

VĚCNÝ ZÁMĚR

REKODIFIKACE VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

14. 12. 2018

OBSAH VĚCNÉHO ZÁMĚRU

1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE.....	8
2. VÝCHODISKA REKODIFIKACE.....	11
3. PŘEHLED PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ, K NIMŽ SE VĚCNÝ ZÁMĚR VÁŽE	15
4. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY	17
5. PŘEHLED NÁVRHŮ VĚCNÝCH ŘEŠENÍ.....	21
6. NAVRHY VĚCNÝCH ŘEŠENÍ.....	24
A. INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY	24
1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí.....	24
2. Popis a vyhodnocení současného stavu v oblasti institucí.....	24
3. Zahraniční zkušenosti.....	37
4. Návrh věcných řešení v oblasti institucí.....	39
5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu	58
B. ZMĚNY SOUVISEJÍCÍ S ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍM.....	60
1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování	63
2. Změny v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování....	64
3. Regulace struktury a obsahu územně plánovací dokumentace.....	79
4. Plánovací smlouvy	79
5. Posílení významu územně plánovacích podkladů	80
6. Právní úprava náhrad za změnu v území.....	81
7. Další změny na úseku územního plánování	83
8. Proces a podmínky transformace územně plánovacích dokumentací podle stávajícího stavebního zákona na územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona.....	84
9. Změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací.....	85
C. PROCESNÍ ZMĚNY	95
1. Shrnutí cílů a východisek rekodifikace v oblasti procesu povolování staveb.....	95
2. Elektronizace stavební agendy	98
3. Jednotné řízení o povolení stavby	104

4. Jedno rozhodnutí o povolení stavby / veřejnoprávní smlouva.....	105
5. Závazné lhůty a následky jejich nedodržení.....	107
6. Řízení o povolení stavby	112
7. Provádění stavby.....	123
8. Změna stavby před jejím dokončením	123
9. Kolaudace	124
10. Změna dokončené stavby / změna v užívání stavby	125
11. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení.....	126
12. Úloha autorizovaných inspektorů	126
13. Stavební úřad jako arbitr veřejného zájmu	127
D. ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA.....	128
1. Východiska rekodifikace v oblasti hmotného práva	128
2. Návrh řešení	128
3. Celkové přenastavení zákonných pravidel stavebního hmotného práva	129
4. Technické normy (ČSN)	142
E. ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU	150
1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu	150
2. Soudní přezkum rozhodnutí stavebních úřadů.....	152
3. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace.....	171
F. FINANČNÍ (EKONOMICKÉ) ZMĚNY	189
7. SOULAD NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM, MEZINÁRODNÍMI ZÁVAZKY ČESKÉ REPUBLIKY A ZÁVAZKY VYPLÝVAJÍCÍMI Z ČLENSTVÍ V EU	190
8. PŘEDPOKLÁDANÝ HOSPODÁŘSKÝ A FINANČNÍ DOPAD NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA STÁTNÍ ROZPOČET, OSTATNÍ VEŘEJNÉ ROZPOČTY, NA PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 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.....	190
9. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ VE VZTAHU K ZÁKAZU DISKRIMINACE A VE VZTAHU K ROVNOSTI MUŽŮ A ŽEN.....	190

10. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ VE VZTAHU K OCHRANĚ SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ	190
11. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ Z HLEDISKA KORUPČNÍCH RIZIK	191
12. ZHODNOCENÍ DOPADŮ NA BEZPEČNOST NEBO OBRANU STÁTU	191

SEZNAM PŘÍLOH

PŘÍLOHA 1 – PŘEHLED ZÁKONŮ SOUVISEJÍCÍCH S REKODIFIKACÍ VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA	192
PŘÍLOHA 2 – PŘÍKLADY OBECNÝCH POŽADAVKŮ NA VÝSTAVBU	193
PŘÍLOHA 3 – PŘÍKLADY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ UPRAVUJÍCÍCH ROZSAH A OBSAH DOKUMENTACE NEBO PROJEKTOVÉ DOKUMENTACE	193
PŘÍLOHA 4 – DOTČENÉ ORGÁNY VE VZTAHU K STAVEBNÍMU ZÁKONU – ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ A STAVEBNÍ ŘÁD	195
PŘÍLOHA 5 – DOTČENÉ ORGÁNY VE VZTAHU K STAVEBNÍMU ZÁKONU – ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ	196
PŘÍLOHA 6 – PŘÍKLADY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBSAHUJÍCÍCH DALŠÍ POŽADAVKY	197
PŘÍLOHA 7 – STAVEBNÍ ÚŘADY	198
PŘÍLOHA 8 A 9 – PŘÍKLADY BĚHU PROCESNÍCH LHŮT V ŘÍZENÍ O POVOLENÍ STAVBY S JEJICH PŘERUŠENÍM A BEZ PŘERUŠENÍ.....	199

