v případě územního plánu obce nebo regulačního plánu vlastnictví pozemků a staveb, upraví ÚPD pořizovatel bez projednání takovéto změny a předloží ji příslušnému orgánu v upravené verzi znovu rovnou ke schválení. Pokud však změna vyžaduje podstatnou úpravu, jedná se o podstatnou úpravu vyžadující nové projednání v rozsahu této úpravy učiněnou změnu v ÚPD znovu projedná.

Pro zachování hierarchie ÚPD zákon zároveň výslovně stanoví, že pokud navazující (nižší) ÚPD znemožňuje realizaci záměru obsaženého v nadřazené ÚPD, část této navazující

ÚPD, která brání realizaci záměru nadřazené ÚPD se pro rozhodování nepoužije a rozhoduje se v dané části pouze podle nadřazené ÚPD. Navazující ÚPD pak musí být dána do souladu s nadřazenou ÚPD. Do té doby se taková část ÚPD jež znemožňuje realizaci záměru obsaženého v nadřazené ÚPD nepoužije ani pro rozhodování ani pro pořízení navazující ÚPD nebo její změny.

Při upuštění od záměru od realizace veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření je nově zakotvena povinnost pořizovatele předložit ke schválení orgánu schvalujícímu ÚPD, že vymezení v ÚPD pro tyto stavby a opatření se pro pořizování navazující ÚPD a rozhodování v území nadále nepoužije. Tím má dojít k neodůvodněnému blokování území starými záměry veřejně prospěšných staveb nebo opatření, na jejichž realizaci ale již není nadále zájem.

Pro urychlení procesu pořizování ÚPD se zároveň zakotvuje možnost v případě zrušení ÚPD nebo její části NSS nebo Ústavním soudem navázat v procesu pořizování na úkony, které nebyly rozhodnutím soudů zpochybněny.

V souladu s předchozí právní úpravou je nabytí účinnosti změny ÚPD navázáno na její vydání a současně na zveřejnění jejího úplného znění v geoportálu. Pořizovatel musí vyhotovit úplné znění bez zbytečných odkladů a rovněž bez zbytečných odkladů toto úplné znění zveřejnit, neboť úplné znění ÚPD je nezbytným podkladem pro rozhodování a pro budoucí další změny ÚPD a bez zveřejnění úplného znění není nezpochybnitelným podkladem pro rozhodování.

#### **4.3.4 Změna územně plánovací dokumentace**

##### **K § 43:**

Zákon zakotvuje povinnost pořizovatele pravidelně vyhodnocovat podmínky v území, a to minimálně jednou za 5 let. Vyhodnocení je pořizovatel povinen zpracovat písemně, a pokud dospěje k závěru, že se podmínky v území změnilly, je povinen zahájit pořízení změny ÚPD.

Stejně tak je pořizovatel povinen zajistit souladnost navazující ÚPD s nadřazenou ÚPD po vydání nové nadřazené ÚPD nebo její změny, a to nejpozději při změně této navazující dokumentace.

Změna ÚPD může být pořízena též na návrh vyjmenovaných orgánů a osob. Zákon v tomto případě stanoví náležitosti takového návrhu a zakotvuje možnost pořizovatele návrh odmítnout, bude-li zjevně v rozporu se zákony nebo nadřazenou ÚPD nebo neúplný, i přesto že pořizovatel navrhovatel vyzval k odstranění jeho nedostatků.

V odstavci 7 zákon navazuje na zkrácený postup pořizování změn územního plánu obce a územního plánu kraje zakotvený do předchozího stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb. Tento postup se v praxi osvědčil a jeho zachování je vítáno jak obcemi, tak kraji. V tomto případě nebude projednáván a schvalován návrh zadání změny, ale zastupitelstvo rovnou rozhodne o obsahu. Podkladem pro rozhodnutí o pořízení změny tímto postupem je návrh obsahu změny, ke kterému stejně jako v předchozím stavebním zákoně musí být předložena stanoviska orgánu příslušného k posuzování vlivů na životní prostředí a příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, ze kterých bude vyplývat, zda návrh změny bude muset být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (popř. včetně vlivu na soustavu Natura 2000).

##### **K § 44:**

Zákon zachovává možnost některé ÚPD pořizovat souběžně (současně), tj. koordinovat oba procesy a dosáhnout tak časové úspory. Tento postup je možný (i) pokud ÚPD a

nadřazenou ÚPD schvaluje tentýž orgán, tj. zejména u územního plánu obce a regulačního plánu, ale rovněž u územního plánu obce hlavního města Prahy a územního plánu kraje Praha; a (ii) u územního rozvojového plánu a územního plánu kraje na návrh ministerstva a kraje nebo u územního plánu kraje a územního plánu obce na návrh kraje a obce, existuje-li důvodné přesvědčení, že koordinovaným pořízením obou těchto ÚPD bude nalezeno vhodnější řešení.

U všech výše popsaných případů stavební zákon stanovuje podmínku vztahující se k zachování hierarchie a závaznosti nadřazených ÚPD pro navazující ÚPD, a to v podobě přednostního vydání nadřazené ÚPD před navazující ÚPD. Pro zjednodušení celého procesu se navíc doplňuje, že v případě, že se nadřazená i navazující ÚPD týká shodného řešeného území, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, má-li být zpracováno, se zpracovává jen pro navazující (tj. podrobnější) dokumentaci.

#### **4.3.5 Řešení rozporů**

##### **K § 45:**

Rozpory vzešlé z pořizování územně plánovací dokumentace je pořizovatel, nebo v případě rozporu mezi obcí nebo krajem a pořizovatelem nadřízený správní orgán pořizovatele, povinen pokusit se odstranit smírnou cestou formou smírného neformálního projednání rozporů s příslušnými subjekty. Pokud ve lhůtě 30 dnů od vzniku rozporu dotčené subjekty rozpor smírem nevyřeší je k jeho rozhodnutí příslušný Úřad, který je povinen rozpor zkonzultovat s dotčenými ministerstva a ústředními orgány státní správy.

Rozhodnutí Úřadu není správním rozhodnutím a obec proti němu může podat rozklad nebo žalobu.

#### **4.4 Zastavěné území**

##### **K § 46:**

Území obce je v souladu s předchozí právní úpravou vždy členěno na zastavěné území, nezastavěné území a zastavitelné plochy. Zastavěné území se vymezuje za účelem naplnění cílů územního plánování na efektivní a hospodárné využívání zastavěného území a ochranu nezastavěného území.

Zastavěné území může být vymezeno územním plánem, samostatným postupem nebo jako intravilán, tj. zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačené v mapách evidence nemovitostí. Na území obce může být vymezeno i více zastavěných území (například pro samotu).

Odst. 3 a 4 vymezují nezastavitelné pozemku v zastavěném území obce, která nemá vydaný územní plán a stanoví, že na těchto nezastavitelných pozemcích lze do doby vydání ÚPD povolit jen dopravní infrastrukturu sloužící k obsluze daných pozemků a technickou infrastrukturu, která neznemožňuje jejich dosavadní využití.

V územním plánu obce se zastavěné území vymezuje vždy. Jelikož následně dochází k postupnému zastavování zastavěného území, faktický stav zastavěného území se oproti zastavěnému území zachycenému v ÚPD liší, a proto se zastavěné území vždy aktualizuje změnou územního plánu obce. U zastavěného území vymezeného v obci, která nemá územní plán, se zastavěné území aktualizuje vydáním nového vymezení zastavěného území.



#### **K § 47:**

Vymezení zastavěného území je nástrojem, který slouží k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou přeměnou na území zastavěné, k hospodárnému využívání zastavěného území a k ochraně nezastavitelných pozemků uvnitř zastavěného území.

Území obce se člení územním plánem na území zastavěné, zastavitelné plochy a území nezastavěné. V případě, že není účelné pořízení územního plánu, provádí se členění území obce na zastavěné a nezastavěné na základě vymezení zastavěného území v nařízení vydaném krajským stavebním úřadem.

V celém procesu vymezování zastavěných území je zaručena účast příslušných dotčených orgánů, dotčených orgánů územní samosprávy i podávání a posuzování připomínek vlastníků a veřejnosti.

#### **K § 48:**

Ustanovení navazuje na předchozí právní úpravu a konkretizuje ochranu nezastavěného území jako jednoho ze základních cílů územního plánování. V ustanovení jsou taxativně vymezeny stavby, zařízení a jiná opatření, která lze v nezastavěném území povolovat. Zachována je i možnost povolovat v nezastavěném území přípojky a účelové komunikace zavedená zákonem č. 225/2017 Sb.

Stavby, zařízení a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví, pro ochranu přírody a krajiny a pro nepobytovou rekreaci lze v nezastavěném území povolovat jen, pokud tyto budou v souladu s charakterem území (tj. v souladu se souborem podstatných funkčních prvků či vlastností specifických pro konkrétní území, zejména jim odpovídající struktura a typ zástavby, veřejných prostranství v zastavěném území a v zastavitelné ploše a urbanistických, architektonických, estetických a přírodních hodnot včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb). Záměry pro nepobytovou rekreaci jsou například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra a další záměry související s rekreací, které neslouží pro pobyty.

Doplňková funkce bydlení či pobytové rekreace není u uvedených staveb ani nadále přípustná a územně plánovací dokumentace může povolení v tomto ustanovení uvedených staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území vyloučit z důvodu veřejného zájmu.

### **4.5 Územní opatření**

#### **K § 49:**

Mezi územní opatření, kterými se chrání veřejné zájmy, patří stavební uzávěra a asanace území. Stavební uzávěra obsahuje vymezení území, v němž se zakazují nebo omezují všechny nebo některé stavební činnosti s výjimkou údržby staveb. Asanace území vymezuje území po živelní pohromě nebo náhlé havárii, v jejímž důsledku se v tomto území podstatně změnila podmínky a ve kterém je proto nezbytné provést zásadní změny. Územní opatření uvádí stavby, které budou odstraněny a stanoví bezprostřední podmínky pro neodkladné změny v uspořádání území. Tímto opatřením se pozastavuje aplikace té části schváleného územního plánu obce nebo regulačního plánu, která je v rozporu s nařízením o asanaci území.

#### **K § 50:**

Územní opatření je nástrojem, který z důvodu veřejného zájmu, jež má časově omezenou platnost, upravuje poměry v území. Opatření o stavební uzávěře vyhláší formou obecně závazné vyhlášky obec, nebo dotýká-li se území více obcí kraj. V případě územního opatření

o asanaci území byla z důvodu potřeby přijmout dané opatření často ve velmi krátké době zvolena forma nařízení rady obce, popřípadě nařízení rady kraje.

Zákon stanovuje náležitosti vyhlášky o územní uzávěře a nařízení o asanaci území. Tyto vyhlášky a nařízení se vydávají na základě průzkumu a vyhodnocení dotčeného území, nástrojů územního plánování a v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Vyhlášky a nařízení týkající se územních opatření mají být vydávány jen v nezbytném rozsahu a po nezbytně nutnou dobu. Pokud bude vyhláška nebo nařízení přijato na dobu delší než 5 let, je pořizovatel povinen počínaje pátým rokem každý rok ověřovat jejich aktuálnost a nezbytnost. Pokud pořizovatel zjistí, že vyhláška nebo nařízení již nejsou aktuální, nezbytné nebo nezbytné ve vyhlášeném rozsahu, je povinen předložit zastupitelstvu obce nebo kraje, které vyhlášku přijalo, nebo radě obce nebo kraje, která přijala nařízení o asanaci území, návrh na její zrušení nebo změnu.

#### **4.6 Plánovací smlouvy**

##### **K § 51:**

Ustanovení obsahuje definici plánovací smlouvy pro účely tohoto zákona. Nejedná se o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 a násl. SprŘ, ale o smlouvu soukromoprávní. Plánovací smlouva proto nemůže nahrazovat rozhodnutí správních orgánů, a to ani v případě tzv. obligatorních plánovacích smluv, které jsou podmínkou povolení záměru. Nesmí rovněž podmiňovat protiplněním nároky vyplývající ze zákona, tedy například povinnost vlastníka vodovodu nebo kanalizace v umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci a dodávat pitnou vodu nebo odvádět odpadní vody a čistit odpadní vody, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti těchto zařízení ve smyslu § 8 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

Cílem institutu plánovací smlouvy je umožnit smluvním stranám dohodnout se na podrobnějších podmínkách pro realizaci staveb a dalších záměrů, v souladu s jejich zájmy na způsobu využití území.

Smluvní stranou plánovací smlouvy musí být na straně jedné vždy stavebník, na straně druhé obec, kraj anebo vlastník veřejné infrastruktury. Obec a kraj uzavírají plánovací smlouvu v samostatné působnosti. Dalšími smluvními stranami mohou být i další osoby (obvykle ty, které jsou nebo budou účastníky řízení o povolení záměru, ale není to podmínkou). To umožňuje stavebníkovi dosáhnout dohody se všemi zainteresovanými subjekty, včetně dotčených vlastníků, spolků, příspěvkových organizací obce apod.

Předmětem plánovací smlouvy jsou vzájemné závazky smluvních stran při realizaci určitého záměru. Plánovací smlouva je úplatnou smlouvu o výkonu činnosti, přičemž závazky obce či kraje budou mít obvykle povahu závazku k vynaložení snahy, nikoli k dosažení určitého výsledku, a budou obvykle poskytovány postupně v několika etapách realizace záměru stavebníka. Stavebník bude protiplnění poskytovat obvykle přímo obci, kraji nebo vlastníku veřejné infrastruktury, zvolené znění však připouští uzavřít plánovací smlouvu i jako smlouvu ve prospěch třetího ve smyslu § 1767 občanského zákoníku – typicky v případě, kdy obec zaváže stavebníka poskytovat např. určitou finanční částku obci určené příspěvkové organizaci obce nebo obchodní společnosti ovládané obcí.

Po dobu trvání plánovací smlouvy nesmí smluvní strany uplatňovat proti záměru stavebníka návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem jimi uzavřené plánovací smlouvy.

Nedodržení požadavku písemné formy plánovací smlouvy má za následek absolutní neplatnost smlouvy, jak plyne z § 580 občanského zákoníku. Pokud je smluvní stranou plánovací smlouvy obec nebo kraj, je dále podmínkou platnosti plánovací její schválení zastupitelstvem příslušné obce či kraje.

V případě nemožnosti plnění závazků z plánovací smlouvy ze strany obce nebo kraje mají tyto subjekty vůči stavebníkovi objektivní odpovědnost za nemožnost plnění smlouvy, a to v rozsahu nákladů vynaložených stavebníkem od uzavření plánovací smlouvy vynaložil v souvislosti s přípravou záměru.

#### **K § 52:**

Plánovací smlouvy podmiňující povolení záměru („obligatorní“ plánovací smlouvy) nahrazují dosavadní institut „plánovacích smluv“, výslovně upravený v § 66 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, resp. i smluv podle § 88 a § 94l odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Tuto plánovací smlouvu uzavírají obec a stavebník, případně i další osoby, v případech, kdy obec podmíní ve svém územním plánu nebo v regulačním plánu povolení určitého typu záměru ve vymezeném území předchozím uzavřením plánovací smlouvy. Územní plán obce nebo regulační plán musí v takovém případě stanovit základní náležitosti obsahu plánovací smlouvy.

Obsahem obligatorní plánovací smlouvy musí být náležitosti, uvedené v odst. 2. Konkrétně musí být vymezen způsob využití území nebo typ záměru, který je uzavřením obligatorní plánovací smlouvy podmíněn, dále musí být popsány změny stávající veřejné infrastruktury či nároky na vybudování nové veřejné infrastruktury, přičemž součástí tohoto popisu musí být též identifikace výchozího stavu a konečně musí být v plánovací smlouvě uvedeno, jakým způsobem budou smluvní strany postupovat, totiž, zda stavebník změní či vybuduje veřejnou infrastrukturu nutnou k umístění záměru sám, anebo ve spolupráci s obcí, a v jakém rozsahu. Smluvní strany si mohou sjednat i další závazky, ty však musí být přiměřené okolnostem a podmínkám konkrétního záměru stavebníka (srov. § 11 odst. 2 německého stavebního zákoníku).<sup>62</sup> Zákon příkladmo uvádí, jaká plnění se považují za nepřiměřená okolnostem a podmínkám konkrétního záměru.

Pokud stavebník předložil obci návrh na uzavření obligatorní plánovací smlouvy a plnění v návrhu uvedená jsou přiměřená okolnostem a podmínkám záměru, obec musí smlouvu uzavřít. Případný nesouhlas obce s uzavřením obligatorní smlouvy lze pak nahradit rozhodnutím soudu podle § 161 odst. 3 OSŘ. Soud ověří přiměřenost návrhu smlouvy okolnostem a podmínkám konkrétního záměru stavebníka a v případě, že tato plnění budou přiměřená, nahradí svým rozhodnutím souhlas obce s uzavřením smlouvy; v opačném případě návrh stavebníka zamítne.

#### **K § 53:**

Dobrovolné („fakultativní“) plánovací smlouvy vychází ze stávající praxe uzavírání tzv. developerských smluv, resp. smluv o územním rozvoji jakožto nepojmenovaných smluv dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, jejichž uzavření není vyžadováno územně plánovací dokumentací. Záklon demonstrativně vymezuje možné závazky, které může taková plánovací smlouva obsahovat a reflektuje nejčastější v praxi užívaná smluvní ujednání developerských smluv. Smyslem demonstrativního výčtu je postavit najisto, k čemu se obec či kraj v samostatné působnosti, anebo jiný vlastník veřejné infrastruktury na straně jedné, a stavebník na straně druhé, mohou platně zavázat. Ve všech případech uvedených

<sup>62</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html>

demonstrativním výčtu vznikají mezi stranami pouze soukromoprávní závazky, které nemohou mít vliv na platnost případného postupu obce či kraje při výkonu jejich veřejnoprávních kompetencí. Pokud tedy obec například vydá změnu svého územního plánu, která bude v rozporu s jejím závazkem, obsaženým v plánovací smlouvě, nebude tato skutečnost způsobovat neplatnost ani nezákonnost takovéto změny, ale bude zakládat soukromoprávní odpovědnost obce za újmu způsobenou tímto postupem straně či stranám plánovací smlouvy.

#### **4.7 Náhrady za změnu v důsledku územně plánovací činnosti**

##### **4.7.1 Náhrada za snížení hodnoty v území**

###### **K § 54:**

Východiskem pro právní úpravu náhrad za změnu v území jsou především ústavněprávní požadavky na ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). Úprava dále vychází z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1425/2014, ve kterém se ohledně omezení vlastnického práva vlastníka pozemku v důsledku vymezení veřejně prospěšné stavby územním plánem uvádí, že: „*Dlouhodobý stav, kdy je vlastník pozemku omezen na svém vlastnickém právu bez jakékoliv náhrady, může proto podle Nejvyššího soudu nabyt ústavněprávní roviny a s přihlédnutím k okolnostem individuálního případu vést k přiznání náhrady za omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny.*“

Úprava navazuje na § 102 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, avšak rozšiřuje okruh případů omezení vlastnického práva v důsledku územně plánovací činnosti, za něž náleží náhrada, i na jiné situace, které předchází právní úprava výslovně neupravovala. Cílem navržené právní úpravy je rovněž vyvážit omezení přístupu k přezkumu zákonnosti územně plánovací dokumentace v důsledku změny její formy na právní předpis

Ustanovení obsahuje generální klauzuli týkající se náhrad za změnu v území, která zahrnuje celkem čtyři podmínky, jež musí být kumulativně naplněny, aby bylo možné za omezení přiznat náhradu. Osobou oprávněnou domáhat se náhrady je vždy pouze vlastník pozemku nebo stavby dotčené územně plánovací činností. Náhradu bude možné poskytnout pouze za omezení „přesahující spravedlivou míru“ (ohledně výkladu tohoto pojmu viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Ustanovení dále definuje, co se zejména rozumí omezením v důsledku územně plánovací činnosti. Výčet zahrnuje jak relativně trvalé omezení vlastnického práva v důsledku zrušení nebo významného omezení zastavitelnosti pozemku nebo jiného významného omezení možností využití pozemku nebo stavby (například stanovení podmínky napojení na dosud neexistující dopravní infrastrukturu, jejíž vybudování není v dispozici a možnostech vlastníka). Další typy omezení mají dočasnou povahu.

###### **K § 55:**

Rozsah jednorázové náhrady za změnu územně plánovací dokumentace podle okolností zahrnuje náhradu nákladů vynaložených na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na projektovou přípravu výstavby nebo o náhradu za snížení hodnoty pozemku. Stejně jako předchází § 102 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, i nově navržené ustanovení vychází z principu spoluodpovědnosti vlastníka za nevyužití pozemku k výstavbě. Pokud tedy nedojde k využití pozemku v desetileté lhůtě ke stanovenému účelu, může dojít k omezení vlastnického práva změnou ÚPD bez náhrady. Do lhůty 10let se nezapočítávají

objektivní překážky bránící ve využití pozemku k výstavbě (v praxi se může jednat například o stavební uzávěru, podmínku zpracování územní studie, vydání regulačního plánu nebo etapizaci) a lhůta se tak prodlužuje o dobu, po kterou objektivní překážka bránila využití pozemku.

V případě zjevně excesivních (neproporcionálních) nebo bezdůvodných zásahů do vlastnického práva je umožněno domáhat se náhrady u soudu i po uplynutí desetileté lhůty. Ohledně posuzování přiměřenosti zásahů do vlastnického práva lze vyjít ze stávající rozhodovací praxe správních soudů při přezkumu proporcionality opatření obecné povahy. Konečně je ustanovením řešena i situace, kdy po určité době dojde k následné změně ÚPD, která vrátí dotčený pozemek do původního stavu před omezením vlastnického práva. Pokud již došlo k výplatě náhrady za změnu ÚPD a současně by odpadlo omezení, za které byla náhrada poskytnuta, vzniklo by na straně vlastníka bezdůvodné obohacení, povinnost jeho vydání však z důvodu právní jistoty zaniká po uplynutí 5 let.

### **K § 56:**

Ustanovení upravuje náhrady za dočasná omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě v důsledku v územně plánovací činnosti (např. vydání stavební uzávěry, vymezení pozemku nebo stavby jako součásti plochy nebo koridoru veřejně prospěšné stavby), pokud omezení přesahuje spravedlivou míru. Náhrada se poskytuje za každý rok trvání tohoto omezení, počínaje pátým rokem od jeho vzniku, až do doby, kdy omezení zanikne. Uvedený mechanismus si klade za cíl také to, aby docházelo k omezením vlastnického práva pouze v nezbytně nutné míře a po nezbytně nutnou dobu a aby obce, kraje i stát přistupovali k realizaci staveb a opatření ve veřejném zájmu efektivně a neponechávali nepřiměřeně dlouho „blokované“ pro výstavbu. Limitace „překročením spravedlivé míry“ pak znamená, že náhrada nemusí být ve všech případech vyplácena již od pátého roku omezení, neboť podle konkrétních okolností může k překročení spravedlivé míry dojít až po delší době omezení. Výše náhrady bude skutečné a prokázané vyšší majetkové újmy, způsobené dočasným omezením.

### **K § 57:**

Náhrada za omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě má být zásadně poskytnuta z prostředků toho, v jehož prospěch byl zásah do vlastnictví proveden. Z tohoto důvodu má povinnost poskytnout náhradu obec nebo kraj, jejichž orgány způsobily omezení vlastnického práva (typicky vydaly ÚPD nebo stavební uzávěru). Obec nebo kraj jsou pak oprávněny domáhat se regresní úhrady po tom, kdo omezení vlastnického práva vlastníka požadoval, případně po kraji či státu, pokud k omezení vlastnického práva došlo změnou ÚPD obce nebo kraje v důsledku uvedení ÚPD do souladu s nadřazenou ÚPD.

Z důvodu větší flexibility při jednání mezi povinným a vlastníkem o náhradě se zavádí také možnost poskytnout místo peněžité náhrady i jiné plnění v podobě náhradního pozemku nebo stavby. S takovým řešením ovšem musí vlastník souhlasit a právo na vyrovnání rozdílů mezi výší peněžité náhrady a hodnoty náhradní nemovitosti tím není dotčeno.

O náhradu za změnu v území je nutné požádat do 1 roku ode dne, kdy k ní došlo, jinak nárok vlastníka zaniká. Úprava předpokládá dohodu vlastníka a povinného o výši náhrady. Pokud k ní však nedojde ve lhůtě 90 dní ode dne doručení žádosti povinnému, může se oprávněný obrátit se na soud.

#### 4.7.2 Náhrada za zvýšení hodnoty v území

##### K § 58:

Vedle náhrady za omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zákon zohledňuje i opačnou situaci, kdy změnou plánovací dokumentace dojde ke změně plánovací dokumentace, kterou se zvýší hodnota pozemku, a to buď tak, že vydáním nového územního plánu nebo změny územního plánu dojde ke změně nezastavitelného pozemku na zastavitelný pozemek, anebo pokud na žádost vlastníka pozemku došlo k vydání nového územního plánu nebo změny územního plánu. Obec je v těchto případech oprávněna uložit vlastníkovi pozemku nebo stavby, kterému vznikl majetkový prospěch, povinnost uhradit obci náhradu.

Povinnost uhradit náhradu nedopadá na vlastníky pozemků nebo staveb, kdy ke změně plánovací dokumentace spočívající v navýšení hodnoty pozemku dojde v souvislosti s vymezením plochy pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro jiný účel, pro který lze vlastnické právo k pozemku vyvlastnit nebo omezit.

Výši požadované náhrady stanoví obec v obecně závazné vyhlášce v mezích daných prováděcím právním předpisem.

### 5 STAVEBNÍ PRÁVO HMOTNÉ

#### 5.1 Požadavky na výstavbu

##### K § 59:

Ustanovení zakotvuje rozdělení požadavků na výstavbu. Zavádí se kategorie územních požadavků a technických požadavků na stavby.

Územní požadavky se dále rozdělují na požadavky na vymezení a využívání pozemků a požadavky na umístění staveb.

Přestože oproti dosavadnímu stavebnímu zákonu došlo k opuštění pojmu „umístění“ v procesním smyslu, je v novém stavební zákoně pojem „umístění“ (v neprocesním slova smyslu) používán. Pojem „umístění“ je nově používán ve smyslu uspořádání staveb v prostoru jako pojem stavebního práva hmotného v rámci hmotněprávních požadavků na výstavbu. Zejména tedy půjde o polohové umístění stavby na pozemcích, parametry týkající se výšky či obecně pravidel pro to, jak stavba zasahuje do svého okolí.

Stavební zákon zakotvuje pro obě kategorie požadavků (územní i technické) základní hmotněprávní pravidla v podrobnosti přiměřené zákonu tak, aby tato dále mohla být rozvedena v prováděcím právním předpise.

Vybrané územní požadavky, které jsou klíčové pro utváření kvalitního veřejného prostoru s ohledem na charakter a odlišné potřeby jednotlivých obcí mohou být územními plány jednotlivých obcí upraveny odlišně. Tato možnost je zcela klíčovým nástrojem pro efektivní vytváření pravidel pro uspořádání území obce a pro ochranu veřejných zájmů obce při respektování místních specifik. Nový stavební zákon tedy rozšiřuje možnost odchýlného řešení pro všechny obce oproti stávajícímu stavu, který upravoval tuto možnost pouze pro hlavní město Prahu, které ji mohlo doposud vyjádřit formou vydání nařízení (Pražské stavební předpisy).

Rozhodne-li se obec pro odchýlné řešení územních požadavků, územně plánovací dokumentace v takovém případě musí konkretizovat daný požadavek a upravit jej odlišně od prováděcího právního předpisu.

Obec je při tvorbě odlišných pravidel pro vybrané územní požadavky vázána limity stanovenými pro územní požadavky zákonem. Možnost odchýlného řešení se nevztahuje na technické požadavky na stavby.

#### **K § 60:**

Požadavky na výstavbu budou aplikovány především při navrhování a výstavbě nových staveb, případně terénních úpravách.

Při změnách dokončených staveb nebo změnách v užívání staveb se požadavky na výstavbu mohou uplatnit pouze v rozsahu v jakém to po stavebníkovi lze spravedlivě požadovat. Pro rozsah aplikace požadavků na výstavbu musí být proto vzaty do úvahy možnosti technického řešení, jakož i ekonomická přiměřenost. S ohledem na současný stav technologických řešení je totiž teoreticky možné vyhovět požadavkům vždy, avšak při zcela nepřiměřených nákladech.

Aplikační limity se uplatní i ve vztahu ke stavbám, které jsou chráněny veřejným zájmem na ochraně památkové péče, jakož i v případě veřejně prospěšných staveb či veřejně prospěšných opatření. V těchto případech bude nezbytné poměřovat jednotlivé veřejné zájmy.

Územní požadavky musí být respektovány i během územně plánovací činnosti neboť se bezprostředně týkají uspořádání území. Rozsah aplikace územních požadavků při územně plánovací činnosti bude dán především podrobností územně plánovací dokumentace.

### **5.1.1 Územní požadavky**

#### **5.1.1.1 Požadavky na vymezení a využívání pozemků**

#### **K § 61:**

Ustanovení stanovují základní podmínky pro vymezení a využívání pozemků. Vymezení pozemků je zcela klíčové pro budoucí uspořádání veřejného prostoru, jakož i pro využívání pozemků samotných.

Pravidla pro vymezení pozemků se s ohledem na jejich podrobnost uplatní především při povolování záměrů.

Pozemky vždy musí být vymežovány tak, aby odpovídaly svému navrhovanému účelu.

Nově se zakotvuje důraz na vymezení veřejných prostranství s ohledem na charakter území.

#### **K § 62:**

Pravidla pro vymezení stavebního pozemku se nijak významně neliší od obecných pravidel pro vymezení pozemků. Vlastnosti stavebního pozemku musí rovněž umožňovat navrhovaný účel, přičemž jsou v demonstračním výčtu těchto vlastností výslovně zmíněny vhodné základové poměry, které jsou zásadní pro realizaci stavby na stavebním pozemku.

#### **K § 63:**

Veřejná prostranství představují základní strukturu měst. Navrhuje se proto stanovení minimálních pravidel pro jejich tvorbu. Ustanovení zohledňuje a reaguje na problematiku oteplování, sucha a nedostatku zeleně ve městech.

Omezování prostupnosti měst nepřispívá kvalitě veřejného prostoru. Ve veřejném prostoru je proto nutné dbát na zachování a zajištění prostupnosti a to včetně umožnění co nejbezpečnějšího pohybu osobám s omezenou schopností pohybu nebo orientace.

V zastavěném území a zastavitelných plochách je vhodné umožnit veřejně přístupné užívání prostor podél vodních toků.

Vedení a parametry dopravní a technické infrastruktury musí odpovídat standardu veřejných prostranství, přičemž standard veřejných prostranství může být pro každou obec jiný, neboť jeho vymezení je součástí oprávnění obce stanovit si jej pro vlastní území v rámci územního plánu obce nebo regulačního plánu. Je proto vhodné, aby tento standard určovala obec sama v rámci územního plánu. Není vyloučeno, aby jednotlivé části obce měly odlišný standard veřejných prostranství.

#### **K § 64:**

Ulice jsou významnou podmnožinou veřejného prostranství a jako takové musí odpovídat charakteru území.

Uliční čára je zpravidla velmi důležitým prvkem v rámci územního plánování, a proto je klíčová také pro vymezování pozemků a jednotlivých uličních prostranství.

S ohledem na rozvíjející se trend cyklo dopravy se navrhuje zaktovit také základní pravidla pro tvorbu dopravní infrastruktury právě s ohledem na její využívání cyklisty a pro uživatelsky kvalitní veřejný prostor, který neznevýhodňuje a nevymísťuje pěší a cyklistickou dopravu, která tvoří život města, z jeho povrchu, ve prospěch automobilové dopravy.

V rámci bezpečnosti a kvality bydlení se zaktvuje povinnost vymezovat pozemní komunikace v (i) územích se zvýšenými nároky na pobytovou kvalitu veřejných prostranství a (ii) s nízkou intenzitou motorové dopravy, s ohledem na jejich předpokládané budoucí využití jako obytné nebo pěší zóny.

#### **K § 65:**

Pro volnou krajinu je rovněž klíčová její prostupnost a propojování veřejných prostranství do volné krajiny a nevytváření uzavřených ulic a přístupových bariér mezi zastavěným územím sídla a okolní krajinou pro volný pohyb lidí.

#### **5.1.1.2 Požadavky na umístování staveb**

#### **K § 66 – 67:**

Ustanovení stanovují základní pravidla pro umístění staveb. Stavba ze své podstaty vždy zasahuje do svého okolí. Umístění stavby je velmi důležité pro utváření veřejného prostoru. Základním pravidlem proto je, že umístění stavby musí odpovídat charakteru území ve vazbě na veřejné prostranství, okolní stavby a další významné prvky.

Stavba musí být vždy umístěna tak, aby bylo možné zajistit podle jejího druhu a účely připojení na síť technické infrastruktury, včetně pozemní komunikace. Přitom musí takové umístění umožnit splnění i dalších zákonných požadavků.

Územní plán obce může stanovit další podmínky týkající se umístování staveb, a to ve vztahu k uliční či stavební čáře či jejich výšce.

Odstupy staveb, ať již vzájemné, či odstupy od hranice pozemku musí vždy umožňovat splnění veškerých požadavků na stavby. Splnění požadavků na vzájemné odstupy či odstup



od hranice pozemku neznamená, že by stavba nemusela plnit jiné technické požadavky vztahující se k dané stavbě.

Pravidla týkající se odstupových vzdáleností se neuplatní při hranici s veřejným prostranstvím, tedy zejména ve vztahu k pozemním komunikacím, resp. uličnímu prostranství.

#### **K § 68:**

Ustanovení stanovují základní pravidla pro oplocení pozemku na hranici s veřejným prostranstvím. Jde o důležitou otázku, neboť nevhodné, zejména neprůhledné, vysoké oplocení formou zdí a dalších pohledových bariér může podstatně znehodnotit veřejný prostor a další veřejné zájmy v území. Oplocení pozemku na hranici s veřejným prostranstvím tedy není pouze záležitostí vlastníka pozemku, ale je též otázkou veřejného zájmu. Proto musí svými prostorovými parametry a charakterem vhodně navazovat na oplocení v místě obvyklé a nesmí zhoršovat spojitost a prostupnost veřejného prostranství a jeho kvalitu, zejména vytvářením nepřekonatelných pohledových bariér z důvodu jeho výšky a technického provedení.

Zákon nestanoví žádnou povinnost oplocovat pozemky ani stavby a nepředpokládá to ani u prováděcího právního předpisu, neboť není důvod komukoli přikazovat obecnými stavebními předpisy povinnost zřizovat oplocení, které je vždy určitým omezením a bariérou v území. Rozhodnutí o potřebě oplocení pozemků a staveb se ponechává na úvaze jejich vlastníků.

#### **K § 69 – 70:**

Ustanovení stanovují pravidla pro dopravní obslužnost staveb. A to jak na dopravní připojení stavby na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, obdobně jako tomu je u stavebního pozemku, tak na dopravu v klidu, tedy parkovací kapacity.

S ohledem na zachování kvality vybraných ploch, které jsou územním plánem určeny jako plochy bydlení, rekreace, občanského vybavení a plochy smíšené obytné se stanovuje pravidlo, aby garáže, parkovací a odstavná stání pro nákladní automobily a autobusy byly umísťovány mimo tyto plochy. To neplatí pro vybrané typy vozidel či techniky integrovaného záchranného systému.

#### **K § 71:**

Technická infrastruktura musí být realizována tak, aby nedocházelo k většímu, než nezbytnému zásahu do veřejného prostranství. Umožňují-li to technické podmínky, je vhodné sítě technické infrastruktury v zastavěném území a zastavitelných plochách realizovat především pod zemí, v nebezpečných částech ulic a s respektem k charakteru území.

Některá vybraná vedení však z podstaty věci nelze vést pod zemí, resp. by taková vedení byla nebezpečná.

#### **K § 72 – 74:**

Stavby musí být podle svého druhu a potřeby napojeny na vodovod, případně jiný vodní zdroj a musí mít vyřešeno nakládání s odpadními a srážkovými vodami.

Zákon stanovuje preferované varianty nakládání s jednotlivými druhy vod.

Pravidla pro nakládání se srážkovými vodami pak zohledňují aktuální problémy se suchem.

## **K § 75:**

Stavby pro reklamu a reklamní zařízení jsou specifickou kategorií, neboť často i přes svou menší velikost mohou do svého okolí zasahovat daleko více, než stavby podstatně větší. Záleží především na druhu stavby pro reklamy, resp. reklamního zařízení.

Stanovují se proto pravidla pro umístění staveb pro reklamu a reklamních zařízení, tak aby nebyl narušen charakter území ani jeho přístupnost.

Pro kvalitu veřejného prostoru je rovněž velice důležité, aby stavby pro reklamu a reklamní zařízení respektovaly vzhledové prvky budov, na kterých jsou umístěny, jako např. členění průčelí budov.

## **K § 76:**

Pravidla pro uspořádání staveniště byla převzata převážně ze stávající vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Oproti stávajícímu znění byla vypuštěna povinnost vždy oplotit staveniště, což v praxi není reálně zejména u stavenišť pro liniové stavby, stavby letišť apod.

### **5.1.2 Technické požadavky**

## **K § 77:**

Text navazuje na § 156 stavebního zákona. Současně jsou definovány základní technické požadavky, které musí stavby splňovat. Tyto požadavky se do značné míry překrývají s požadavky na stavby dle přílohy č. 1 nařízení 305/2011/EU. Požadavky v uvedeném nařízení se však věcně vztahují k požadavkům na výrobky, a proto nelze požadavky z nařízení přímo aplikovat na stavby jako takové. Základní technické požadavky budou dále rozvedeny v prováděcím právním předpise. S ohledem na rozsáhlou problematiku stavebního práva se na stavby mohou podle jejich druhu a účely vztahovat i další technické požadavky, vyplývající z dalších právních předpisů.

Namísto termínu „výrobky pro stavbu, je použit pojem „stavební výrobky“ ze zákona č. 22/1997 Sb.