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Aarhuská úmluva	Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
dotčené orgány	správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu, a jiné orgány, kterým postavení dotčeného orgánu přiznává zákon (§ 136 odst. 1 správního řádu)
DPS	dokumentace pro povolení stavby
DÚR	dokumentace pro územní rozhodnutí
GFŘ	Generální finanční ředitelství
InfZ	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
kompetenční zákon	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů
krajský stavební úřad	státní stavební úřad podle navrhované nové právní úpravy zřízený na úrovni kraje včetně jeho detašovaného pracoviště zřízeného na úrovni obce s rozšířenou působností
krajské zřízení	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
Nejvyšší stavební úřad	Nejvyšší stavební a územně plánovací úřad
obecní zřízení	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
s. s. p.	zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů
SEA	posuzování vlivů koncepce na životní prostředí
směrnice EIA	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
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
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
stanovisko EIA	stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí
stavební právo	územní plánování, úprava vyvlastnění a složkové předpisy chránící dílčí veřejné zájmy aplikované při výstavbě
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, č. 209/1992 Sb.
ÚPD	územně plánovací dokumentace
zákon č. 50/1976 Sb.	zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
zákon o hlavním městě Praze	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

zákon o integrované prevenci	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci)
zákon o ochraně přírody a krajiny	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
zákon o státní službě	zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů
zákon o urychlení výstavby	zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů
zákon o Ústavním soudu	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

Moderní stavební právo se 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:¹

- od roku 1886 do roku 1949,
- od roku 1949 do roku 1958,
- od roku 1958 do roku 1976,
- od roku 1976 až do roku 2006, kdy byl přijat současný stavební zákon.

V prvním a zároveň nejdelším období byly na našem území přijaty stavební řády pro velká města i venkov. Praha měla svůj vlastní stavební řád,² který se stal postupně závazným též pro Plzeň a České Budějovice.³ Pro ostatní obce v Čechách platil zákon č. 5/1889 z. z.

Tehdejší stavební řády upravovaly základní instituty a pravidla územního plánování (přijímaly se tzv. plány polohy), pravidla 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.⁴

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).

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

² Zákon č. 40/1886 z. z.

³ Zákon č. 16/1887 z. z. pro Plzeň a zákon č. 17/1887 z. z. pro České Budějovice.

⁴ 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).⁵ 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.⁶

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.⁷ 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.⁸

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 dle 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.⁹ 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.¹⁰

Dalším stěžejním právním předpisem ve vývoji českého veřejného stavebního práva, který započal **třetí období** jeho vývoje, byl zákon č. 84/1958 Sb., o územním

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

⁶ Mareček, J., cit. výše, s.11.

⁷ Tamtéž, s.12.

⁸ Mareček, J, cit. výše, s.13.

⁹ Vyhláška č. 709/1950 Ú.I.

¹⁰ Tamtéž, s. 13.

plánování. Ten poprvé v historii zavedl **institut územního rozhodování**. Tento institut se 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.

Poslední velkou kodexovou úpravu předcházející té současné, představoval zákon č. 50/1976 Sb., díky kterému 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**. Územně plánovací dokumentace 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.

Tento zákon prošel četnými novelizacemi, z nichž asi nejdůležitější byla **novela z roku 1998**, na jejímž 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 územně plánovací dokumentace, kterou již tvořily jen územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Územně plánovací dokumentace obcí, později i krajů, zákon svěřoval do jejich samostatné působnosti a schvalovala je jejich zastupitelstva.¹¹

Pátá etapa vývoje našeho stavebního práva počíná dne 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti stavební zákon. Tato etapa trvá dodnes.

¹¹ Dienstbier, F., cit. výše, s.201.

2. VÝCHODISKA REKODIFIKACE

České veřejné stavební právo zahrnuje územní plánování, úpravu vyvlastnění a složkové předpisy chránící dílčí veřejné zájmy aplikované při výstavbě. I více než 10 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.,¹² má stále daleko k ideálnímu stavu.

Potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila v průběhu projednávání poslední novely stavebního zákona, která přinesla sice podstatné, leč dílčí změny. Aby úprava veřejného stavebního práva dosáhla kvalit efektivit a funkčnosti a přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb i povolovacích procesů, je nezbytné připravit nový stavební zákon. Kromě toho je však třeba přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést též podstatnější reformu veřejné správy v České republice.

V programovém prohlášení vlády ČR se kromě jiného stanoví, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice, prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva a zjednoduší a zkrátí přípravu staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti.

V České republice je sice více než 6 000 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.

Sílí **naléhavá potřeba české veřejné stavební právo podstatně rekodifikovat**. Předkladatel má za cíl přiblížit ho standardům vedoucím k jeho zefektivnění, odstranění obstrukcí, průtahů či bariér, které dnes omezují výstavbu a rozvoj České republiky. Jde o dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, jež se ve stavebním právu v širším smyslu projevují.

Dnešní společenské a ekonomické prostředí si žádá, aby stavební právo stanovilo **jednoduchá, aplikovatelná, vymahatelná a srozumitelná pravidla**, která zajistí výstavbu klíčových dopravních staveb a další infrastruktury, např. dálnice, jiné pozemní komunikace, ropovody, přehrady (zejména v době problémů se suchem) aj. Stavební právo musí umožňovat řešení bytových potřeb občanů nebo řešení absence staveb občanské a další vybavenosti. Stavební právo by také mělo každému umožnit jednoduše zjistit, jaký veřejný zájem zákonná úprava v určité konkrétní situaci chrání, a jak ho chrání.

¹² Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018. Poslední novela byla provedena zákonem č. 169/2018 Sb. s účinností od 1. 9. 2018.

Tyto potřeby opakovaně konstatovalo **MMR**. Již v roce 2017 připravilo materiál „*Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze*“, který dne 18. září 2017 projednala tehdejší vláda pod č. j. 988/17.

Rekodifikace veřejného stavebního práva se dotýká působnosti a zájmů řady dalších ústředních orgánů státní správy a dotčených orgánů, územních samosprávných celků i dotčených osob. Jakkoli odborná i dotčená veřejnost sdílí přesvědčení o nutnosti rekodifikace stavebního práva směrem k zásadnímu zjednodušení a modernizaci, na řadu otázek může být legitimně více názorů. Některé z následujících návrhů se proto mohou jevit jako revoluční. Nicméně vzhledem k tomu, v jakém stavu se dnes stavební právo nachází, nebylo cílem se omezovat prismatem stávajících zvyklostí a stávající právní úpravy. Předkladatel koncepčně identifikuje možnosti budoucích změn stavebního práva. Tyto změny jsou zcela nové, inspirované zahraničím nebo vycházejí z platné či předchozí české právní úpravy. Není důvod se v této souvislosti bránit ani návratu institutů a pravidel, která se osvědčila v minulosti.

Samotný pojem **rekodifikace** je spojen se zásadními změnami, nikoli jen s úpravami stávajícího stavu. O tom, že je zásadní změna materiálně potřebná, resp. nezbytná, nemůže být žádných pochyb.

Jde nejen o převažující závěry odborníků na české stavební právo a dotčených osob ze stavební praxe branže. Tyto závěry plynou i z celosvětových srovnávacích dat, které publikuje **Světová banka** ve studiích Doing Business. Podle studie 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.¹³

České stavební právo dospělo do stavu, ve kterém už **nestačí pouhá další novelizace**. V posledních letech jsme mohli sledovat hned několik tzv. velkých (a současně ambiciózních) novel stavebního zákona a souvisejících předpisů. Ty však nedosáhly zamýšlených cílů. Dílčím novelizacím stavebního zákona chyběla hlubší systémová koncepce i odvaha dotknout se samotných základů stávajícího stavebního práva. Tyto změny byly jen řešením některých nejakutnějších dílčích problémů. Neřešily problémy systémové. Zároveň vznikly problémy nové, nezamýšlené a nečekané (např. závazná stanoviska úřadů územního plánování). Z těchto událostí je nutno se poučit a neopakovat chyby.