## **K § 78:**

Navrhované znění zpřehledňuje způsob odkazování na technické normy. Technické normy budou moci podrobněji upravovat pouze základní požadavky na výstavbu (včetně případně do budoucna i bezbariérovosti, jak bylo ze strany MMR požadováno při přípravě věcného záměru). Technické normy budou závazné pouze tehdy, bude-li na ně prováděcí právní předpis odkazovat (formou indikativního odkazu) a zároveň je odsouhlasí Nejvyšší stavební úřad. Jen takové normy budou splňovat legislativní zkratku „určené technické normy ve stavebnictví“. Tím je zabráněno nekontrolovanému přebírání nových norem. Nová úprava přebírá v tomto ohledu v souladu s věcným záměrem německý vzor. To umožní Nejvyššímu stavebnímu úřadu vést i aktuální přehlednou databázi závazných technických norem ve stavebnictví. Ta je v současnosti vedena pouze informativně a nezávazně.

Text ze závaznění navazuje na pojem „normová hodnota“ užitý vyhláškou č. 268/2009 Sb. a vyhláškou 398/2009 Sb. Vyhláška 501/2006 Sb. odkazuje na normy pouze v § 20 odst. 5, zde však navrhuje převzetí příslušného požadavky přímo do podzákoného právního předpisu.

V souladu se závěry analýz judikatury správních soudů co do přístupnosti norem a se závazky ČR k mezinárodním organizacím bude zajištěna bezplatná dostupnost formou tzv. sponzorovaného přístupu. Tento přístup je v souladu s přístupem dle plánované novely zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů.

### **5.1.3 Výjimky**

#### **K § 79:**

Znění výjimek bylo převzato z § 169 stavebního zákona. O výjimce bude rozhodovat stavební úřad. Stavební úřad však bude oprávněn rozhodnout o výjimce pouze v případě, kdy udělení výjimky bude řádně odůvodněno. Dalším předpokladem pro udělení výjimky bude její výslovné umožnění zákonem nebo prováděcím právním předpisem z konkrétních ustanovení. Zákon v odst. 2 umožňuje udělení výjimky pro územní požadavky, avšak s výjimkou případů, kdy územní plán přijal odchylné řešení územních požadavku oproti prováděcímu právnímu předpisu. V takovém případě by totiž stavební úřad rozhodoval o výjimce z pravidel, které byly zakotveny v územním plánu, který je ovšem realizací práva na samosprávu. Výjimku pro technické požadavky na stavby bude možné udělit pouze tehdy, pokud by to pro dané konkrétního ustanovení prováděcího právního předpisu tento výslovně umožní.

Z povahy požadavku na odůvodněnost udělení výjimky vyplývá i to, aby byla řádně odůvodněna i žádost o udělení výjimky. Na udělení výjimky není právní nárok, a proto v případě nedostatečného odůvodnění stavební úřad žádost může bez dalšího odmítnout bez toho, aby musel důvody pro její udělení sám dohledávat.

### **5.2 Vybrané činnosti**

#### **K § 80:**

Text navazuje na § 158 odst. 1 stavebního zákona. Do kategorie vybraných činností ve výstavbě se doplňuje dozor projektanta, pro který je rovněž vyžadována autorizace podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů. Došlo také ke změně terminologie z „autorského dozoru“ na „dozor projektanta“, neboť „dozor projektanta“, resp. „autorský dozor“ nemusí nutně vždy vykonávat autor projektové dokumentace. Předmětná terminologická změna reaguje také na časté zaměňování dohledu autora a autorského dozoru.

Dále byla do vybraných činností doplněna zeměměřická činnost při přípravě, projektování, dokumentaci a provozu staveb podle zákona 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k tomu, že provádění stavby nebude předmětem samostatného povolení, resp. bude existovat pouze jediné řízení o povolení záměru, navrhuje se, aby stavba byla realizována zásadně stavebním podnikatelem, až na stanovené výjimky méně složitých (jednoduchých) staveb. Jednoduché stavby, resp. záměry, jejichž seznam je uveden v příloze nového stavebního zákona, bude možné realizovat svépomocí, a to za předpokladu, že stavebník zajistí dohled stavebního dozoru nebo vedení stavby stavbyvedoucím.

V ostatním zůstává původní úprava beze změn.

## **K § 81:**

Nově jsou upraveny čtyři základní druhy projektové dokumentace, a to:

- (i) dokumentace pro povolení záměru;
- (ii) dokumentace pro odstranění stavby;
- (iii) dokumentace pro provádění stavby;
- (iv) dokumentace skutečného provedení stavby.

S ohledem na zjednodušení povolovacích procesů není nutné zavádět další druhy projektové dokumentace. Na zákonné úrovni se zakotvuje základní obsah jednotlivých druhů projektové dokumentace, který bude v podrobnostech upraven prováděcím právním předpisem, jež musí respektovat rozdílnou míru podrobnosti pro jednotlivé druhy dokumentací vyplývající z účelu jejich užití. Dokumentace pro povolení záměru by měla odpovídat předchozí dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. s doplněním statických výpočtů a požárně bezpečnostního řešení tak, aby z ní bylo možno posoudit naplnění technických požadavků na mechanickou odolnost a stabilitu a na požární bezpečnost. Naplnění dalších technických požadavků na stavby bude prokazováno až ve fázi kolaudace.

Dokumentaci jednoduchých staveb, jakož i zjednodušenou dokumentaci skutečného provedení stavby (pro kterou se ve stávající praxi zaužíval pojem „pasport“), může zpracovat kromě projektanta také odborně kvalifikovaná osoba.

## **K § 82:**

Dosavadní text ustanovení § 159 stavebního zákona upravující projektovou činnost ve výstavbě se, s ohledem na systematiku této hlavy zákona, nazývá „Projektant“ neboť upravuje především povinnosti projektanta při projektové činnosti ve výstavbě.

Povinnosti a odpovědnost projektanta zůstávají zachovány v původním rozsahu. V souladu s legislativními pravidly dochází pouze k odstranění těch částí textu, které jsou duplicitní vůči jiným částem nového stavebního zákona, resp. příslušných právních předpisů, případně které nemají normativní charakter.

## **K § 83:**

Stavby musí být prováděny stavebním podnikatelem. To neplatí pro kategorie jednoduchých a drobných staveb, u nichž se připouští realizace svépomocí za dodržení příslušných povinností podle tohoto zákona.

## **K § 84:**

Definice stavebníka vychází ze stávajícího pojetí, včetně výkladové praxe.

Ustanovení týkající se povinností stavebníka pak vychází z § 152 stavebního zákona. Do kategorie vybraných činností ve výstavbě se doplňuje dozor projektanta, pro který je rovněž vyžadována autorizace podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů. Došlo také ke změně terminologie z „autorského dozoru“ na „dozor projektanta“, neboť „dozor projektanta“, resp. „autorský dozor“ nemusí nutně vždy vykonávat autor projektové dokumentace. Předmětná terminologická změna reaguje také na časté zaměňování dohledu autora a autorského dozoru.

Jelikož stavební úřad v rámci rozhodování o záměru bude povolovat záměr na podkladě dokumentace pro povolení záměru, která nebude v podrobnosti pro jeho provádění, zavádí se povinnost před zahájením výstavby zajistit vypracování dokumentace pro provádění stavby.

K této dokumentaci bude stavebník zajišťovat její posouzení z pohledu požární bezpečnosti a energetické náročnosti.

Nově se také zavádí některé povinnosti týkající se vytyčení prostorové polohy stavby a následně zaměření jejího skutečného stavu.

Povinnost zajistit provedení příslušných revizí, vyžadují-li se podle zvláštních právních předpisů, leží na stavebníkovi a vztahuje se jak na stavby, které vyžadující povolení podle tohoto zákona, tak na stavby drobné.

#### **K § 85:**

Bez ohledu na to, zda bude stavbu realizovat stavební podnikatel nebo svépomocí stavebník, oba musí mít v zásadě stejné povinnosti.

Stavebník, který bude zhotovitelem jednoduché stavby musí zajistit stavební dozor kvalifikovanou osobou. Tím samozřejmě není dotčena možnost, aby i svépomocně provádění stavby odborně vedl stavbyvedoucí, jakožto kvalifikovanější osoba než stavební dozor.

#### **K § 86:**

Povinnosti stavbyvedoucího v dosavadním zákoně kladly na stavbyvedoucího v určitých ohleden nepřiměřené požadavky.

Nově tak stavbyvedoucí není odpovědný za zajištění dodržení požadavků na výstavbu jako takových, ale toliko za soulad s příslušným rozhodnutím a projektovou dokumentací, jelikož není úlohou stavbyvedoucího, aby přezkoumával vhodnost řešení projektové dokumentace.

Odpovědnost stavbyvedoucího za řádné vedení provádění stavby zůstává zachována. V rámci tohoto řádného vedení pak stavbyvedoucí odpovídá, zejména za dodržení příslušných technických předpisů a technologických postupů a dalších požadavků vyžadovaných zvláštními právními předpisy. Rovněž v rámci této odpovědnosti má obecnou odpovědnost a pokud by například odhalil nevhodnost řešení navrženého v projektové dokumentaci, neznamená to, že je povinen takové řešení bez dalšího aplikovat.

#### **K § 87:**

Práva a povinnosti osoby vykonávající stavební dozor, jakož i její kvalifikační předpoklady jsou převzaty z dosavadní právní úpravy.

#### **K § 88:**

Právní úprava stavebního deníku vychází ze stávající právní úpravy. Pro jednoduché stavby postačuje vedení jednoduchého záznamu o stavbě.

Stavební deník je možné vést i elektronicky.

#### **K § 89:**

Dosavadní ustanovení § 154 stavebního zákona bylo převzato a zjednodušeno s ohledem na novou terminologii. Nově se tedy nerozlišují povinnost vlastníka stavby a vlastníka

zařízení, jelikož nový stavební zákon nepoužívá pojem „zařízení“ jako samostatnou kategorií věcí, které spadají do věcné působnosti stavebního zákona.

Zachovává se možnost uložit vlastníkovu povinnost zpracovat toliko zjednodušenou dokumentaci skutečného provedení stavby (tzv. pasport).

#### **K § 90:**

Oznamování závad, poruch či havárií se přebírá ze stávající právní úpravy, přičemž se očekává přímé propojení s portálem stavebníka.

## **6 VYVLASTNĚNÍ**

#### **K § 91:**

Text jednotlivých účelů vyvlastnění byl oproti stávajícímu znění stavebního zákona upraven tak, aby se neduplikoval s textem definice veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšného opatření. Písm. a) bylo upraveno tak, aby se vztahovalo obecně na veřejně prospěšné stavby. Součástí definice veřejně prospěšné stavby již je stanoveno, že se musí jednat o stavbu „pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci.“

Totéž platí u písm. b) pro veřejně prospěšná opatření, které je definováno jako „opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území, zejména v důsledku oteplování, sucha, erozí, sesuvů a povodní, založení prvků územního systému ekologické stability a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.“

Účely vyvlastnění jsou nadále stanoveny i jinými právními předpisy, např.:

- § 15 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

- § 33 odst. 1, odst. 2 písm. b), odst. 3 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- § 55a vodního zákona.

## **7 STAVEBNÍ ŘÁD**

### **7.1 Úkony před zahájením řízení**

#### **K § 92:**

Obecně se předběžná informace může týkat všech požadavků stavební správy, které mohou ovlivnit povolení a realizaci záměru. To znamená jak požadavků vyplývajících ze zákona, podzákoných předpisů, ale i daných nástroji územního plánování v konkrétním území.

Poskytování předběžné informace je digitální službou, tedy žadatel může podávat žádost prostřednictvím portálu stavebníka. V takovém případě příslušný úřad musí odpovídat prostřednictvím daného informačního systému. Listinné podání není vyloučeno. Žádost o předběžnou informaci musí být dostatečně konkrétní a případně doplněna o projektovou dokumentaci. V případě využití digitální služby lze v následně zahájeném řízení na vydanou předběžnou informaci odkázat.

Ustanovení dopadá i na dotčené orgány, které nebyly integrovány do státní stavební správy.

Platnost předběžné informace není zákonem omezena, může být však s ohledem na subsidiaritu správního řádu v konkrétním odůvodněném případě omezena.

### **K § 93:**

Ustanovení dopadá na všechny správní orgány, jejichž kompetence nebyly integrovány do stavební správy (dotčené orgány) či zcela zrušeny, a rovněž na vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury. Tyto subjekty se mohou ve stanovené lhůtě 30 dnů k záměru stavebníka vyjádřit, přičemž takové vyjádření není pro stavební úřad závazné. Ustanovení je tak zákonným odrazem požadavku věcného záměru na odstranění závazných stanovisek z povolovacího řízení stavebního úřadu. V případě, že se stavební úřad odkloní od názoru dotčeného orgánu, vypořádá se s touto skutečností v odůvodnění svého rozhodnutí.

Stanovení fikce souhlasu platí pro všechny subjekty, avšak žádost vůči dotčenému orgánu (odstavec 1) musí být formalizována a splňovat náležitosti dle příslušného ustanovení správního řádu. Nebude-li vůči dotčenému orgánu podána formálně bezvadná žádost, lhůta se přerušuje a po odstranění vad žádosti počne běžet znovu od počátku.

Stejně jako v případě poskytování předběžné informace, i vyjádření bude digitální službou. Bude-li podána žádost prostřednictvím portálu stavebníka, příslušný dotčený orgán úřad musí své vyjádření vložit do daného úložiště informačního systému. Obdobně je umožněno vkládání vyjádření i vlastníkům veřejné dopravní a technické infrastruktury k záměru z hlediska existence sítí. Listinné podání není vyloučeno. V případě využití digitální služby lze v následně zahájeném řízení na vydané vyjádření odkázat.

## **7.2 Řízení o povolení**

### **7.2.1 Obecná ustanovení o řízení**

#### **K § 94:**

Jedná se o speciální ustanovení k § 27 odst. 2 správního řádu. Úprava účastenství správního řádu dle § 27 odst. 1 a § 27 odst. 3 není dotčena.

#### **K § 95:**

Pokud je společenství vlastníků stavebníkem, je zároveň ze zákona zástupcem vlastníků jednotek, kteří jsou účastníky řízení. Vlastník jednotky je oprávněn kdykoliv oznámit stavebnímu úřadu, že bude v dalším řízení vystupovat sám bez zástupce; jednání, která do doby doručení tohoto oznámení stavebnímu úřadu učinilo společenství jako zástupce, se považují za jednání tohoto vlastníka.

#### **K § 96:**

Nad rámec obecných formálních požadavků dle § 45 správního řádu jsou stanoveny speciální, které konkretizují zamýšlený záměr stavebníka (odstavec 1).

V odstavci 2 jsou uvedeny nutné přílohy návrhu.

Důležitou úpravou je, že podaný návrh neznamená automaticky zahájení řízení. Pokud by návrh nebyl podán na stanoveném formuláři, předepsaným způsobem či by k němu nebyla připojena dokumentace pro povolení záměru (tím je nutno rozumět i dokumentaci zpracovanou k tomu neoprávněnou osobou, či dokumentaci z části zpracované k tomu

neoprávněnou osobou atd.), řízení nebude vůbec zahájeno. V takovém případě má stavební úřad lhůtu k neformálnímu vyrozumění a poučení stavebníka k podání bezvadné žádosti. Vzhledem k tomu, že stavebník si mohl předem u stavebního úřadu zjistit všechny požadované náležitosti návrhu tak, aby podal bezvadný návrh, je účelné, aby návrhy s největšími vadami vůbec nezpůsobovaly zahájení řízení a nutnost jejich formální opravy. Bude-li přílohou návrhu projektová dokumentace v listinné podobě, jež nebyla zpracována osobou určenou podle zákona, bude podateli případně vrácena.

Stavební úřad postupuje v souladu se zásadou procesní ekonomie tak, aby po zahájení řízení vyzval k odstranění všech vad návrhu najednou.

#### **K § 97:**

Souhlas vlastníka pozemku nebo stavby bude předkládán podobně jako dle dosavadní právní úpravy. Souhlas dle tohoto ustanovení je pouze pro účely veřejnoprávního řízení a vydání povolení; nenahrazuje jakýkoliv soukromoprávní titul, který by stavebníka opravňoval k realizaci záměru na dotčeném pozemku či stavbě. Stavební úřad při posuzování, kdo je vlastníkem stavby nebo pozemku, vychází ze zápisu v katastru nemovitostí jako veřejného rejstříku, u kterého platí zásada materiální publicity, a to ke dni, k němuž byl souhlas udělen. Stavební úřad se otázkou vlastnictví stavby nebo pozemku nad rámec toho, co je zapsáno v katastru nemovitostí, nezabývá.

#### **K § 98:**

Oproti dosavadní právní úpravě je zjednodušeno doručování v řízení s velkým počtem účastníků. Obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn a vlastníkově pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo tomu, kdo má věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, se v řízení s velkým počtem účastníků doručuje jednotlivě pouze vyrozumění o zahájení řízení. Doručování dalších písemností je v řízení s velkým počtem účastníků prováděno veřejnou vyhláškou s výjimkou účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kterému se podle správního řádu doručuje vždy jednotlivě. Vyjádření dotčeného orgánu je povinnou přílohou návrhu na povolení záměru, z tohoto důvodu nebude dotčený orgán vyrozumíván o zahájení řízení, pokud se již k záměru vyjádřel a jeho stanovisko bylo přiloženo k návrhu.

#### **K § 99:**

V případě záměrů, k nimž stavebník předložil závěr zjišťovacího řízení, podle nějž záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, stavební úřad ověří, zda se záměr podle dokumentace pro jeho povolení neliší od záměru, k němuž byl vydán „negativní“ závěr zjišťovacího řízení a pokud ano, zda tyto změny nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí. Pokud stavební úřad shledá, že změny takovýto vliv mít mohou, vyzve stavebníka k předložení nového oznámení podle zákona EIA a řízení o povolení záměru přeruší. Jde o naplnění požadavku směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí, podle nějž musí být předmětem posouzení každý záměr nebo jeho změna, které mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí.

#### **K § 100:**

V řízení mohou účastníci řízení uplatňovat svá vyjádření a v případě veřejného ústního jednání veřejnost připomínky. Vyjádření dotčených orgánů by si měl stavebník obstarat ještě před zahájením řízení. Stejně jako podle dosavadní právní úpravy platí pro uplatňování vyjádření a připomínek princip koncentrace. Výslovně se zakotvuje povinnost stavebního



úřadu umožnit stavebníkovi vyjádřit se k přípustným a důvodným vyjádřením a připomínkám, případně doplnit návrh o další podklady.

### **K § 101:**

Stavební úřad posuzuje záměr pouze v rozsahu stanoveného obsahu dokumentace z hledisek uvedených v odstavci 1. Stavební úřad je také povinen vážit zájmy, jak je obecně stanoveno v § 3. V souvislosti s vážením veřejných zájmů souvisí také požadavky na odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu. V případě rozporu více veřejných zájmů stavební úřad v odůvodnění uvede, které rozporné veřejné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci, jak byl jejich rozpor posouzen a proč některý veřejný zájem převážil nad jiným, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných veřejných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany každého z rozporných veřejných zájmů, aby byly všechny jeho úvahy o vyřešení všech dotčených veřejných zájmů chráněných stavebním úřadem zjištělné a přezkoumatelné. K jejich zachycení však již nemají sloužit samostatné procesní akty (závazná stanoviska, vyjádření), ale přímo meritorní rozhodnutí stavebního úřadu, resp. jeho podmínky (v rámci výroku rozhodnutí) a odůvodnění. Zpětnou zjištělnost zapojení a výstupů konkrétních úředních osob do tvorby meritorního rozhodnutí v rámci vnitřních specializací stavebního úřadu podle jednotlivých chráněných veřejných zájmů bude zajišťovat informační systém evidence správních úkonů (viz část třetí – digitální služby).