Českému veřejnému stavebnímu právu je třeba konečně dát ucelenou koncepci vycházející z mnohem více koncentrovaných, nezávislejších a kompetenčně silnějších stavebních úřadů. Tato koncepce by měla navazovat na širší společenskou diskuzi

¹³ 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>.

o tom, jaké stavební právo vlastně v České republice chceme. Společnost, resp. odborná a dotčená veřejnost, by měla říci, jakou podobu by mělo mít rozhodování o povolování staveb, aby bylo rychlé, efektivní a bránilo obstrukcím a zneužívání. Aby podporovalo hospodářský, ekonomický a kulturní rozvoj České republiky, a přitom dostatečně chránilo jak veřejné zájmy, tak práva a oprávněné zájmy všech dotčených stran.

Bez zásadní změny **veřejného stavebního práva**, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezatíženou stavebně-právními problémy dneška, nelze současné problémy stavebního sektoru a navazujících segmentů vyřešit. Taková rekodifikace však znamená **vytvoření nového stavebního zákona a novelizaci desítek souvisejících zákonů** (viz níže přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže). Příprava nového stavebního zákona by proto nepochybně vyžadovala paralelní přípravu tzv. **změnového zákona**. To však není nic neobvyklého – např. poslední „velká novela“ stavebního zákona¹⁴ vedla ke změnám ve 43 jiných zákonech.¹⁵ Velká část doprovodných novel však bude mít jen legislativně-technickou povahu. Je nicméně bezpodmínečně nutné, aby se na úpravách aktivně podílely ty rezorty, v jejichž kompetenci se zákony tvořící „právní okolí“ ke stavebnímu zákonu nachází.

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva je třeba prověřit důvodnost a oprávněnost všech požadavků ze strany příslušných resortů. Je nutné prověřit opodstatněnost zakotvení dalších požadavků na stavebníky i stavební úřady v různých právních předpisech, čímž se bude řešit i roztržičnost stávající právní úpravy. Je třeba nastavit jasné a jednotné požadavky, což by mělo přispět ke snížení nároků na podklady dokládané stavebníky.

Jaké by tedy v souhrnu měly být účely a cíle rekodifikace? V obecné rovině by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximálního možného zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti povolování staveb a územního plánování a zvýšení právní jistoty dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí.

Ideálním výsledkem je **jedno jediné rozhodnutí** o (ne)povolení stavby, které vzejde **z jednotného povolovacího řízení**, integrujícího dnešní územní řízení, stavební řízení, EIA a další řízení podle složkových zákonů. **Musí ovšem skutečně jít o jedno řízení, kde vše probíhá paralelně. Nikoliv o kumulaci všech doposud samostatných řízení do formálně jednotného řízení**, kde fakticky jedno řízení navazuje na druhé, což je výsledek všech dosavadních novelizačních pokusů o „jedno řízení“.

¹⁴ Zákon 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.

¹⁵ Příkladem rekodifikace hodným následování by mohla být i nedávná poměrně zdařilá novelizace práva přestupkového, kde přijetí nového přestupkového zákona doprovázel i změnový zákon, který se zaměřoval na změny potřebné na jiných místech právního řádu a obsahoval dokonce 253 přímých novel jiných zákonů.

Rekodifikace veřejného stavebního práva musí vést i k řešení léta přetrvávající nevyhovující **organizace veřejné správy**. Na úseku stavebního práva trpí velkou roztržičností výkonu státní správy mezi obecnými, speciálními a jinými stavebními úřady a na úrovni obcí, krajů a rezortů. Složitá struktura stavebních úřadů se stanovením věcné a místní příslušnosti plyne nejen ze stavebního zákona, ale i z řady dalších zákonů.

Pozitivní změny nelze dosáhnout, aniž by se nezměnila organizace výkonu státní správy na úsecích umísťování a povolování realizace staveb. Tento krok povede nejen ke zcela nové úpravě ve stavebním zákoně, ale i ke změnám v mnoha souvisejících zákonech, což v důsledku bude znamenat i zcela zásadní a podstatnou reformu veřejné správy. Reforma celého systému by měla přispět kromě jiného také ke zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování.

Mezi cíle rekodifikace také musí patřit snaha o zajištění univerzálnosti, jednoduchosti, efektivity a férovosti jednotného povolovacího řízení při respektování práv všech dotčených subjektů. S tím souvisí i cíl celkového **posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu** a oslabení procesních kompetencí dotčených orgánů. Současně nedojde z hlediska věcného k oslabení ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů dotčených v procesu povolování staveb, na niž pochopitelně rezignovat nelze. Cílem rekodifikace naopak je identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah veřejných zájmů v územním a stavebním řízení.

S ohledem na dnešní praxi stavebního práva by se také rekodifikace měla pokusit o **prevenci střetů** žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Měla by zamezit zneužívání práva a nekonečným obstrukcím.

Rekodifikace stavebního práva se musí zaměřit i na **územní plánování**, které je třeba chápat jako nastavování pravidel rozvoje území včetně pravidel pro povolování staveb a koordinaci zájmů v území. Některé změny v individuálních řízeních o povolování staveb povedou k jistému omezení kompetencí samospráv při rozhodování oproti dnešnímu stavu. K jejich posílení a zvýšené stabilitě by naopak mělo dojít na úrovni územního plánování, které by mělo sloužit zejména jako prostředek pro vyvažování veřejných zájmů a společenského konsensu na rozvoji území, včetně zohledňování názorů a zájmů územních samospráv, dotčených osob i široké veřejnosti.

Předmětem rekodifikace pak samozřejmě bude i **oblast vyvlastňování**, která dnes tvoří nedílnou součást stavebně-právní materie. I v této oblasti by pozitivní přínosy přinesla nová struktura stavební správy, která by umožnila koncentraci know-how a potřebnou specializaci úředníků vyvlastňovacích úřadů.

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

Níže předkladatel věcného záměru uvádí návrhy konkrétních prioritních změn v šesti provázaných a vzájemně souvisejících oblastech. České veřejné stavební právo je potřebuje, aby se do budoucna posunulo z posledního místa mezi zeměmi Evropské unie a dosáhlo standardů, které nebudou investory odrazovat, ale lákat k výstavbě v České republice.

3. PŘEHLED PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ, K NIMŽ SE VĚCNÝ ZÁMĚR VÁŽE

Jako příklady zákonů, kterých se rekodifikace stavebního práva dotkne, lze uvést:

- Kompetenční zákon,
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon o ochraně přírody a krajiny,
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů,

- Obecní zřízení,
- Krajské zřízení,
- Zákon o hlavním městě Praze,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon o EIA;
- Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 256/2001, o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon o integrované prevenci,
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů,
- S. ř. s.;
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů,
- Správní řád,
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon o urychlení výstavby,
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů;
- a mnohé další.

4. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Za stávajícího právního stavu nelze v potřebné míře využít potenciál hospodářského a civilizačního rozvoje České republiky a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi všemi veřejnými a soukromými zájmy, kterých se týká stavební činnost v území. Hlavními příčinami tohoto stavu jsou:

- nejednotnost, složitost a „atomizace“ stavebního práva mezi obrovské množství vzájemně nepříteli komunikujících obecních, speciálních a jiných stavebních úřadů,
- zásahy samospráv a z části reálný, z části zneužívaný problém systémové podjatosti celých stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků,
- faktická personální i kompetenční „slabost“ stavebních úřadů, které postrádají dostatečnou odbornou i materiální vybavenost a jsou závislé na mnohdy rozporných závazných stanoviscích dotčených orgánů,
- zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek jinými orgány,
- zdlouhavé řízení,
- neustálé doplňování skutkových tvrzení a důkazů,
- účelové obstrukce účastníků řízení,
- instanční i kompetenční ping-pong mezi stavebními úřady navzájem,
- právní nejistota vyvolávaná fenoménem rušení územních plánů či jejich částí soudy a dovozováním zpětných účinků zrušení územního plánu (či jeho části) na již dříve vydaná pravomocná individuální povolení, či