V případě rozporu veřejných zájmů se zájmy soukromými stavební úřady porovnávají závažnost všech takto v rozporu stojících zájmů s cílem zajistit spravedlivé řešení. Stavební úřad v odůvodnění uvede, které rozporné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci a jak byl jejich rozpor posouzen.

Pokud soukromý zájem převážil nad zájmem veřejným, uvede stavební úřad, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany dotčeného veřejného zájmu.

Pokud soukromý zájem musel ustoupit zájmu veřejnému, uvede stavební úřad, zda existuje jiné řešení z hlediska dotčených veřejných zájmů, které uspokojivě řeší zájmy soukromé.

Dále je zakotvena poučovací povinnost stavebního úřadu v případě, že by stavební úřad dospěl po posouzení návrhu k závěru, že je záměr v rozporu s požadavky uvedenými v odstavci 1. V takovém případě vyrozumí a poučí stavebníka, který tak bude mít možnost reagovat ještě před vydáním zamítavého rozhodnutí a případně odstranit rozpory bránící povolení záměru. Zamítavé rozhodnutí by nemělo být pro stavebníka překvapivým a neočekávaným výsledkem řízení.

### **K § 102:**

Stavební úřad má především i nadále povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Jestliže stavební úřad prodlouží zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, v usnesení o prodloužení lhůty musí zdůvodnit, proč nelze zákonnou lhůtu dodržet. Pokud dojde k přerušování řízení z důvodu vad návrhu, tedy z důvodu přičitatelného stavebníkovi, počne celá lhůta pro vydání rozhodnutí běžet ode dne odstranění vad návrhu; obdobně počne běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí i v případě změny obsahu návrhu. V těchto případech musí mít stavební úřad opět celou lhůtu na posouzení návrhu a rozhodnutí o návrhu.

### **K § 103:**

Řízení o povolení záměru lze ukončit buď povolením záměru anebo tak, že stavební úřad návrh na povolení záměru, který nelze v souladu s právními předpisy povolit, zamítne, případně řízení z procesních důvodů zastaví. Podmínky pro provedení záměru, a to i z hlediska dotčeného veřejného zájmu, jsou obsaženy ve výrokové části povolení. Povolení záměru opravňuje stavebníka k provedení záměru.

### **K § 104:**

Pro zjednodušení vyřizování agendy stavebních úřadů je stavebnímu úřadu umožněno v nesporných věcech za stanovených podmínek vydat povolení záměru jako první úkon stavebního úřadu v řízení.

### **K § 105:**

Rámcové povolení navazuje na dosavadní územní rozhodnutí vydávané pro soubor staveb v areálech jaderných zařízení. Rámcové povolení může být vydáno na návrh stavebníka v případě staveb podle atomového zákona včetně staveb souvisejících, nebo musí být vydáno na návrh stavebníka, je-li k povolení záměru příslušný jiný stavební úřad.

Rámcové povolení neumožňuje provedení záměru; záměr lze provést pouze na základě povolení záměru. Povolení záměru lze vydat jen za podmínek a v souladu s rámcovým povolením stavebního úřadu.

Jde-li o záměr, k jehož povolení je příslušný jiný stavební úřad, nelze záměr povolit, nebude-li nejdříve stavebním úřadem vydáno rámcové povolení. Jinými stavebními úřady jsou u vybraných staveb Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra. Při vydávání rámcových povolení stavebními úřady není dotčena právní úprava ochrany utajovaných informací.

### **K § 106:**

Cílem právní úpravy je zrychlení povolovacího řízení, s čímž souvisí stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení. Takovým důsledkem nečinnosti stavebního úřadu je právě automatické povolení, které po uplynutí stanovené lhůty automaticky vygeneruje informační systém. Automatické vygenerování povolení po uplynutí propadlé lhůty je možné pouze v případě, že návrh na povolení záměru včetně všech příloh byl podán v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování povolení se specifickými náležitostmi převzatými z předloženého návrhu. Informační systém provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti návrhu.

Automatické povolení zajišťuje efektivní nástroj předcházení nezákonné nečinnosti stavebního úřadu prvního stupně a v případě uplatnění odvolání přesun řízení k odvolacímu správnímu orgánu, který musí provést řízení včetně dokazování a rozhodnout ve věci samé v rámci rozhodování o odvolání.

O vydání automatického povolení se vždy vyrozumí nadřízený správní orgán. Nebylo-li automatické povolení napadeno odvoláním, má toto vyrozumění povahu podnětu k zahájení přezkumného řízení. Tedy, i pokud automatické povolení není napadeno odvoláním, nadřízený správní orgán musí automatické povolení předběžně posoudit a lze-li mít důvodně za to, že automatické povolení je v rozporu s právními předpisy, zahájit přezkumné řízení. Pro účely posouzení automatického povolení nadřízeným správním orgánem je jeho vykonatelnost pozastavena.

## **K § 107:**

Doba platnosti povolení se oproti dosavadní právní úpravě nemění. Jako doposud může být na návrh stavebníka opakovaně prodlužována. Jestliže od vydání povolení nedošlo ke změně podmínek, za kterých bylo povolení vydáno, prodlouží stavební úřad dobu platnosti povolení rozhodnutím jako prvním úkonem stavebního úřadu v řízení.

## **K § 108:**

Změna a zrušení povolení navazuje na dosavadní právní úpravu změny a zrušení územního rozhodnutí. Návrh na změnu povolení projedná stavební úřad v rozsahu této změny.

### **7.2.2 Řízení o odvolání**

## **K § 109:**

Odvolání je nepřipustné také v tom rozsahu, v němž účastník řízení napadá podmínky povolení záměru, které již jednou odsouhlasil, ať už v uděleném souhlasu s povolením záměru nebo v plánovací smlouvě, kterou uzavřel. I v případě odvolání se uplatní princip koncentrace. V odvolání odvolatel nemůže napadat to, co mohl v řízení o povolení záměru napadnout vyjádřením či co mohl uvést a neuvedl.

## **K § 110:**

V odvolacím řízení odvolací správní orgán rozhodne o odvolání a zároveň rozhodne o celém návrhu na povolení záměru, je-li odvolání přípustné. Za tímto účelem postupuje jako stavební úřad v prvním stupni. Odvolací orgán posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy, což zahrnuje i věcnou správnost rozhodnutí včetně posouzení vážení veřejných zájmů.

V odvolacím řízení se neuplatní možnost vydání automatického povolení. Nicméně i tak má odvolací orgán stanovenou závaznou lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání. V případě jejího nedodržení na to bude upozorněn nadřízený správní orgán.

### **7.2.3 Přezkumné řízení**

## **K § 111:**

Specifická úprava přezkumného řízení se týká pouze přezkumu automatického povolení. V přezkumném řízení je správní orgán vázán stejnými lhůtami jako stavební úřad při rozhodování o návrhu v prvním stupni; neuplatní se ovšem možnost vydání automatického povolení. I v přezkumném řízení se uplatní princip koncentrace, nepřihlíží se tedy k vyjádřením, která byla uplatněna poprvé v přezkumném řízení, ačkoliv mohla být uplatněna v řízení v prvním stupni. V ostatním se použijí ustanovení o přezkumném řízení podle obecné úpravy ve správním řádu.

### **7.2.4 Záměr EIA**

#### **7.2.4.1 Řízení s posouzením vlivů**

## **K § 112:**

V souladu s věcným záměrem stavební zákon umožňuje, aby stavebník záměru, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, buď zajistil samostatné posouzení těchto vlivů postupem podle zákona č. 100/2001 Sb., zakončené závazným

stanoviskem (viz níže § 128) anebo podal návrh na povolení záměru v řízení s posouzením vlivů podle stavebního zákona. V takovém případě se „závazné stanovisko EIA“ nevydává a úprava v zákoně č. 100/2001 Sb. se použije subsidiárně, pokud stavební zákon nestanoví jinak.

#### **K § 113:**

Účastníky řízení s posouzením vlivů jsou vedle „standardních“ účastníků také všechny záměrem potenciálně dotčené územní samosprávné celky a právnické osoby, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“ podle § 3 písm. i) bodu 2. zákona č. 100/2001 Sb., pokud svou účast oznámí stavebnímu úřadu do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o zahájení řízení na úřední desce (podle § 25 SprŘ). Lhůta začíná běžet již od prvního dne zveřejnění vyrozumění o zahájení řízení na úřední desce příslušného stavebního úřadu, nikoliv tedy až od doručení vyrozumění. Řízení s posouzením vlivů je vždy považováno za řízení s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 SprŘ, ve kterém se účastníkům řízení kromě stavebníka, obce, na jejímž území má být záměr uskutečněn, případně vlastníka pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, doručuje veřejnou vyhláškou.

#### **K § 114:**

Povinným podkladem v řízení o povolení záměru s posouzením vlivů je dokumentace vlivů záměru na životní prostředí (dokumentace EIA), jejíž náležitosti stanoví § 8 a Příloha č. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Dokumentace se vždy zpracovává pro celý záměr, a to i pokud je předmětem návrhu na povolení podle stavebního zákona pouze dílčí část nebo etapa záměru. V takovém případě lze zpracovanou dokumentaci, pokud nedojde ke změnám záměru, jež by mohly mít významné negativní vliv na životní prostředí, použít opakovaně pro další dílčí části záměru. Pokud stavebník v tomto případě zvolí provedení samostatného procesu EIA, může takto za stejných podmínek použít pro celý záměr vydané závazné stanovisko EIA.

#### **K § 115:**

Spolu s vyrozuměním o zahájení řízení stavební úřad v řízení o posouzení vlivů zveřejňuje další informace o záměru a procesu jeho posuzování a povolování, jejichž okruh vyplývá ze směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Zveřejnění těchto informací podporuje možnost účasti široké veřejnosti v řízení o záměru s posuzováním vlivů.

Lhůta pro vyjádření k záměru a dokumentaci EIA činí nejméně 30 dnů. Pokud stavební úřad rozhodne o konání veřejného ústního jednání, musí být nejméně v takovémto předstihu zveřejněna informace o místu a čase jeho konání. Po dobu, kdy mohou dotčené orgány, účastníci a veřejnost podávat svá vyjádření, je každý oprávněn nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí, mimo případných utajovaných skutečností (srov. § 17 odst. 3 a § 38 odst. 6 SprŘ).

#### **K § 116:**

Obdobně jako při posouzení vlivů podle zákona č. 100/2001 Sb. zajistí stavební úřad zpracování posudku oprávněnou osobou - držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona č. 100/2001 Sb.). Náležitosti posudku jsou stanoveny § 9 a Přílohou č. 5 zákona č. 100/2001 Sb. S ohledem na maximální lhůtu 120 dnů pro vydání stavební úřad doručí dokumentaci zpracovateli posudku ihned po jejím obdržení od stavebníka a kontrole její formální správnosti a úplnosti. Vyjádření dotčených orgánů, účastníků a veřejnosti doručí zpracovateli posudku bezodkladně po jejich obdržení.

V případě že posudek nesplňuje zákonem stanovené náležitosti, vrátí jej stavební úřad zpracovateli k doplnění a podle následujícího ustanovení do doby předložení přepracovaného posudku řízení přeruší. Pokud není posudek splňující v zákonné lhůtě předložen, sníží stavební úřad v souladu s uzavřenou smlouvou odměnu zpracovatele posudku (srov. § 9 odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb.).

#### **K § 117:**

Zavádí se dva důvody pro přerušení řízení specifické pro řízení s posuzováním vlivů. První se týká situace, kdy stavební úřad podle předchozího ustanovení vyzve zpracovatele k doplnění nebo přepracování posudku; v takovém případě je řízení přerušeno do doby, než zpracovatel upravený posudek předloží.

Stavební úřad řízení přeruší také tehdy, když z výsledků posouzení záměru vyjde najevo, že má významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a lze jej proto povolit pouze za podmínek podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tedy až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Jejich součástí mohou být opatření směřující k nahrazení možných dočasných ztrát na předmětu ochrany. Tato opatření stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody – Agentura ochrany přírody neb Správy národních parků - na základě podnětu orgánu příslušného ke schválení záměru, tedy v tomto případě stavebního úřadu. Řízení bude v tomto případě přerušeno do právní moci rozhodnutí o stanovení kompenzačních opatření.

#### **K § 118:**

V rozhodnutí vydaném v řízení s posouzení vlivů se kromě obecných náležitostí podle § 68 SprŘ a náležitostí rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona dále uvedou skutečnosti vyplývající z požadavků směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Samostatnou součástí rozhodnutí musí být závěr o významných vlivech záměru na životní prostředí, vycházející ze všech relevantních skutečností shromážděných v průběhu posuzování.

Tento závěr, stejně jako připomínky veřejnosti, musí být zohledněn při rozhodnutí o tom, zda a případně za jakých podmínek lze záměr povolit. Podmínky musí obsahovat popis patření k vyloučení, snížení, prevenci nebo monitorování významných negativních vlivů záměru na životní prostředí: V případě, že byla stavebníkovi uložena kompenzační opatření k ochraně lokalit soustavy Natura 2000 podle zákona o ochraně přírody a krajiny, musí být ve výroku rozhodnutí o povolení záměru stanoveno, že je toto rozhodnutí vykonatelné až dnem vydání vyjádření orgánu ochrany přírody, potvrzujícího zajištění kompenzačních opatření. Po dobu pozastavení vykonatelnosti neběží doba platnosti povolení podle § 116 stavebního zákona.

#### **7.2.4.2 Samostatné posouzení vlivů**

#### **K § 119:**

V případě, že se stavebník rozhodne požádat o provedení samostatného posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., předloží k návrhu na povolení záměru rovněž výstupy tohoto posouzení. Stavební úřad ověří, zda se záměr podle

dokumentace pro jeho povolení neliší od záměru, který byl předmětem posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb. Pokud shledá, že ano a že změna by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí, přeruší stavební úřad řízení o povolení záměru a vyzve stavebníka k předložení buď závěru zjišťovacího řízení, podle nějž záměr nevyžaduje nové posouzení vlivů, nebo nového závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Stavebník se může rovněž rozhodnout podat novou žádost o povolení záměru s posouzením vlivů na životní prostředí podle stavebního zákona.

#### **7.2.4.3 Společná ustanovení**

##### **K § 120:**

Jestliže stavebník požádá o změnu záměru před dokončením, postupuje stavební úřad obdobně jako v případě ověření totožnosti záměru po jeho posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb. Pokud by změna mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí, přeruší řízení o povolení záměru a vyzve stavebníka k předložení buď závěru zjišťovacího řízení, podle nějž záměr nevyžaduje nové posouzení vlivů, nebo závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí.

##### **K § 121:**

U záměru EIA je podmínkou prodloužení platnosti jeho povolení ověření skutečnosti, že nedošlo k takovým změnám v území nebo v poznacích a metodách týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí, z nichž by mohlo vyplývat, že závěr má takové významné vlivy, které dosud nemuly posouzeny. K tomuto ověření musí stavebník předložit stavebnímu úřadu popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době podání návrhu na povolení záměru.

#### **7.2.5 Záměr s integrovaným povolením**

##### **K § 122:**

Úprava řízení s integrovaným povolením naplňuje požadavky věcného záměru rekonstrukce stavebního práva i východiska úpravy unijních směrnic, která jsou shrnuta v bodu 37 preambule směrnice 2011/92/EU i ve vztahu k integraci procesu vydávání integrovaného povolení: „Jestliže povinnost provádět posouzení týkající se otázek životního prostředí vyplývá současně z této směrnice a z jiných právních předpisů Unie, jako je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, směrnice 2001/42/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU a směrnice 2012/18/EU, členské státy by měly mít možnost stanovit koordinované nebo společné postupy, které splňují požadavky příslušných právních předpisů Unie. V případě stanovení koordinovaných nebo společných postupů by členské státy měly určit orgán odpovědný za vykonávání souvisejících povinností.“ Podle nové úpravy má nadále stavebník možnost výběru, zda zároveň s podáním návrhu na povolení záměru požádá o vydání integrovaného povolení, nebo zda zvolí oddělený postup, kdy je integrované povolení vydáváno postupem podle zákona č. 76/2002 Sb. V případě, že stavebník podá návrh na povolení záměru, který vyžaduje změnu integrovaného povolení, změní stavební úřad toto integrované povolení rozhodnutím o povolení záměru. Řízením s integrovaným povolením může být i řízení o povolení záměru s posouzením vlivů, což znamená, že se uplatní rovněž ustanovení o řízení s posouzením vlivů a proces EIA se nevede odděleně od řízení o návrhu na povolení záměru.

### **K § 123:**

Ustanovení provádí požadavek čl. 24 směrnice o průmyslových emisích (2010/75/EU), podle kterého členské státy zajistí, aby dotčená veřejnost dostávala včasnou a účinnou možnost účasti na řízení o a) udělování povolení pro nová zařízení; b) udělování povolení pro veškeré podstatné změny; c) udělování nebo aktualizaci povolení zařízení v případě návrhu na uplatnění čl. 15 odst. 4; d) aktualizaci povolení nebo podmínek povolení pro zařízení v souladu s čl. 21 odst. 5 písm. a). Rozsah předmětu integrovaného povolování je pak zásadní i pro vymezení osob aktivně legitimovaných pro podání žaloby proti rozhodnutí o návrhu na povolení záměru, kterým je vydáno integrované povolení. Případné dotčení práv není v takovém případě možné omezit na mezující nebo blízké sousedy, jak vyplývá i z judikatury Soudního dvora EU (viz zejm. rozsudek ve věci C-165/09, Stichting Natuur en Milieu a další).

### **K § 124:**

Rozsah a obsah podkladů, které dokládá žadatel o vydání integrovaného povolení, odráží specifickou preventivní povahu integrovaného povolování. Zejména se jedná o základní zprávu, za kterou se považují informace o stavu znečištění půdy a podzemních vod příslušnými nebezpečnými látkami. Její vypracování je provozovatel zařízení povinen vypracovat, pokud jsou v zařízení používány, vyráběny nebo ze zařízení vypouštěny nebezpečné látky, které mohou způsobit znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení (srov. § 4a odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb.). Pro zpracování základní zprávy lze využít dokumenty týkající se znečištění půdy a podzemních vod v místě zařízení, zpracované podle jiných právních předpisů, např. podle zákona č. 59/2006 Sb.

### **K § 125:**

Spolu s vyrozuměním o zahájení řízení stavební úřad zveřejňuje další informace, jejichž okruh vyplývá ze směrnice o průmyslových emisích. Zveřejnění těchto informací umožňuje účast široké veřejnosti. Povinnost postoupení žádosti o vydání integrovaného povolení, která je součástí návrhu na povolení záměru, dotčenému státu, vyplývá ze směrnice o průmyslových emisích (2010/75/EU). Dotčeným státem se myslí stát, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení.

## **7.2.6 Nestavební záměr**

### **K § 126 – 128:**

Rozhodnutí o umístění stavby podle stávající úpravy je integrováno do jediného povolovacího řízení. Ostatní dosud samostatná územní rozhodnutí jsou plně recipována a terminologicky sjednocena s novou úpravou. V těchto případech hovoříme o povolení změny využití území, povolení dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o stanovení ochranného pásma jako o povolení nestavebních záměrů. Z hlediska systematiky se na řízení o povolení nestavebního záměru vztahují ustanovení o řízení o povolení (Část šestá, Hlava II).