- nedostatek odpovědnosti za způsobené škody dotčeným osobám.¹⁶

Podle dnešní právní úpravy dochází ke kumulaci několika samostatných řízení [posuzování vlivů na životní prostředí, územní řízení, stavební řízení, vedle nich ještě samostatná řízení o závazných stanoviscích dotčených orgánů a k tomu široce aplikované odkladné účinky žalob ve správním soudnictví]. Skutečnému stavu stavebních povolenacích procesů v České republice v celé šíři již nerozumí ani praktičtí znalci oboru. K úspěšnému projednání záměru je nezbytné využít celé profesionální týmy. Ani ty neumí předvídat, jak konkrétní řízení dopadne, a kdy bude vydáno finální (již nezrušitelné) rozhodnutí. Povolenací procesy staveb v České republice jsou zdrojem frustrace téměř každého, kdo přijde do styku se stavebním právem. Jsou zřejmě největší „brzdou“ české ekonomiky.

Vedle zmíněných problémů nejednotnosti českého veřejného stavebního práva, roztržičnosti 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 znovu 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 orgány územní samosprávy. V mnoha případech však mohou kolidovat zájmy samospráv prosazované v samostatné působnosti a veřejné zájmy chráněné v přenesené působnosti. Z těchto střetů zájmů poté v praxi plyne riziko systémové podjatosti orgánů, které mají ve stavebních věcech rozhodovat. Toto riziko může být v mnoha případech skutečné, ale také pouze zdánlivé. V praxi toho pak vehementně zneužívají účastníci řízení.¹⁷ V neposlední řadě je také třeba upozornit na **korupční hrozby**, které z této konstrukce plynou.

Všeobecná kritika zdlouhavé přípravy staveb se vždy bohužel soustředí pouze na stavební zákon, který upravuje z pohledu investora konečnou fázi povolenacího procesu. Je třeba si však uvědomit, že stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány, které chrání veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. **Problematika dotčených orgánů** představuje závažný letitý problém. Hlavním problémem současné právní úpravy je velký počet dotčených orgánů, roztržičnost této právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a rozdílnost forem vyjadřování. Dotčené orgány konkrétně procesně vystupují ve formě závazných stanovisek, stanovisek, rozhodnutí či vyjádření. Mnohé zákony ani důsledně nezakládají důvodnost

¹⁶ Srov. informace dostupné z webové stránky Veřejné ochránkyně práv zde: <https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/2016-mmr-vykon-rozhodnuti/>; <https://www.ochrance.cz/zvlastni-opravneni/vlada-cr/2016-mmr-odskodnovani/>.

¹⁷ Aktuální novelizace § 14 správního řádu problém systémové podjatosti reálně neřeší – viz dále.

a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů. Nestanovují také konkrétní požadavky na obsah závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů.

Ve vazbě na stavební zákon 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. Je však potřeba zdůraznit, že časovou prodlevu často zapříčiňuje plnění požadavků vyplývajících z dalších právních předpisů.

Své hodnocení stávající právní úpravy veřejného stavebního práva uvedla ve svém doporučení¹⁸ určeném České republice z května roku 2018 i **Rada Evropské unie**. Konkrétně konstatovala, že investice v České republice brzdí určitá 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.*“¹⁹ Zaznamenala také přípravu návrhu novely zákona o urychlení výstavby, která byla přijata pod č. 169/2018 Sb., a nabyla později 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. 2018.²⁰ Mimo jiné v ní vyzdvihuje skutečnost, že míra vydávání stavebních povolení zůstává pod historickými průměry. Regulační překážky pro novou výstavbu pak podle Evropské komise stupňují tlak na ceny nemovitostí.²¹ Evropská komise konstatuje: „*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*

¹⁸ 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].

¹⁹ Viz bod 11 doporučení.

²⁰ 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 nápravě makroekonomické nerovnováhy a výsledky hloubkových přezkumů strukturálních reforem podle nařízení (EU) č. 1176/2011 {Com(2018) 120 final}.

²¹ S. 25 zprávy Evropské komise o České republice.

povolení“ však patří k nejhorším v EU (9. 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 2018.²² 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 pochybnosti o přínosnosti 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**. Současně Evropská komise vyjadřuje obavu, že novela omezuje stávající práva občanské společnosti podílet se na různých fázích projektu. 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 stavební právní předpisy. Za další významnou překážku pro investice do infrastruktury Evropská komise označuje právní ošetření vyvlastňování půdy, které zůstává nevyřešeno.²³

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., ale znovu 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.²⁴

²² Má na mysli novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb.

²³ S. 36 zprávy Evropské komise o České republice.

²⁴ S. 48-49 zprávy Evropské komise o České republice.

5. PŘEHLED NÁVRHŮ VĚCNÝCH ŘEŠENÍ

A. INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY

- 1. Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy**
- 2. Konstrukce nové soustavy institucí, hierarchie a vzájemné vztahy jednotlivých stupňů**
- 3. Sjednocení na ústřední úrovni – vznik Nejvyššího stavebního úřadu**
- 4. Konstrukce zbytku nové soustavy stavební správy**
- 5. Odpovědnost úřadu a úředních osob**
- 6. Delimitace**
- 7. Integrace podstatné části kompetencí dotčených orgánů do státní stavební správy a změny v postavení dotčených orgánů ve zbytkové části kompetencí v územním plánování a povolování staveb**
- 8. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu**

B. ZMĚNY SOUVISEJÍCÍ S ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍM

- 1. Změny v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování**
- 2. Zvýšení míry koordinace územního plánování na úrovni krajů, zavedení územního plánu kraje a změny v pořizování krajské ÚPD**
- 3. Změny v obsahu územního plánu obce a změny v procesu pořizování územního plánu obce**
- 4. Zvýšení míry standardizace v právní úpravě struktury a obsahu územně plánovací dokumentace**
- 5. Zvýšení právního i praktického významu plánovacích smluv pro vydávání regulačních plánů a povolení stavby**
- 6. Posílení významu územně plánovacích podkladů**
- 7. Zakotvení jasných procesních pravidel pro poskytování náhrad za změnu území a změny v nastavení rozsahu těchto náhrad**
- 8. Zavedení služby sledování změn ve vztahu k pořizování ÚPD a jejich aktualizací a změn**
- 9. Začlenění základních ekonomických údajů do návrhu ÚPD v případě variantního řešení a v případě zpracování podstatných změn v návrhu ÚPD**
- 10. Posílení systematického výzkumu na úseku územního plánování**

11. Změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací

12. Další změny na úseku územního plánování

C. PROCESNÍ ZMĚNY

1. Zavedení elektronizace stavební agendy

2. Nahrazení stávajících povolovacích procesů jednotným řízením o povolení stavby

3. Nahrazení všech stávajících rozhodnutí či souhlasů nutných pro realizaci stavby jediným rozhodnutím o povolení stavby

4. Zavedení závazných lhůt a následků jejich nedodržení

5. Mantinely posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem

6. Posílení apelačních prvků v odvolacím řízení

7. Zjednodušení kolaudace

8. Odstranění nepovolené stavby bez možnosti dodatečného povolení

9. Integrace procesu EIA, povolení dle zákona o integrované prevenci a vyvlastnění do řízení o povolení stavby

D. ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA

1. Revize obecných požadavků na výstavbu ve zvláštních (složkových) předpisech

2. Přehledné zakotvení obecných požadavků na výstavbu a celkové přenastavení pravidel stavebního hmotného práva

3. Změny prováděcích vyhlášek MMR

4. Definování jednotlivých chráněných veřejných zájmů

5. Definování staveb, u nichž účel vyvlastnění stanoví zákon

6. Sjednocení odkazů na technické normy na základě indikativního odkazu a revize technických norem a jimi upravované materie

E. ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU

1. Soudní přezkum rozhodnutí stavebních úřadů

1.1 Posílení apelačních prvků

1.2 Nepřípustnost žalobního bodu v případě jeho neuplatnění v povolovacím řízení

1.3 Zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu a kasační stížnost a souvisejícího „sankčního“ soudního poplatku

- 1.4 Úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby
 - 1.5 Zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod
 - 1.6 Vytvoření specializovaných senátů u vybraných správních úseků krajských soudů a jejich obligatorní místní příslušnost ve věcech stavebního práva
 - 1.7 Další procesní změny v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu
2. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace
- 2.1. VARIANTA 1: Soudní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu
 - 2.2. VARIANTA 2: Změny soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy
- F. FINANČNÍ (EKONOMICKÉ) ZMĚNY

6. NÁVRHY VĚCNÝCH ŘEŠENÍ

A. INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY

1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí

V institucionální oblasti je cílem rekodifikace **vytvoření nové soustavy státních orgánů** s jasnými hierarchickými vztahy, jednotným řízením a metodickým vedením.