## **7.2.7 Změna záměru před dokončením**

### **K § 129:**

Před okamžikem dokončení stavby lze stavebnímu úřadu navrhnout změnu záměru. Rozumí se tím, že původní návrh, který stavební úřad povolil, potřebuje stavebník změnit.

Požadovaná změna bude nejčastěji stavební povahy, ale není vyloučeno, aby se týkala jakékoli skutečnosti, kterou stavební úřad posuzuje v rámci řízení o povolení záměru.

V případě již provedených nepovolených změn jinak povoleného záměru lze požádat pouze o jejich dodatečné povolení, kde se bude nově posuzovat dobrá víra stavebníka. V průběhu provádění nepovolených změn může stavební úřad stavebníka upozornit na nedodržování zákona. Takové upozornění sice nemá žádný přímý procesní následek, ale může vylučovat postup stavebníka v dobré víře. Realizování změny bez jejího povolení, a tudíž v rozporu s povolením záměru, je přestupkem.

Stavební úřad rozhoduje vždy jen o takových změnách, které posuzuje v řízení o povolení záměru. Z tohoto důvodu postačí předložení původní dokumentace s vyznačením změn a jejich souhrnným popisem. Z hlediska systematiky se na řízení o povolení změny záměru před dokončením vztahují ustanovení o řízení o povolení (Část šestá, Hlava II).

Pokud změnou záměru nejsou dotčeni ostatní účastníci řízení či chráněné veřejné zájmy a změna nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, může stavební úřad využít procesně jednoduššího postupu a vydat povolení jako první úkon stavebního úřadu.

### **7.3 Povolování užívání**

#### **K § 130:**

Složitě konstruování specifických kategorií staveb, které podléhají kolaudaci působilo v praxi problémy. Nově je stanoveno jednoduché pravidlo, že kolaudaci podléhají všechny stavby, s výjimkou staveb drobných, jednoduchých s výjimkou staveb pro bydlení a rekreaci, a podzemních staveb technické infrastruktury s výjimkou kolektorů.

Stavby, které nevyžadují kolaudační rozhodnutí, lze užívat ihned po jejich úplném dokončení. U jednoduchých staveb nepodléhajících kolaudačnímu rozhodnutí je účel užívání uveden v povolení a platí, že takovou stavbu lze užívat ihned po dokončení za předpokladu, že je užívána v souladu s vydaným povolením záměru.

Užívání staveb bez povolení užívání, jakožto i v rozporu s tímto povolením je přestupkem podle zákona.

#### **K § 131:**

Kolaudační řízení je specifickým druhem řízení podle stavebního zákona a má tak speciálně definován okruh účastníků, náležitosti návrhu a jeho posuzování. Kolaudační řízení je upraveno v samostatné hlavě zákona (Část šestá, Hlava III), proto se na toto řízení neuplatní ustanovení o řízení o povolení záměru (Část šestá, Hlava II). Kolaudační řízení má specifika upravena v této hlavě se subsidiární aplikací správního řádu.

#### **K § 132:**

V kolaudačním řízení musí mít stavební úřad k dispozici projektovou dokumentaci ve větší podrobnosti, než je tomu v případě řízení o povolení. Stejně tak musí být před zahájením kolaudačního řízení zajištěno případné vyjádření dotčených orgánů či provedeno vyhodnocení všech zkoušek a měření vyplývajících z jiných právních předpisů nebo zkušebního provozu tak, aby tyto výstupy byly doloženy k návrhu na kolaudaci.

#### **K § 133:**

Stavební úřad v rámci kolaudačního řízení posuzuje pouze to, zda je dokončená stavba v souladu s povolením.



Toto ustanovení dále normuje povinnost stavebního úřadu provést závěrečnou kontrolní prohlídku. Od závěrečné kontrolní prohlídky bude upuštěno v případě spolupráce stavebníka s autorizovaným inspektorem, který namísto stavebního úřadu na základě návrhu na vydání kolaudačního rozhodnutí posoudí soulad skutečného provedení stavby s předloženými doklady. Stavební úřad následně vydá kolaudační rozhodnutí pouze na základě návrhu a předloženého odborného posudku autorizovaného inspektora. V ostatních případech je konání závěrečné kontrolní prohlídky na uvážení stavebního úřadu, je-li to nezbytné pro ověření skutečného provedení stavby. V rámci kolaudačního řízení je dána povinnost každý úkon stavebního úřadu provést ve stanovených lhůtách.

#### **K § 134:**

V rámci kolaudačního řízení je dána povinnost každý úkon stavebního úřadu provést ve stanovených lhůtách. Proti původní právní úpravě došlo jen k drobným formulačním zpřesněním. Případné stanovení podmínek pro užívání v kolaudačním rozhodnutí, stejně jako možnost v určené lhůtě odstranit drobné nedostatky bylo zachováno. Co stavební úřad v konkrétním případě vyhodnotí jako drobný nedostatek závisí na správním uvážení. Vzhledem k tomu, že záleží na druhu dané stavby, zákonná definice není vhodná.

Stavební úřad je povinen vydat kolaudační rozhodnutí ve lhůtě 15 dnů od provedení závěrečné kontrolní prohlídky. Pokud stavební úřad neprovádí závěrečnou kontrolní prohlídku, vydá kolaudační rozhodnutí jako první úkon stavebního úřadu v řízení do 15 dnů od podání návrhu. Ještě před vlastním vydáním kolaudačního rozhodnutí, ale nejdříve po provedení závěrečné kontrolní prohlídky, stavební úřad vyzve příslušnou obec k vydání čísla popisného, evidenčního, případně orientačního. Kolaudovat lze i nadále pouze část stavby.

#### **K § 135:**

Institut předčasného užívání je převzatý z dosavadní právní úpravy. Nově je stanovena i maximální lhůta pro předčasné užívání, kterou může stavební úřad povolit. Záměry může stavebník dokončovat i postupně tak, aby stavební úřad mohl povolit užívání těch dokončených částí, které lze užívat samostatně. Toto ustanovení tak míří spíše na výjimečné situace, a proto je ponechán způsob prokázání předčasné užitelnosti na stavebníkovi. Stavební úřad nepovolí předčasné užívání, pokud by existovaly objektivní pochybnosti o bezpečnosti užívání nedokončeného záměru. Dosavadního souhlasu zhotovitele s předčasným užíváním lze využít jako podkladu pro rozhodnutí stavebního úřadu o zajištěné bezpečnosti. Povolit předčasné užívání lze i pouze k části stavby (viz definice stavby).

#### **K § 136:**

Zkušební provoz může být povolen na návrh stavebníka, nebo nařízen stavebním úřadem, pokud tak stanoví zákon či dříve vydané povolení záměru. V rozhodnutí o zkušebním provozu stavební úřad stanoví podmínky pro přechod do budoucího běžného provozu tak, aby tyto podmínky korespondovaly s případně stanovenými podmínkami v kolaudačním rozhodnutí.

#### **K § 137:**

Stavbu lze užívat jen na základě povolení užívání, jehož součástí je i posouzení způsobilosti stavby k navrženému a povolenému účelu užívání. Původní účel může být změněn, avšak jen změnou povolení užívání. Je-li tímto povolením kolaudační rozhodnutí, stavební úřad vydá nové kolaudační rozhodnutí v rámci standardního kolaudačního řízení (rekolaudace). Při změně užívání jednoduché stavby, která nepodléhá kolaudaci, se

kolaudačním rozhodnutím změni část povolení záměru, kterým byl stanoven původní účel užívání.

V zájmu právní jistoty je výslovně stanoveno, že změnou účelu užívání je i změna doby trvání dočasné stavby. A protože dočasnost stavby podmiňuje účel užívání, rozumí se změnou účelu i změna dočasné stavby na stavbu trvalou.

V nesporných případech může stavební úřad využít procesně jednoduššího postupu a rozhodnout o změně účelu užívání prvním úkonem stavebního úřadu v řízení.

## **7.4 Řízení o odstranění**

Ustanovení této hlavy upravuje komplexně odstraňování všech staveb povolených stavebním úřadem v řízení o záměru a staveb obsahujících azbest, které tedy k odstranění vyžadují povolení odstranění.

### **7.4.1 Povolení odstranění**

#### **K § 138:**

Ustanovení upravuje odstraňování staveb na návrh. K návrhu na povolení odstranění se přikládá speciální dokumentace pro odstranění a další stanovené náležitosti.

Ve stanovených případech, kdy nejsou dotčena práva třetích osob či veřejné zájmy, může stavební úřad využít procesně jednoduššího postupu a rozhodnout o odstranění stavby prvním úkonem stavebního úřadu v řízení.

Odstranit nelze stavbu kulturní památky, tj. kulturní památky nebo národní kulturní památky. V těchto případech by bylo nejprve nutné zrušit památkovou ochranu postupem podle § 8 zákona o státní památkové péči. Takový postup je přípustný výjimečně z mimořádně závažných důvodů u kulturní památky. U národní kulturní památky je tento postup vyloučen zcela.

### **7.4.2 Nařízení odstranění**

#### **K § 139:**

Jedná se o preventivní a sankční ustanovení, kdy o odstranění stavby rozhoduje stavební úřad z moci úřední. Nově musí být umožněno dodatečné povolení pouze v případech, ve kterých stavebník prokáže svou dobrou víru. Dle schváleného textu věcného záměru musí být vědomost stavebníka a jeho dobrá víra posuzována objektivizovaně tak, jako v občanském právu (§ 4 odst. 2 OZ: „Činí-li právní řád určitý následek závislým na něčí vědomosti, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé.“). Důkazní břemeno k prokázání předpokladů dobré víry tak nese vždy stavebník.

Nový režim odstraňování nepovolených staveb se uplatní na stavby zahájené po nabytí účinnosti zákona. Tvzení, že stavba byla zahájena dříve (před účinností nové úpravy), musí stavebník v řízení prokázat.

#### **K § 140:**

Ustanovení zmírňuje možnou tvrdost zákona a stanovuje situace, ve kterých lze o dodatečné povolení úspěšně požádat. V případě drobných staveb postačí náprava závadového stavu a v případě ostatních staveb (ustanovení dopadá i na změny provedené v průběhu realizace stavby) prokázání dobré víry stavebníka.

Otázka dobré víry musí být posuzována v souladu s platnou judikaturou, ve které Nejvyšší správní soud vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Např. podle rozsudku ze dne 4. 4. 2014, č. j. 4 As 170/2013-38, půjde o případ, kdy stavebník provedl stavbu v rozporu s projektovou dokumentací a o odlišnostech provedení stavby oproti schválené projektové dokumentaci zcela nepochybně věděl. Není přitom rozhodující, zda provedené úpravy byly ku prospěchu věci: „...stěžovatel totiž na provedené změny předmětné stavby a jejich charakter opakovaně odkazuje, nijak je nezpochybňuje a dokonce tvrdí, že podal návrh na zahájení řízení o změně stavby před dokončením. Stěžovatel tudíž v žádném případě nemohl být v dobré víře ohledně souladu provedených stavebních úprav se stavebním povolením.“.

Podobně v rozsudku ze dne 30. 8. 2018, č. j. 1 As 91/2018-27 Nejvyšší správní soud uvedl: „Popis, jak má dojít k napravení současného nezákonného stavu v budoucnu je v dané věci nepodstatný, neboť správní orgány rozhodují dle stavu platného k době vydání rozhodnutí, stejně tak soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů z tohoto hlediska. Stěžovatelé si od počátku byli vědomi, že stavbu realizovali bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, musí být proto připraveni nést i následky takové situace.“.

Dodatečné povolení je stavebním úřadem projednáváno podle ustanovení o obecném povolování záměru, avšak využití institutu automatického povolení je v případě dodatečného povolení vyloučeno.

#### **K § 141:**

Ustanovení normuje některé náležitosti specifické pro rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Zejména stanoví podmínky pro vlastní realizaci bouracích prací a výrok o nákladech na odstranění. V případech, kdy lze spravedlivě požadovat, aby náklady nesl povinný i stavebník, může stavební úřad rozhodnout o solidární povinnosti.

### **7.5 Mimořádné postupy**

#### **K § 142 – 145:**

Vychází se z dosavadní koncepce úpravy případů, kdy je nutné reagovat na mimořádné události (nejtypičtěji v souvislosti s povodněmi) s tím, že právě s ohledem na mimořádnost tato ustanovení regulují jisté odchylky od obecných požadavků a podmínek podle stavebního zákona.

V zájmu zpřehlednění jsou samostatně regulována zprvém mimořádná stavební opatření, jejichž operativní provádění v přímé souvislosti s hrozcí či probíhajcí mimořádnou událostí se umožňuje. Podmínkou však je, že zahájení jejich provádění, k němuž není nutné předchozí rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, bude bez zbytečného odkladu stavebnímu úřadu ohlášeno. Stavební úřad na základě ohlášení vyhodnotí, zda mimořádná opatření odpovídají situaci, a zvolí další postup (umožní provádění ohlášených opatření bez omezení, stanoví podmínky pro jejich provádění či jejich provádění zakáže). Vzhledem k nutnosti nalezení rychlého řešení se stanovuje krátká lhůta pro úkon ze strany stavebního úřadu, který může též postupovat jako v řízení na místě podle správního řádu. Toto zjednodušení je určeno výhradně pro adekvátní rychlá stavební opatření ze strany dotčených osob, nikoli pro umožnění výstavby trvalého charakteru.

Dále se mezi mimořádné postupy řadí obnova stavby či terénní úpravy zničené či poškozené při mimořádné události. Pokud je k dispozici původní povolení a projektová dokumentace a současně pokud obnově nebrání ani požadavky zvláštních právních předpisů účinné v době posuzování návrhu na obnovu, lze zásadně ve zjednodušeném a relativně

rychlém režimu potvrdit možnost obnovu provést, aniž by bylo nutné vše opětovně detailně posuzovat a klást na takové záměry totožné požadavky jako na úplně nové záměry.

Konečně je zjednodušení procesního postupu umožněno pro případy, kdy sama mimořádná událost již odezněla, avšak je nutné urychleně řešit její následky. Vždy bude nutné při posouzení ohlášení identifikovat vztah mezi navrhovaným záměrem a následky mimořádné události. Bude se například jednat o případy nahrazení povodní zničených staveb výstavbou v jiné vhodné lokalitě.

Do právní úpravy se výslovně doplňuje (dosud absentující) korektiv, který zásadně znemožňuje, aby docházelo ke zneužívání těchto mimořádných postupů. Typicky ten, kdo zanedbal své povinnosti týkající se užívání či údržby stavby, by měl nést následky svého protiprávního jednání. Jedním z těchto následků je i ztráta možnosti využít těchto mimořádných postupů, tedy úlev z povinností jinak předepsaných pro povolování záměrů. Při posuzování toho, zda jde o takový případ, je vždy nutné posuzovat věc individuálně, při reflexi individuálních specifik a důsledně se zabývat tím, zda je to právě ono konání či opomenutí vlastníka pozemku nebo stavby, kteréžto zapříčinilo mimořádnou událost či její hrozbu.

## **7.6 Nález**

### **K § 146:**

Zachovává se právní úprava ochrany nepředvídatelných nálezů učiněných v rámci stavební činnosti. S ohledem na integraci agend a v zájmu zjednodušení celého procesu zajistí ochranu veřejných zájmů stavební úřad, vůči němuž (jako jedinému orgánu veřejné správy) má stavebník povinnost vždy učinit oznámení. Stavebník je vázán též povinností učinit veškerá opatření pro zachování nálezu a vše zaznamenat do stavebního deníku. Aby bylo zajištěno, že stavebník nebude omezen v další stavební činnosti po nepřiměřeně dlouhou dobu, stanovuje se stavebnímu úřadu lhůta pro rozhodnutí o souvisejících podmínkách, přičemž procesní zjednodušení spočívá v možnosti vydat takové rozhodnutí v řízení na místě dle správního řádu v návaznosti na provedení kontrolní prohlídky. Povinností stavebního úřadu je též vyhodnotit, zda je nutné z hlediska památkové péče posouzení nálezu také ze strany Ministerstva kultury, a dle okolností podat ministerstvu odpovídající podnět.

Změnu původního povolení záměru bude možné provést v režimu nového řízení (vydání nového rozhodnutí) dle správního řádu. Právo na náhradu nákladů vzniklých v důsledku změny zůstává zachováno.

## **8 KONTROLA**

### **K § 147:**

Stavebním úřadům náleží široká kontrolní pravomoc, přičemž účelem kontroly je, aby byl záměr prováděn v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením orgánu státní stavební správy, aby byl užíván jen k účelu určenému dle zákona, aby neohrožoval život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobil jině škody či ztráty, aby se při výstavbě a užívání záměru a stavebního pozemku předcházelo důsledkům živelních pohrom, náhlých havárií či jiných mimořádných událostí, čelilo jejich účinkům nebo aby se nebezpečí takových účinků snížilo, aby byly odstraněny stavebně bezpečnostní, požární, hygienické, zdravotní nebo provozní závady na záměru anebo na pozemku, včetně překážek bezbariérového užívání

záměru a též aby bylo možné provést stavební práce, které byly rozhodnutím stavebního úřadu nařízeny.

Navrhovaná právní úprava předpokládá subsidiární aplikaci obecného právního předpisu, kterýžto reguluje problematiku kontroly a jejího provádění - tj. kontrolního řádu. Současný kontrolní řád totiž reguluje, jak kontrolu vnitřní, tak kontrolu vnější vykonávanou orgány veřejné správy vůči osobám mimo soustavu veřejné správy. Kontrolní řád se aplikuje subsidiárně tam, kde stavební zákon nemá speciální právní úpravu (vlastní právní úpravu má stavební zákon především ve vztahu ke vstupům, neboť právní úprava kontrolního řádu se nejvíce jako dostatečná).

Dosavadní právní úprava, v níž je kontrolní řád vyloučen, je problematická, neboť neposkytuje dostatečný právní rámec pro provedení kontroly. Kontrolu ze strany stavebního úřadu je třeba vnímat jako (třeba i někdy nezákonný) zásah do práv kontrolované osoby, pročež je nutné poskytnout základní zákonné garance a jednoznačně vymezit práva a povinnosti jak kontrolovaného, tak i kontrolujícího. S ohledem na to, že protokol o kontrole může být využit i v rámci přestupkového řízení či v dalších řízeních z moci úřední, je nanejvýš vhodné, aby byla kontrola provedena zákonem předpokládaným způsobem, aby měla kontrolovaná osoba možnost se proti způsobu provádění kontroly efektivně bránit, stejně tak, aby mohla uplatnit námitku podjatosti proti kontrolovaným osobám.

Právní úprava vyjmenovává pravomoci stavebního úřadu, kteréžto jím mohou být využity při výkonu kontroly. Současně je upravena možnost stavebního úřadu vydat pověření ke kontrole ve formě průkazu, jehož vzor stanoví prováděcí právní předpis – vyhláška Nejvyššího stavebního úřadu. Tato možnost umožní pro osoby, které běžně budou kontrolu jako kontrolující provádět, vydat pověření ve formě průkazu, aniž by bylo nutné pověření následně vydávat pro každou kontrolu samostatné pověření. Naopak některé osoby budou vystupovat jako kontrolující naprosto výjimečně, tam se naopak jeví jako vhodnější vydání individuálního pověření ke konkrétní kontrole. Zároveň bude-li vzor stanoven prováděcím právním předpisem, dojde ke sjednocení průkazů, což zjednoduší i prokazování kontrolujících, neboť tato forma pověření bude mít jednotnou, kontrolovaným snadno ověřitelnou, formu.

#### **K § 148:**

Právní úprava předpokládá provedení kontrolní prohlídky ze strany stavebního úřadu, a to jednak za účelem zajištění ochrany veřejných zájmů chráněných stavebním zákonem, jednak v případě oznámení fáze výstavby podle povolení záměru a závěrečnou kontrolní prohlídku. Ve všech těchto případech musí – v souladu s obecnými zásadami činnosti správních orgánů výslovně zakotvených ve správním řádu – stavební úřad zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Stavební úřad v průběhu kontrolní prohlídky buď zjistí nedostatky, nebo nikoliv. Pro případ zjištění nedostatků, které lze odstranit bez autoritativního nařízení a které není nutno řešit obratem (tak tomu bude ostatně nejčastěji), se umožňuje v prvním kroku učinit ústní (kvalifikovanou) výzvu s poučením o dalším postupu, která bude zaznamenána v protokolu.

Kontrolní prohlídky se vždy bude účastnit stavebník. Nicméně zejména v případě složitějších staveb bude pro stavební úřad vhodné, aby k této kontrolní prohlídce předvolala též další osoby (vždy bude záležet na předmětu konkrétní kontrolní prohlídky), např. projektanta.

## **K § 149:**

Zajištění vstupu na pozemky a do staveb je stěžejní podmínkou pro provedení řádné kontroly a dostatečného zjištění skutečností podstatných pro stavební úřad tak, aby si mohl učinit odůvodněnou úvahu, zda na základě kontroly zahájí řízení z moci úřední či nikoliv, popř. uloží kontrolované osobě povinnost. Výslovně se uvádí, že uvědomění vlastníka o vstupu nemusí být formalizováno. Zcela postačí ústní uvědomění na místě samém učiněné před vstupem a zaznamenané v protokolu, avšak stavební úřad je povinen prokázat, že k tomuto uvědomění došlo. Obecně ovšem právní úprava předpokládá vstupy s vědomím vlastníků.

Nicméně aby nebyla kontrola znemožněna v situaci, kdy sice nehrozí bezprostřední nebezpečí, avšak jsou zde závažné indicie svědčící o porušení zákonem daných povinností, a zároveň kdy nelze vlastníka odpovídajícím způsobem uvědomit, umožňuje se vstup i bez předchozího uvědomění. Využití takového postupu je možné toliko pro výjimečné případy tak, aby byly respektovány požadavky na ochranu vlastnictví a soukromí, a nevztahuje se na vstupy do obydlí, které mají vlastní režim plynoucí již z ústavního pořádku České republiky. Nicméně i v těchto mimořádných případech je nutné bez zbytečného odkladu vlastníka, byť ex post, informovat.

Pro případ, že by vlastník či uživatel pozemku či stavby bránil vstupu kontrolujícího nebo přizvané osoby, stanovuje se pravomoc stavebního úřadu nařídit umožnění vstupu, a to rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Stavební úřad je povinen vždy náležitě zvážit, zda jde o tento případ s tím, že tento institut musí být užíván pouze v odůvodněných případech, nikoliv jako běžný prostředek stavebního úřadu.

V případě nebezpečí z prodlení a za výslovně uvedených mimořádných okolností (ohrožení života), se nově stanovuje možnost stavebního úřadu zjednat si přístup na pozemek nebo do stavby. K ochraně kontrolujících osob při zjednání přístupu se zakotvuje součinnost a ochrana Policie ČR.

Výslovně se upravují předpoklady, resp. další skutkové podstaty pro uložení pořádkové pokuty v souvislosti se vstupem a v souvislosti s kontrolní prohlídkou. Postup při ukládání pořádkové pokuty i její výše se řídí obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu.

## **K § 150:**

Ustanovení zakládá pravomoc stavebního úřadu autoritativně a z hlediska procesního co nejjednodušeji zakázat určitou aktivitu v případě, že je prováděna v rozporu s právními předpisy. Dochází-li k porušení zákona, je nutné umožnit stavebnímu úřadu promptně na nastalou situaci reagovat. Cílem je tedy to, aby v důsledku uložení zakazujícího opatření již nadále nedocházelo k porušování zákona.

S ohledem na smysl a účel této pravomoci je nutné, aby se stavební úřad dostatečným způsobem vypořádal s tím, proč jsou dány důvody pro aplikaci této pravomoci. Nedostačující bude pouze obecná nic neříkající formulace, stavební úřad musí uvést konkrétní skutkové okolnosti, jež ho vedly k závěru o tom, že dochází k porušování zákona a je na místě zakázat určitou činnost.

Návazně na takto uložený zákaz pak zpravidla stavební úřad učiní z moci úřední další nezbytné kroky. Např. v případě nepovoleného záměru přistoupí k zahájení řízení o jeho odstranění.

## **K § 151:**

Na základě provedené kontrolní prohlídky se stavebnímu úřadu ponechává prostor uvážit veškeré zjištěné skutečnosti a následně rozhodnout o nařízení opatření k nápravě, kteréžto spočívá v aktivním konání. Druhy opatření k nápravě se přebírají z dosavadní právní úpravy. Pro odstranění pochybností je vhodné uvést, že vyklizení stavby zahrnuje i případné vyvedení zvířat či vynesení věcí.

Odstavec druhý uvádí demonstrativní výčet okolností, jež budou důvodem pro nařízení opatření k nápravě. Zpravidla se jedná o velmi závažné okolnosti, kteréžto ze strany stavebního úřadu vyžadují aktivní kroky k tomu, aby závadnému stavu bylo zabráněno a došlo k nápravě onoho nežádoucího stavu. Právní úprava předpokládá i existenci dalších okolností, jež budou opravňovat stavební úřad přistoupit k nařízení opatření k nápravě. Vždy se však stavební úřad musí v odůvodnění rozhodnutí vypořádat s tím, jaké okolnosti odůvodnily uložení nařízení opatření k nápravě.

V případě řady nařízených opatření k nápravě bude nutné k jejich provedení zajistit projektovou dokumentaci či jiný podklad. Stavební úřad primárně jejich obstarání nařídí vlastníku záměru či pozemku, a to ve stanovené lhůtě. S ohledem na nutnost jednat, neposkytne-li tato osoba nezbytnou součinnost (ač byla řádně poučena o následcích nevyhovění této výzvě), je stavební úřad oprávněn si tyto podklady zajistit sám a následně uložit rozhodnutím úhradu těchto nákladů.

Účastenství v řízení o uložení opatření k nápravě, jakožto řízení vedeném z moci úřední, se posoudí dle obecné úpravy ve správním řádu se speciální úpravou ohledně účastenství nájemců. Zjednodušení procesního postupu je spjato s možností vést řízení na místě či vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení, vše s tím, že odvolání proti takto vydanému rozhodnutí nemá odkladný účinek.

## **K § 152:**

S ohledem na povahu opatření k nápravě dojde v řadě případů na situaci, kdy je nutné nejen opatření k nápravě uložit, ale též fakticky realizovat – provést. Ustanovení zakládá stavebnímu úřadu pravomoc provedení opatření k nápravě zajistit prostřednictvím osoby oprávněné k tomu dle právních předpisů (zejména na úseku živnostenského podnikání), a též odborně způsobilé, a to za předpokladu, že hrozí nebezpečí z prodlení, a osoba, které bylo opatření k nápravě uloženo, své povinnosti (dobrovolně) neplní. Jelikož bude v řadě případů nutné provedení zajistit a stavebnímu úřadu se nemusí podařit sjednat s oprávněnou osobou to, aby byly práce provedeny, je stavební úřad oprávněn provedení prací takové osobě nařídit.

Výchozí pravidlo stanovuje vlastníku povinnost uhradit cenu za provedení opatření k nápravě. Až v případě jeho nečinnosti či nenalezení dohody bude hradit cenu stavební úřad, aby nebyl zatížen ten, kdo uložené opatření skutečně provádí. Tento stav je koncipován jako dočasný, neboť se zakládá pravomoc stavebního úřadu správním rozhodnutím uložit vlastníkově povinnost jím zaplacenou částku uhradit zpět do státního rozpočtu tak, aby stavební úřad nebyl vystaven soukromoprávnímu sporu, jehož předmětem bude uhrazená cena.

## **K § 153:**

Každý stavebník je povinen primárně zajistit si právní titul k tomu, aby mohl provést navrhovaný záměr třeba právě i ze sousedních staveb či pozemků. Hodlá-li tedy stavebník realizovat záměr ze sousední stavby či pozemku, je nutné, aby se předem dohodl na souvisejících podmínkách s dotčenými vlastníky či osobami oprávněnými z věcného břemene.

Nepodaří-li se uzavřít dohodu, má stavebník již v současné době k dispozici řešení v režimu soukromého práva (§ 1022 občanského zákoníku), a tedy i možnost obrátit se na civilní soud a právo přístupu si nechat tímto soudem zřídit.

Pouze v případě, že stavební úřad nařídil opatření k nápravě dle příslušných ustanovení stavebního zákona a že mezi dotčenými osobami primárně nedošlo k dohodě, může stavební úřad ve veřejném zájmu uložit opatření na sousedním pozemku či stavbě tak, aby byla umožněna i faktická realizace nařízeného opatření. Omezení uložené takovým opatřením může spočívat například v povinnosti umožnit či zřídit přístup nebo příjezd, umožnit provedení prací ze sousedního pozemku nebo stavby, nebo umožnit umístění staveniště či jeho části.

Za sousední nemovitou věc je třeba považovat nejen bezprostředně mezující věci (tedy typicky pozemek mající společnou hranici s pozemkem, na kterém má být změna záměru realizována), ale též nemovité věci dle okolností v přiměřené vzdálenosti se nacházející, resp. navazující.

Opatření na sousedním pozemku bude ukládáno pouze v řízení z moci úřední, pročež případné podání stavebníka (ať již bude označeno jakkoliv) stavební úřad vyhodnotí v souladu se správním řádem jako podnět k zahájení řízení z moci úřední. Dispoziční zásada stavebníka, tj. zahájení tohoto řízení na základě žádosti osoby, kteréžto má být založeno právo ve vztahu k sousední nemovité věci, se tedy neuplatní.

K ochraně práv opatřením dotčeného vlastníka, do jehož práva je třeba zasahovat pouze v nezbytně nutném rozsahu, je třeba, aby stavební úřad svým rozhodnutím nestanovil pouze povinnost strpět dané opatření, jehož uložení má původ v protiprávním jednání jiné osoby, ale též určit náhradu za takové omezení. Jedná se totiž o omezení vlastnického práva. Při stanovení výše náhrady bude stavební úřad typicky vycházet z výše obvyklého nájemného za užívání pozemku či stavby v určeném rozsahu a za určených podmínek, přičemž stavební úřad buď určí tuto náhradu sám na základě odborného úsudku, případně může využít též znalce. Dojde-li k ustanovení znalce, použije se subsidiárně pro náhradu souvisejících nákladů obecná úprava dle správního řádu.

Vymezení okruhu účastníků řízení vychází v navrhované právní úpravě z obecné úpravy dle správního řádu, který se použije subsidiárně.

## **9 PŘESTUPKY**

### **A. Popis existujícího právního stavu**

Správní trestání, trestní právo správní nebo přestupkové právo jsou pojmy popisující úpravu protiprávního jednání v oblasti správního práva a následky z toho plynoucí. Trestáním obecně se rozumí pravomoc veřejné moci ukládat tresty za porušení takových právních pravidel chování, za která právní řád stanoví určitý trest, přičemž trestem je nová povinnost způsobující pachateli takového protiprávního jednání újmu. Obecně je trestní pravomoc svěřena soudům coby nezávislým orgánům aplikujícím právo. Kopecký uvádí, že správní trestání představuje výjimku z tohoto pravidla, neboť postihovat protiprávní jednání a ukládat tresty jsou v zákonem vymezeném rozsahu oprávněny i správní orgány, tedy veřejná správa. V České republice jsou přestupky projednávány v prvním stupni a případně v odvolacím řízení správními orgány, přičemž pravomocná správní rozhodnutí je následně možné soudně přezkoumat.

Působnost správních orgánů vymezuje důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky, když stanoví, že do ní spadá uplatňování odpovědnosti za:



1. nesplnění povinností uložených právním předpisem upravujícím výkon veřejné správy nebo povinností uložených orgánem veřejné moci na základě takového právního předpisu,

2. méně závažná jednání proti některým společenským zájmům, zejména proti zdraví a cti lidí, majetku nebo pořádku ve věcech veřejných.

Správní trestání se ve značné míře opírá o zásady trestního práva, které vyplývají jak z ústavní, tak z mezinárodněprávní úpravy. Základním pramenem úpravy odpovědnosti za přestupky je zákon, přičemž tím výchozím je Ústava ČR a Listina základních práv a svobod, a to i přes to, že správní trestání v nich výslovně upraveno není. Konstantní judikatura Ústavního soudu i správních soudů v řadě případů dovozuje aplikovatelnost trestněprávních institutů a principů i na oblast správního trestání. Prášková to odůvodňuje účelem trestních norem, kterým je, shodně jako v případě správního trestání, ochrana společnosti a jejích hodnot před protiprávními činy, a dodává, že ani v charakteru norem není podstatný rozdíl. Dále uvádí, že příslušné trestní i správní orgány musí zjistit naplnění skutkové podstaty, určit, kdo čin spáchal a v řádném procesu deklarovat vinu pachatele a uložit mu přiměřený trest. Trestání coby činnost orgánů veřejné moci je tedy jen jedno a nezáleží na tom, zda jej vykonává soud nebo správní orgán. Dalším výchozím pramenem jsou mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, tedy mimo jiné i Evropská úmluva o ochraně lidských práv, která utvrzuje výše popsanou vnitrostátní judikaturu tím, že nerozlišuje soudní a správní trestání, čímž stanoví shodné parametry pro oba typy trestání. Konkrétně se jedná jak o zásady hmotněprávní (např. nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, subsidiarita trestní represe nebo zásada přiměřenosti a individualizace trestu), tak o zásady procesní (např. zásada řádného zákonného procesu, ne bis in idem, presumpce nevinny, nemo tenetur se ipsum accusare nebo zásada zajištění procesních práv obviněného). K tomuto blíže viz Bohadlo nebo Prášková .

Co se zakotvení na zákonné úrovni týče, oblast správního trestání doznala významných změn, když 1. července 2017 vstoupily v účinnost tři nové právní předpisy: zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“ nebo „přestupkový zákon“), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“) a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „změnový zákon“). Tyto tři zákony představují reformu přestupkového práva, neboť nahradily předchozí zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“), který důvodová zpráva k přestupkovému zákonu označila za již nevyhovující z důvodu roztržičnosti skutkových podstat a z důvodu zastaralé a nedostatečné úpravy odpovědnosti za přestupek a řízení o nich. Přistoupilo se proto k vytvoření komplexní úpravy správně-právní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob.

Přestupkové právo je členěno na hmotné a procesní; hmotné je pak tvořeno obecnou a zvláštní částí, které jsou obě komplementárně nezbytné k uplatnění odpovědnosti za přestupky.

#### Přestupkové právo hmotné

Obecná část hmotného přestupkového práva stanoví, co je přestupek, kdo za něj odpovídá a jaký správní trest za něj uložit, nicméně neobsahuje konkrétní skutkové podstaty přestupků. Ty jsou totiž, společně se stanovením správních trestů, které za ně lze uložit, a případně i stanovením odchylek od obecné úpravy či úpravou zvláštních institutů, obsahem zvláštní části přestupkového práva hmotného. Hmotněprávní odpovědností vztah potom vzniká mezi pachatelem a subjektem veřejné správy spácháním přestupku. Obecnou část přestupkového práva hmotného zakotvuje především přestupkový zákon (část I. a část II.), zvláštní část pak

nalezneme buď v zákoně o některých přestupcích anebo v dalších více než 250 právních předpisech upravujících jednotlivé oblasti veřejné správy, které byly v rámci reformování přestupkového práva novelizovány změnovým zákonem a jejichž ustanovení upravující přestupky tvoří společně se zákonem o některých přestupcích zvláštní část přestupkového práva hmotného. Jedním z těchto zvláštních zákonů je i zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Ministerstvo vnitra ve své metodické pomůcce pojmenované Zásady tvorby právní úpravy přestupků popisuje, že skutkové podstaty přestupků mají být primárně obsaženy v zákoně, ve kterém jsou zakotveny povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat. Obdobné stanoví i důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, která koncepci přestupkového práva hmotného shrnuje tak, že přestupkový zákon bude obsahovat pouze obecné základy odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích, přičemž skutkové podstaty, pro něž nelze nalézt odpovídající právní úpravu v jiných zákonech, budou upraveny v samostatném zákoně o některých přestupcích a ostatní skutkové podstaty budou převedeny do jiných zákonů.

Zákon o odpovědnosti za přestupky ve svém ustanovení § 5 zavádí legální definici přestupku: Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Jedná se tedy o méně závažnou kategorii protiprávního činu (méně závažné společensky škodlivé jednání), než je trestný čin, přičemž důvodová zpráva popisuje, že takové jednání je namířené proti výkonu veřejné správy nebo proti jiným zájmům společnosti. Právě společenská škodlivost je materiálním prvkem pojetí přestupku. Formálním prvkem je pak protiprávnost, výslovné označení za přestupek v zákoně a zároveň vykazování znaků zákonem stanovených. Musí tedy naplnit jak obecné znaky přestupku, tak i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, přičemž zároveň nesmí jít o trestný čin. Všechny tyto znaky musí být naplněny kumulativně; přestupkový zákon tedy vymezuje přestupek na základě materiálně-formálního pojetí.

Co se odpovědnosti týče, přestupkový zákon rozlišuje přestupky podle subjektů na ty, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Pro každou z těchto skupin osob jsou pak stanoveny zvláštní podmínky odpovědnosti za přestupek, které přestupkový zákon stanoví ve svém ustanovení § 13 a násl.

Jelikož cílem nové úpravy bylo zjednodušení a zpřehlednění celé problematiky přestupků, přestupkový zákon opustil pojem sankce, který nahradil jednotným termínem správní trest. Tento pojem vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce a zároveň si klade za cíl sjednotit terminologii soudního a správního trestání fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Přestupkový zákon ukotvuje následující druhy správního trestu: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Nadále zůstávají od správních trestů odlišena ochranná opatření, kterými jsou omezující opatření a zabránění věci nebo náhradní hodnoty, jejichž účel, tedy ochrana společnosti, je sice totožný, nicméně podstatou ochranných opatření je prevence, neboť osobě, které bylo ochranné opatření uloženo, vzniká určitá újma.

#### Přestupkové právo procesní

Přestupkové právo procesní upravuje postup směřující ke zjištění, zda byl spáchán přestupek, a pokud ano, k uložení spravedlivého a přiměřeného trestu jeho pachateli. Dle Práškové (2017, s. 53) vzniká procesní vztah mezi správním orgánem a osobou, proti níž bylo zahájeno přestupkové řízení (na rozdíl od hmotného práva se nemusí jednat o pachatele) okamžikem obvinění osoby ze správního deliktu. Jeho obsahem je povinnost správního orgánu postupovat v souladu se zákonem a jeho právo ukládat a vymáhat povinnosti zákonem stanovené, a povinnost obviněného plnit procesní povinnosti a jeho právo využívat procesní

práva. Procesní přestupkové právo je upraveno přestupkovým zákonem (část III.), který je zvláštní ve vztahu k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“). Zákon o odpovědnosti za přestupky tedy ukotvuje řízení o přestupcích jako zvláštní druh správního řízení, přičemž správní řád se subsidiárně použije pro postupy projednávání přestupků, pro které přestupkový zákon nebo zvláštní zákon neobsahuje zvláštní právní úpravu (tento vztah vyplývá z § 1 odst. 1 a 2 správního řádu).

#### Stávající právní úprava přestupků ve stavebním zákoně

Stavební zákon je zvláštním zákonem k přestupkovému zákonu. Nestanovuje ani obecnou definici přestupku, ani jak má stavební úřad postupovat při jeho projednání. Tuto obecnou úpravu najdeme právě v přestupkovém zákoně, kterým se tedy projednávání přestupku řídí. Co naopak přestupkový zákon nestanoví, jsou skutkové podstaty přestupků na úseku stavebního zákona, neboť ty upravuje přímo stavební zákon.

Stavební zákon v platném znění věnuje přestupkům Hlavu V., konkrétně ustanovení § 178-183. Jednotlivé přestupky jsou uvedeny v ustanovení § 178-181, ustanovení zbývající se věnují příslušnosti správních orgánů. Skutkové podstaty přestupků jsou tvořeny porušením povinností obsažených ve stavebním zákoně, a zároveň je u každého z přestupků uveden správní trest, který za něj lze uložit. Stavební zákon definuje přestupky pro fyzické osoby, pro právnické osoby i pro podnikající fyzické osoby, a to podle rolí, v jakých osoby porušují ustanovení stavebního zákona.

Ustanovení § 178 stavebního zákona stanovuje přestupky, kterých se může dopustit fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník stavby nebo v roli stavebníka. Jsou to přestupky z oblasti územního rozhodování, povolování, provádění, odstraňování a užívání staveb i zkušebního provozu. Skutkové podstaty jsou naplněny, pokud osoba provádí činnosti bez zákonem stanoveného opatření, dále pokud nesplní zákonné povinnosti při územním nebo zjednodušeném řízení anebo pokud dojde k porušení zákona při užívání či odstraňování stavby či porušení ustanovení o zkušebním provozu.

Ustanovení § 179 stavebního zákona definuje přestupky, kterých se může dopustit fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník stavby, zařízení, technické infrastruktury nebo autorizovaný inspektor. Přestupky vlastníka stavby jsou koncipovány obdobně jako přestupky vlastníka zařízení a osoba se v každé z rolí, jako zvláštní subjekt přestupku, může dopustit přestupku při odstraňování staveb, které bude v rozporu se zákonem, dále při provádění staveb tím, že nereaguje na výzvu stavebního úřadu a nezjedná nápravu, nebo při užívání dokončených staveb tím, že stavbu neudržuje, nehlásí závadu, poruchu nebo neuchovává stavební deník a dokumentaci stavby. Dále se může dopustit přestupku tím, že neplní příkazy stavebního úřadu vedoucích k nápravě závadného stavu. Vlastník technické infrastruktury se dopustí přestupku, pokud nevede řádně evidenci o technické infrastruktuře či o ní neposkytne určitým osobám údaje, nebo pokud neposkytne údaje pořizovateli územně analytických podkladů. Osoba jako autorizovaný inspektor se pak dopustí protiprávního jednání tím, že nenahlásí vzniklou poruchu, havárii nebo uzavře smlouvu o kontrole projektové dokumentace pro stavbu, ke které nemá oprávnění.

V ustanovení § 180 stavebního zákona jsou upraveny přestupky, kterých se může dopustit fyzická osoba bez oprávnění k vybraným činnostem a dále jako stavbyvedoucí nebo jako stavební dozor. Stavbyvedoucí se dopustí protiprávního jednání, pokud nereaguje na výzvu stavebního úřadu, řídí provádění stavby v rozporu s opatřením, popřípadě rozhodnutím stavebního úřadu, neodstraňuje závady a nespolupracuje s ostatními osobami zúčastněnými na výstavbě a neoznámí-li poruchu nebo havárii. Stavební dozor jedná v rozporu se zákonem,

pokud nereaguje na výzvu stavebního úřadu k odstranění závad, pokud nevykonává řádně odborný dozor nad prováděním stavby svépomocí anebo neoznámí-li poruchu či havárii.

Ustanovení § 181 definuje přestupky, kterých se může dopustit právnická nebo podnikající fyzická osoba v roli stavebního podnikatele. Jedná se o situace, kdy nenahlásí poruchu nebo závadu, která vznikla při provádění stavby nebo kdy nezajistí vedení provádění stavby stavbyvedoucím. Dále se dopustí přestupku, pokud provede stavbu v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, případně pokud nezajistí provedení činností držiteli zvláštních oprávnění, jsou-li jinými právními předpisy vyžadována.

Všechna výše popsaná ustanovení § 178-181 stavebního zákona určují, vždy ve svém posledním odstavci, správní trest. Jedná se o správní trest pokuty, přičemž ty jsou ve většině případů rozděleny do skupin odrážejících společenskou závažnost protiprávního jednání, za které jsou ukládány. Jednotlivé skupiny jsou vždy ohraničeny maximální výší pokuty, kterou lze uložit. Dle ustanovení § 183 stavebního zákona pokuty vybírá a vymáhá správní orgán, který ji uložil.

Společným ustanovením se věnuje ustanovení § 182 stavebního zákona, dle kterého se určuje orgán příslušný k projednání přestupků dle stavebního zákona. Stavební zákon až na výjimky pověřuje projednáním přestupku v prvním stupni obecné stavební úřady, speciální stavební úřady nebo vojenské a jiné speciální úřady podle působnosti, kterou danému úřadu stavební zákon svěřuje (viz ustanovení § 13, § 15, § 16 stavebního zákona).

B. Odůvodnění nezbytnosti nové právní úpravy, zásady její tvorby a soulad s právním řádem ČR

Nezbytnost nové právní úpravy přestupků v rámci stavebního zákona vyplývá ze samotné rekodifikace stavebního práva, nikoli ze zásadně nevyhovujícího stavu obsaženého v dosavadním stavebním zákonu. Správní trestání v předkládaném návrhu svým pojetím a rozsahem navazuje na stávající úpravu přestupků, která doznala změn v souvislosti s rekodifikací přestupkového práva v roce 2017. Návrh přirozeně respektuje existenci obecné části hmotného a procesního přestupkového práva v rámci současné úpravy přestupkového zákona, ve svém znění se tedy omezuje pouze na jednotlivé skutkové podstaty přestupků na úseku stavebního práva. Jednání správních orgánů trestajících porušení povinností stanovené návrhem by tak, stejně jako doposud, bylo normováno triádou právních předpisů. V oblasti obecné části přestupkového práva tedy samotným přestupkovým zákonem, v části zvláštní pak navrhovanou rekodifikací. Přestupkový zákon by současně vymezil pravidla řízení o přestupcích jako zvláštního druhu řízení správního. Při absenci konkrétních procesních pravidel je opět možné subsidiárně aplikovat správní řád. Návrh do značné míry zachovává též věcný obsah skutkových podstat přestupků stavebního práva.

Při tvorbě návrhu předkladatel ve formální rovině vycházel z aktuálního znění Legislativních pravidel vlády (dále jen „legislativní pravidla“), a to zejména s ohledem na vyjádření variant protiprávního jednání ve smyslu čl. 42 odst. 1 legislativních pravidel. V oblasti obsahové tvořily významný korektiv legislativních prací Zásady tvorby právní úpravy přestupků (usnesení vlády ČR ze dne 31. července 2018 č. 498).

C. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava správního trestání v oblasti stavebního práva naplňuje v obecné rovině požadavky rovnosti osob před zákonem dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod a enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí stanovené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pro oblast přestupkového práva je též relevantní hlava V Listiny základních práv a svobod, představující ústavněprávní garanci práva na soudní a jinou

ochranu, konkrétně právo na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 2), právo na rovnost účastníků řízení (čl. 37 odst. 3), právo na projednání věci veřejně a bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2), zásada nullum crimen, nulla poena sine lege (čl. 39) a zásada presumpce nevinny a zásada in dubio pro reo (čl. 40 odst. 2), zásada ne bis in idem (čl. 40 odst. 5) a zásada zákazu retroaktivity přísnějšího zákona v neprospěch pachatele (čl. 40 odst. 6). Tyto ústavně garantované principy a zásady jsou obsaženy v přestupkovém zákoně, případně správním řádu, které se při správním trestání dle navrhovaného zákona použijí.

V zákonné rovině předkládaný návrh vychází z obecné úpravy přestupkového práva hmotného a procesního, přičemž stanoví pouze jednotlivé skutkové podstaty na úseku stavebního práva. Lze tedy konstatovat, že navrhovaná úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

### **K § 154 – 156:**

Návrh mění postavení přestupků v rámci systematiky stavebního zákona. Oproti současné úpravě, která podřadila jednotlivé skutkové podstaty a související ustanovení týkající se působnosti pod pátou hlavu páté části společných ustanovení stavebního zákona, návrh vyčleňuje pro přestupky samostatnou, osmou část. Zvolené zařazení přestupků v předkládaném návrhu tak odpovídá Zásadám tvorby právní úpravy přestupků. V části se společným nadpisem „Přestupky“ nejsou žádná jiná, než ustanovení o přestupcích, a dochází tak k důslednému legislativně technickému oddělení ustanovení o přestupcích od ostatních ustanovení zákona, jak uvedené Zásady požadují. Navrhované uspořádání zároveň usnadňuje i prostou orientaci v navrhovaném právním předpisu.

Protiprávní jednání osob i v oblasti stavebního práva lze postihnout jako přestupek teprve tehdy, jestliže nelze jejich právní postavení negativně ovlivnit vhodnějším (požadavek efektivity) a současně méně invazivním nástrojem (požadavek subsidiarity). Nepostačí tedy pouhé naplnění formálních znaků přestupku (objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka). Správní orgán musí předtím, než přikročí k samotnému řízení o přestupku, nejprve zkoumat, zdali je naplněn též materiální znak přestupku – společenská škodlivost. Hovoříme tedy o materiálně-formálním pojetí přestupku. Správní orgán musí též zvažovat některé jiné právní následky porušení povinnosti (např. nařízení odstranění stavby), které mohou mít citelné nebo i citelnější důsledky než správní trest.

Při formulaci objektivní stránky skutkové podstaty přestupku předkladatel zkombinoval dle požadavku Zásad tvorby právní úpravy přestupků zobecněnou objektivní stránku skutkové podstaty s ohledem na druh porušené povinnosti s metodou odkazu na ustanovení zákona, v němž je povinnost uložena. Návrh využívá též doplňkový způsob formulace objektivní stránky skutkové podstaty přestupku, konkrétně kvalifikovanou skutkovou podstatu, která skutkovou podstatu základní doplňuje o další znaky zvyšující typovou závažnost přestupku (neboť se jedná o záměr v chráněném území, v ochranném pásmu, na nezastavitelném pozemku, v nezastavěném území, o záměr EIA nebo o záměr vyžadující vydání integrovaného povolení).

Návrh vyhovuje též požadavku náležitého označení subjektu přestupku. Nově jsou jednotlivé skutkové podstaty podřazeny právě dle subjektů, resp. jejich rolí, v jakých povinnosti stanovené stavebním právem porušují. Ustanovení § 15154 návrhu postihuje protiprávní jednání obecně fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Následně § 15155 postihuje porušení povinnosti tzv. zvláštním subjektem přestupku (stavebník, zhotovitel atd.) dle § 12 přestupkového zákona. Ustanovení § 1156 obsahuje přestupky, které může spáchat pouze fyzická osoba.

Subjektivní stránka skutkové podstaty přestupků v oblasti stavebního práva vychází z přestupkového zákona. U právnických osob a podnikajících fyzických osob je založena na objektivní odpovědnosti s možností liberace. U fyzických osob pak návrh předpokládá jednání zaviněné s tím, že postačí zavinění z nedbalosti.

Jako správní trest lze uložit pokutu, stejně, jako tomu je v současné úpravě (lze uložit i správní trest napomenutí dle ustanovení § 45 přestupkového zákona, propadnutí věci dle ustanovení § 48 přestupkového zákona či propadnutí náhradní hodnoty dle ustanovení § 49 přestupkového zákona). Návrh nezakotvuje povinné uložení správního trestu určitého druhu pomocí formulace „se uloží“. Je tudíž možné, uložit spolu s pokutou (při splnění zákonných podmínek) další správní trest, např. propadnutí věci, nikoliv však napomenutí, které nelze uložit spolu s pokutou (ustanovení § 35 a § 36 přestupkového zákona). Není ani vyloučena možnost upustit od správního trestu, popřípadě podmíněně upustit od uložení správního trestu.

Při stanovení výše pokuty dbal předkladatel na doporučení obsažené v Zásadách tvorby právní úpravy přestupků a stanovil pouze její horní hranici, aby při stanovení absolutně určitého trestu nedocházelo k přílišnému omezení správního uvážení. Zároveň nebyl shledán důvod pro stanovení dolní hranice výše pokuty. Při stanovení horní hranice pokuty bylo vycházeno ze stávajícího zákona, navrhuje se ale zvýšit horní hranice pokuty v relaci k růstu mezd za období od přijetí stávajícího stavebního zákona, tzn. od roku 2006 do roku 2022 (předpokládaná účinnost návrhu) a možnosti reagovat na nejzávažnější porušení zákona. Horní hranice pokut tak byly oproti stávajícímu stavu zvýšeny na dvojnásobek. Obdobně jako u stávajícího zákona jsou dle horní hranice pokuty rozděleny přestupky podle jejich typové závažnosti do čtyř skupin, aby nedocházelo k neodůvodněným rozdílům ve výši ukládaných pokut s ohledem na jejich společenskou škodlivost. V úvahu byla brána i skutečnost, aby uložené pokuty za přestupky byly, co do jejich výše, také reálně vymahatelné. Návrh dbá též ústavního principu rovnosti subjektů v právech ve smyslu čl. 1 Listiny základních práv a svobod, výše pokuty tedy není navázána na podnikatelskou činnost osoby, ale na význam porušené povinnosti, případně další, typové znaky skutkové podstaty (např. charakter území, v němž došlo ke spáchání přestupku).

V souladu se Zásadami tvorby právní úpravy přestupků je stanovení přísnějšího správního trestu (zvýšené horní hranice pokuty) u přestupku podle kvalifikované skutkové podstaty vyjádřeno v odstavci následujícím za odstavcem, který upravuje správní trest u základní skutkové podstaty. V tomto novém odstavci je odkázáno na odpovídající základní skutkovou podstatu a jsou uvedeny okolnosti odůvodňující uložení přísnějšího správního trestu (neboť se jedná o záměr v chráněném území, v ochranném pásmu, na nezastavitelném pozemku, v nezastavěném území, o záměr EIA nebo o záměr vyžadující vydání integrovaného povolení).

Terminologické změny návrhu oproti stávající úpravě odráží i jednotlivé skutkové podstaty přestupků. Za nejzásadnější lze považovat mj. zavedení nového, zastřešujícího pojmu „záměr“. Ten v sobě obsahuje nejen stavbu ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 a 2 návrhu (drobné a jednoduché stavby obsažené v přílohách návrhu), resp. její část či změnu dle ustanovení odstavce třetího, ale též změnu využití území, dělení nebo scelování pozemků a stanovení ochranného pásma. Znění jednotlivých skutkových podstat tak tohoto obecného pojmu využívá a o stavbě hovoří pouze v okamžiku, kdy postihuje jednání spočívající v jejím provedení, užívání či odstranění. Skutkové podstaty reflektují i snahu návrhu zpřehlednit stavební řízení tím, že výsledkem veškerých povolovacích procesů nově stanoví tzv. „povolení“, resp. jeden z jeho typů (zrychlené ve smyslu ustanovení § 104 návrhu, rámcové ve smyslu ustanovení § 105 návrhu, automatické dle ustanovení § 106 návrhu či povolení

dodatečné dle ustanovení §140, integrované povolení dle ustanovení §122, povolení předčasného užívání podle ustanovení §135, povolení odstranění stavby dle ustanovení §138).

#### **K § 157:**

Společná ustanovení k přestupkům uvádí věcnou příslušnost k projednání přestupku a výběru a vymáhání uložených pokut. Příslušnost předkladatel vyřešil odkazem na ustanovení návrhu k příslušnosti stavebních úřadů, konkrétně na ustanovení § 11 a § 13. Příslušnými pro řízení o přestupku v prvním stupni jsou příslušná územní pracoviště jednotlivých krajských stavebních úřadů a ve vyjmenovaných oblastech krajský stavební úřad a stavební úřad pro Hlavní město Prahu. U staveb sloužících k zajišťování obrany státu realizovaných Ministerstvem obrany, jím zřízenou nebo založenou právníkou osobou nebo Národním úřadem pro kybernetickou bezpečnost je dle návrhu pro řízení o přestupku příslušné Ministerstvo obrany, a to jako tzv. „jiný stavební úřad“. Ministerstvo vnitra roli jiného správního úřadu zastává pro stavby pro bezpečnost státu realizovaných Ministerstvem vnitra nebo jím zřízenou organizační složkou státu, Policií České republiky, Policejní akademií České republiky, Hasičským záchranným sborem České republiky, Úřadem pro zahraniční styky a informace, Bezpečnostní informační službou nebo Národním bezpečnostním úřadem. Zjištění nadřízeného správního orgánu v odvolacím řízení pak podléhá obecné úpravě dle ustanovení § 178 správního řádu.

Příslušnost k vybírání a vymáhání pokut není upravena návrhem odlišně od obecné úpravy dle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, podle něhož platí, že obecnou správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy vykonává celní úřad. Vybrané a vymožené pokuty jsou dle ustanovení § 6 odst. 1 písm. q) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, příjmem státního rozpočtu.

## **10 SOUDNÍ PŘEZKUM**

#### **K § 158:**

Upravuje se postavení stavebníka jako účastníka soudního řízení, jehož předmětem je rozhodnutí stavebního úřadu, a to i pokud jde o řízení o žalobě jiné osoby. Jedná se o zvláštní právní úpravu vůči obecné úpravě účastenství ve správním soudnictvím obsažené v § 33 odst. 1 a 2 SŘS. Podle dosavadní úpravy mohl stavebník v případech, kdy sám žalobou nenapadal rozhodnutí stavebního úřadu, získat pouze postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 SŘS. Změna tedy sleduje posílení procesního postavení stavebníka, který získává všechno práva účastníka řízení, zejména mj. právo navrhopvat důkazy a žádat o konání jednání.

Důvodem změny je především skutečnost, že v případě rozhodování o žalobě na zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla stavebníkovi povolena realizace záměru, je to právě stavebník, kdo může být rozhodnutím soudu přímo dotčen na svých subjektivních právech.

#### **K § 159:**

Ustanovení jako lex specialis k § 72 odst. 1 SŘS stanoví pro žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu lhůtu 1 měsíce od oznámení rozhodnutí žalobci. Účelem úpravy je přispět ke zrychlení rozhodování ve stavebních věcech. Lhůtu 1 měsíce lze přitom považovat za dostatečně dlouhou zejména s ohledem na skutečnost, že v žalobě nemohou být uplatňovány zcela nové skutečnosti a argumenty, které mohly být uplatněny již v řízení před stavebním úřadem.

## **K § 160:**

Smyslem navrženého ustanovení je omezit projednatelnost zjevně obstrukčních žalob či jiných podání a tím urychlit soudní rozhodování stavebních věcech. Ustanovení rozlišuje tři druhy nepřipustných podání:

1) zjevné zneužití práva, kterým se rozumí jednak podání, ze kterého je na první pohled zřejmý šikanózní záměr, proto lze, na základě zásady zákazu zneužití práva, která je součástí právního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č.j. 1 Afs 107/2004-48), odepřít procesní práva tomu, kdo je zneužívá na úkor jiných osob), jednak podání obsahující námitky, které mohl podatel uplatnit již v řízení před stavebním úřadem, avšak neučinil tak, čímž porušil zásady subsidiarity a koncentrace řízení, které jsou uplatňovány v celém stavebním zákoně. Tato právní úprava vychází z § 104 odst. 4 SŘS, upravujícího nepřipustnost kasační stížnosti, opírající se jen o důvody (žalobní námitky, viz nálezný Ústavního soudu ze dne 29. 7. 2013, sp. zn. I. ÚS 671/13), které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak mohl učinit. Smyslem je přimět žalobce k tomu, aby své námitky uplatňoval v plném rozsahu již v řízení vedeném stavebním úřadem, a umožnil tak ostatním účastníkům takového řízení na námitky adekvátně reagovat;

2) v návaznosti na úpravu plánovacích smluv se stanoví, že není přípustné, aby smluvní strana plánovací smlouvy po dobu jejího trvání podávala proti povolení záměru žalobu či jiné podání, jehož obsah by byl v rozporu s plánovací smlouvou;

3) podání směřuje proti rozhodnutí stavebního úřadu, vydaného na základě předchozího rozhodnutí soudu, kterým byl stavební úřad vázán, neboť v takovém případě by byl opětovný soudní přezkum nadbytečný.

K nepřipustným částem návrhu soud nepřihlíží; a contrario tedy platí, že pokud návrh obsahuje i jiné než nepřipustné části (body), soud jej v tomto rozsahu projedná.

Odkaz na § 53 OSŘ umožňuje soudu v případě zneužití práva uložit podateli pořádkovou pokutu do výše 50 000 Kč.

## **K § 161:**

Ustanovení navazuje na úpravu speciálních důvodů nepřipustnosti žaloby či jiného podání v § 160. Soud návrh odmítne, pokud je nepřipustný jako celek, tedy neobsahuje žádnou přípustnou část (žalobní bod). K odmítnutí žaloby z tohoto důvodu je třeba jednomyslné usnesením senátu.

V případě odmítnutí návrhu podle tohoto ustanovení jsou negativními důsledky pro navrhovatele nevrácení soudního poplatku a uložení povinnosti nahradit ostatním účastníkům náklady soudního řízení.

## **K § 162:**

Stejně jako podle obecné úpravy odkladného účinku žaloby v případě (§ 73 odst. 1 SŘS) nemá ani žaloba proti rozhodnutí stavebního úřadu odkladný účinek ex lege, ale pouze na základě rozhodnutí soudu v případě, že o odkladný účinek požádá žalobce a že budou splněny čtyři kumulativní podmínky:

1) jak samotná žaloba, tak návrh na přiznání odkladného účinku jsou odůvodněné a obsahují alespoň jeden přípustný žalobní bod;

2) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro újmu pro žalobce nebo pro životní prostředí;



3) újma hrozící žalobci či životnímu prostředí musí být nepoměrně vyšší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a

4) přiznání odkladného účinku není v rozporu s důležitým veřejným zájmem, kterým je též ochrana životního prostředí.

Podmínky pro přiznání odkladného účinku vychází z § 73 odst. 2 SŘS (ochrana zájmů třetích osob, které musí být poměřovány se zájmem žalobce na odkladném účinku žaloby) a z § 9d odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož soud přizná žalobě odkladný účinek v případě hrozícího nebezpečí, že realizací záměru (totiž jak finální stavbou, tak samotnou výstavbou) může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

Soud musí rozhodnout o návrhu na odkladný účinek žaloby dle § 73 odst. 4 SŘS, tedy bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dní od podání takového návrhu. Pokud soud přizná žalobě odkladný účinek, je povinen o žalobě samotné rozhodnout s nejvyšším urychlením. Odkladný účinek žaloby ze zákona zanikne uplynutím 90 dní od právní moci usnesení o odkladném účinku, ledaže soud usnesením prodlouží dobu trvání odkladného účinku žaloby, a to nanejvýš na dalších 90 dní (takto lze rozhodovat opakovaně).

Ve zbytku se použije obecná právní úprava obsažená v § 73 odst. 3 a 5 SŘS.

### **K § 163:**

Odstavec 1 ukládá soudu povinnost vypořádat se se všemi žalobními body ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) SŘS. Nejedná se zcela novou povinnost soudu, o čemž svědčí například nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, který povinnost soudu vypořádat se se všemi žalobními body, resp. námitkami výslovně konstatuje. Nový je však požadavek aby soud přezkoumal všechny žalobní body i tehdy, když dospěl soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Důvodem je snaha předejít situaci, kdy soud rozhodne pouze o jednom žalobním bodu, stavební úřad (vázan rozhodnutím soudu) následně své pochybení napraví, současně však již nedojde k nápravě dalších pochybení, která sice byla uvedena v dalších žalobních bodech, ale kterými se soud již nezabýval, a žalobci tak nezbyvá, než se znova domáhat zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

Odstavec 2 umožňuje, za účelem urychlení rozhodování, aby soud nejen zrušil napadené rozhodnutí stavebního úřadu, ale též aby správní rozhodnutí změnil a tím sám rozhodl ve věci samé, aniž by bylo nutné vracet případ zpět stavebnímu úřadu k vydání nového rozhodnutí. Soud však této možnosti může (tj. není povinen) využít, jen v těch případech, kdy je zcela zřejmé, jak by měl stavební úřad rozhodnout, pokud by mu byla věc vrácena, nebo kdy jde o opakované nerespektování závazného právního názoru soudu stavebním úřadem. Zároveň však není (a nemůže být) cílem tohoto ustanovení, aby soudy obsahově a věcně nahrazovaly činnost stavebních úřadů, ale pouze aby ji mohly výjimečně nahradit tam, kde by zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu k dalšímu řízení bylo zcela zjevně jen zbytečným formálně-procesním „ping-pongem“. Lze připomenout, že v řízení o zásahové žalobě soud má též možnost aktivně přikazovat (nebo zakazovat) správnímu orgánu určité jednání, a proto není důvod tuto možnost v omezeném rozsahu nepřipustit i v řízení o žalobě proti rozhodnutí.

Odstavec 3 vylučuje možnost přezkoumat rozhodnutí soudu, kterým bylo změněno rozhodnutí stavebního úřadu, v přezkumném řízení ve smyslu § 94 an. správního řádu, nebo vést obnovu řízení ve smyslu § 100 an. správního řádu. Tímto postupem by došlo k přezkumu pravomocného rozhodnutí soudu, což je pojmově vyloučeno. Možná je pouze obnova soudního řízení dle § 111 SŘS.

## **K § 164:**

Zvláštní právní úprava, obsažená v této části, se při soudním přezkumu rozhodnutí a dalších opatření stavebního úřadu uplatní i na řízení o kasační stížnosti (§ 102 an. SŘS) a na řízení o obnově řízení (§ 111 an. SŘS), s výjimkou lhůty pro podání žaloby. Zároveň se stanoví, že na pro nově upravené řízení o zrušení právního předpisu, jehož obsahem je územně plánovací dokumentace, se obdobě použijí ustanovení upravující nepřipustnost podání a odmítnutí návrhu.

## **11 USTANOVENÍ SPOLEČNÁ, PŘECHODNÁ A ZÁVĚREČNÁ**

### **11.1 Společná ustanovení**

## **K § 165:**

Jde o standardní výčet předpisů práva EU, které zpracovává stavební zákon. Vzhledem k tomu, že stavební zákon je kodexem, je toto ustanovení zařazeno do společných ustanovení poslední části, podobně jako v případě občanského zákoníku.

### **11.2 Přejídná ustanovení**

## **K § 166:**

V zájmu zabezpečení řádného výkonu agendy státní stavební správy poté, co přejde věcná působnost v této oblasti z dosavadních orgánů státu i územních samosprávných celků na novou organizační soustavu, jsou upraveny otázky přechodu (výkonu) práv a povinností z dosavadních služebních i pracovněprávních vztahů zaměstnanců státu, krajů a obcí. V některých případech nebude docházet ke změně zaměstnavatele (kterým zůstane stát), v souvislosti s přechodem agendy ze stávajících úřadů (např. ministerstev) na novou soustavu však dojde k přechodu výkonu práv a povinností ze služebních a pracovněprávních vztahů. V souvislosti s přechodem agendy z územních samosprávných celků na stát dojde pak k přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů jako takových. Společným jmenovatelem je v obou případech konstrukce přechodu (výkonu) práv a povinností ze služebních či pracovněprávních vztahů, která sleduje přechod agendy, resp. činností zajišťovaných dotčenými zaměstnanci – nedojde tedy např. k přechodu zaměstnanců Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra coby tzv. jiných stavebních úřadů, jejichž kompetence zůstane zachována (nepřechází na novou soustavu). „Činnost“ ve smyslu tohoto ustanovení je chápána materiálně, tj. jako zajišťování určitých úkolů veřejné správy bez ohledu na formu této činnosti (je tedy v tomto ohledu bez významu, zda je dle dosavadní úpravy výstupem dané činnosti závazné stanovisko, které se již nebude dle nového stavebního zákona vydávat, neboť dochází k integraci této agendy do rozhodovací činnosti stavebního úřadu). Toto řešení je současně v zájmu dotčených zaměstnanců, neboť jim poskytuje garanci možnosti dalšího výkonu práce, pro niž disponují odbornou kvalifikací. Pravidla stanovená pro přechod zaměstnanců se týkají jak zaměstnanců vykonávajících kvalifikovanou agendu (úředníky), tak i obslužného personálu podílejícího se na zajištění dané agendy.

Přechod (výkonu) práv a povinností na stát je navržen tak, že k němu dojde přímo na základě zákona (bez dalšího). Z tohoto pravidla je navržena výjimka ve vztahu k zaměstnancům územních samosprávných celků, kteří v rámci svých pracovních poměrů vykonávají i činnosti, které nepřecházejí na novou institucionální soustavu. V těchto případech bude podmínkou tzv. delimitace dotčených zaměstnanců do nové soustavy uzavření předchozí dohody mezi NSÚ, zaměstnancem a obcí či krajem. Totéž platí ve vztahu k zaměstnancům, kteří by měli v důsledku přechodu pozbýt postavení vedoucího

zaměstnance, neboť v rámci přechodu dosavadních zaměstnanců územních samosprávných celků není možné garantovat zachování vedoucích funkcí (s dále uvedenou výjimkou týkající se prvního obsazení vrcholných vedoucích pozic krajských stavebních úřadů a jejich územních pracovišť do té doby, než budou tato místa obsazena postupem podle zákona o státní službě). Současně se však navrhuje stanovit takovým zaměstnancům, kteří pozbudou v důsledku přechodu vedoucí pozice, časově omezený nárok na výplatu zadostiučinění ve vyšší příplatku za vedení, která jim byla naposledy určena jako vedoucím zaměstnancům.

Z hlediska nového „umístění“ konkrétních zaměstnanců se navržená úprava snaží v maximální možné míře respektovat stávající místo práce a charakter pracovní činnosti dotčených zaměstnanců. Dosavadní zaměstnanci zařazení do ministerstev a jiných státních orgánů tak budou nově zařazení do NSÚ, popř. v souladu se zákonem o státní službě do krajského stavebního úřadu, pokud na něj přejde stávající agenda ministerstev nebo jiných státních úřadů; dosavadní zaměstnanci krajů se stanou zaměstnanci státu zařazenými do krajského stavebního úřadu v sídle dotčeného kraje; dosavadní zaměstnanci obcí se stanou zaměstnanci státu zařazenými do územního pracoviště v sídle obce s rozšířenou působností, z níž práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přecházejí, popř. v jejímž obvodu se nachází obec, ze které tato práva a povinnosti přecházejí na stát. Výjimkou z tohoto postupu jsou situace, kdy zaměstnanec obce vykonává v současnosti agendu druhostupňového orgánu (jde o případ některých statutárních měst); v těchto případech se navrhuje přechod takového zaměstnance do krajského stavebního úřadu.

V případě dosavadních zaměstnanců obcí a krajů musí být upraven rovněž režim jejich přechodu do služebního poměru, a to v úzké souvislosti a provázanosti s nastavením systemizace služebních a pracovních míst v nové institucionální soustavě. První systemizace bude navržena předsedou NSÚ tak, aby byla účinná současně s nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Přechod práv a povinností zaměstnanců obcí a krajů na stát bude zásadně splývat s účinností první systemizace (tj. účinností zákona). Výjimkou jsou vedoucí představitelé krajských stavebních úřadů a jejich územních pracovišť, u kterých je navržen termín přechodu práv a povinností tak, aby předcházel účinnosti stavebního zákona jako celku, a to v s cílem vytvořit optimální podmínky pro přípravu a nastavení nové organizační struktury.

Navrhuje se proto, že dosavadní vedoucí pracovníci obecných stavebních úřadů na krajské úrovni, resp. na úrovni obce s rozšířenou působností, se považují za ředitele krajských stavebních úřadů, resp. vedoucí územních pracovišť, a to až do doby standardního obsazení těchto funkcí postupem dle zákona o státní službě. Služební poměr na dobu neurčitou vznikne těmto vedoucím zaměstnancům přímo ze zákona, a to s účinností první systemizace. Předpokladem tohoto postupu je však souhlas dotčených vedoucích zaměstnanců; v případě jejich výslovného nesouhlasu mohou tito zaměstnanci přejít do nové organizační soustavy jako řadoví zaměstnanci, kdy ovšem podmínkou takového přechodu bude dohoda mezi NSÚ, zaměstnancem a dotčeným územním samosprávným celkem (vzhledem ke skutečnosti, že přechodem by došlo ke ztrátě vedoucí funkce). V případě ostatních zaměstnanců přecházejících z obcí a krajů dojde účinností první systemizace k přechodu práv a povinností na stát a současně jim vznikne nárok na přijetí do služebního poměru za podmínek stanovených zákonem o státní službě.

Pravidla spisové rozluky upravuje zákon o archivnictví a spisové službě, a to primárně pro situace, kdy dochází k rušení určených původců dokumentů. Uvedený zákon sice upravuje přiměřené použití této úpravy i pro případy změny působnosti určených původců, z důvodu právní jistoty a potřeby komplexní úpravy spisové rozluky je však vhodné v přechodných ustanoveních výslovně zakotvit „plný“ režim zákona o archivnictví a spisové službě.

S ohledem na rozsah předávané agendy se dále navrhuje stanovit lhůtu pro předání dokladů týkajících se neukončených správních řízení, včetně povinnosti sepsat o tomto předání protokol.

#### **K § 167:**

Toto ustanovení obsahuje přechodná ustanovení na úseku územního plánování.

Pro zachování stability v území se zakotvuje, že zásady územního rozvoje se považují za územní plány kraje podle tohoto zákona, ale musí být při nejbližší změně uvedeny do souladu s požadavky na obsah územního plánu kraje dle tohoto zákona a přejmenovány.

Stejně tak je zachována doba platnosti pro územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán schválené přede dnem 1. ledna 2007 tak, jak byla v předchozím stavebním zákoně. Pro zachování právní jistoty v území se však stanovuje, že do doby vydání nové ÚPD obce zůstávají v platnosti ty části těchto ÚPD, které vymezují zastavěné území nebo zastavitelné plochy, které se nadále považují za zastavěné území a zastavitelné plochy podle tohoto zákona. Ostatní části těchto ÚPD se do doby vydání nové ÚPD považují za územní studie, která je podmínkou pro rozhodování. Z toho důvodu musí být bez zbytečného odkladu poté, co tyto části ÚPD pozbydou platnosti a stanou se územní studií, tyto územní studie vloženy pořizovatelem do geoportálu. K § 168:

Obsahem jsou přechodná ustanovení týkající procesních norem. Je stanoveno, jakým způsobem se vyřídí správní řízení zahájená podle dosavadní právní úpravy a jakým způsobem se naloží s vydanými správními akty, které vzhledem k jedinému povolovacímu řízení nově tvoří integrální součást výroku o povolení záměru.

Vzhledem k rozsáhlé institucionální změně je stanoveno dvojnásobné prodloužení všech lhůt stanovených tímto zákonem pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu.

Automatické povolení a procesy na něj navazující jsou vyloučeny do úplného zprovoznění příslušných informačních systémů.

#### **K § 168:**

**Toto ustanovení obsahuje přechodná ustanovení na úseku stavebního řádu.**

Obecným východiskem přechodných ustanovení, s ohledem na zásadní institucionální změny stavební správy, je, že všechna řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti zákona budou dokončeny podle nové právní úpravy. Zároveň je ale třeba ochránit učiněné úkony a podklady pro řízení nabytých stavebníků v dobré víře. Z tohoto důvodu je upraven mechanismus pro jednotlivá zahájená řízení, získané podklady, zpracované dokumentace a je vyjádřeno pravidlo, jak bude po nabytí účinnosti zákona nakládáno s vydanými rozhodnutími a jinými úkony učiněnými podle dosavadní právní úpravy.

#### **K § 169:**

Jde o standardní zmocňovací ustanovení k vydání vyhlášek Úřadem.

#### **K § 170:**

Jde o standardní zrušovací ustanovení ke zrušení stavebního zákona č. 183/2006 Sb. a všech jeho novelizací a prováděcích předpisů.

## **K § 171:**

Vzhledem k tomu, že nový stavební zákon přináší zásadní změny v institucionální oblasti v podobě zřízení nové autonomní soustavy státních orgánů, je nezbytné stanovit dělenou účinnost zákona tak, aby relevantní ustanovení týkající se této institucionální reformy nabyly účinnosti s předstihem a byl tak zajištěn potřebný časový prostor pro vznik nové soustavy a její přípravu na plnění úkolů státní stavební správy. Nejprve by mělo nabýt účinnosti ustanovení zřizující Nejvyšší stavební úřad, a to 8 měsíců před účinností zákona jako celku tak, aby v tomto mezidobí bylo možno zajistit výběr a jmenování vrcholných představitelů tohoto ústředního správního úřadu. Dále bude v daném mezidobí třeba připravit podmínky pro efektivní přechod zaměstnanců státu i územních samosprávných celků zařazených v úřadech, jejichž působnost přechází na novou organizační soustavu. Vzhledem k jednotnému režimu státní služby (dle zákona o státní službě), jemuž bude nová soustava podléhat, tak bude třeba připravit první systemizaci služebních a pracovních míst (tak, aby tato systemizace mohla nabýt účinnosti s účinností zákona jako celku), jakož i zajistit první obsazení vedoucích představitelů nových správních orgánů v území, tj. ředitelů krajských stavebních úřadů a vedoucích územních pracovišť krajských stavebních úřadů. Tito funkcionáři se tedy stanou ze zákona zaměstnanci státu s předstihem tak, aby mohli účinně spolupůsobit při realizaci delimitace ostatních zaměstnanců. Relevantní přechodná ustanovení upravující tyto otázky nabývají proto účinnosti s adekvátním časovým předstihem v zájmu naplnění uvedených cílů.