Cílem je tak především odstranit stávající, dlouhodobě neudržitelnou, organizační roztržitost stavební správy ve smyslu normativním i faktickém (jeden správní orgán je nezřídka nadán pravomocí stavebního úřadu obecného i speciálního, dále je kontraproduktivní též např. existence cca 700 stavebních úřadů velice různé velikosti a odborné úrovně), ale i věcném (komplikovaná a nepřehledná právní úprava působnosti tzv. obecných, speciálních a jiných stavebních úřadů v případě rozsáhlejších stavebních záměrů, kdy pro dílčí části tohoto záměru jsou dokonce příslušné různé stavební úřady). Současná soustava správních orgánů bude proto principiálně zjednodušena a zpřehledněna, a tím dojde i k odstranění stávajících systémových pochybností o věcné, místní a funkční příslušnosti²⁵.

Nová stavební správa nebude v žádném stupni součástí spojeného modelu veřejné správy a nebude tak ani vystavena souvisejícím rizikům tzv. systémové podjatosti. Půjde o **efektivní protikorupční systém**. Toto řešení současně umožní splnit další z podstatných cílů rekodifikace, jímž je **integrace vybraných agend dotčených orgánů** do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní (krajské, obecní) výkonu daných agend. (V podrobnostech viz podkapitola Změny v postavení dotčených orgánů).

Strategické institucionální změny tak jsou prvním a základním pilířem navrhované rekodifikace veřejného stavebního práva. Zavedení těchto změn především odstraní systémové nedostatky současné soustavy tak, jak jsou uvedeny v následující podkapitole.

2. Popis a vyhodnocení současného stavu v oblasti institucí

Výraznou slabinou současného systému stavební správy je **institucionální nejednotnost a roztržitost**.

²⁵ Předkladatel si je vědom skutečnosti, že v rámci jednotlivých odborů obecních a krajských úřadů, jakožto vnitřních organizačních jednotek těchto úřadů, nejde v pravém slova smyslu (v intencích teorie správního práva) o funkční příslušnost, nicméně tento terminologický aspekt reálně příliš snižuje zmíněné komplikace při určení příslušného orgánu (zde i ve smyslu vnitřní organizační jednotky) s negativními dopady na délku řízení atd.

Především pro stavebníky a investory není jednoduché se vyznat v kategoriích stavebních úřadů, jejich organizaci a zejména v rozsahu jejich kompetencí či souvisejících nejasnostech v otázkách věcné příslušnosti k výkonu veřejné správy. Jde mj. o důsledek existence celé řady speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů vedle stávající linie obecných stavebních úřadů.

Z tohoto závadného stavu pak vycházejí další (věcné) nedostatky, jakými jsou **nedostatečná horizontální i vertikální koordinace činnosti orgánů stavební správy**, s tím spojené riziko neodborného výkonu agendy apod. V neposlední řadě se právě v oblasti stavební správy výrazně projevují negativní rysy tzv. spojeného modelu veřejné správy, a to především stran tzv. **systémové podjatosti**.

2.1 Popis stávajícího systému institucí

2.1.1 Instituce územního plánování

Působnost na úseku územního plánování vykonávají orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

Konkrétně na **obecní úrovni** vykonávají působnost na úseku územního plánování:

- a) obecní úřad obce s rozšířenou působností jako úřad územního plánování (§ 6 odst. 1 stavebního zákona),
- b) jiný obecní úřad pro účely územního plánování, který splní kvalifikační kritéria (§ 6 odst. 2, § 24 stavebního zákona),
- c) pověřený obecní úřad jako stavební úřad [§ 6 odst. 3, § 13 odst. 1 písm. d) stavebního zákona],
- d) jiný určený obecní úřad jako stavební úřad (§ 13 odst. 2 stavebního zákona),
- e) městský a obecní úřad, který vykonával působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 2012 [§ 13 odst. 1 písm. e) stavebního zákona],
- f) zastupitelstvo obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 stavebního zákona],
- g) rada obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],
- h) rada obce v přenesené působnosti [§ 6 odst. 6 písm. a), b), c), e) stavebního zákona],
- i) zastupitelstvo obce za radu obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],
- j) zastupitelstvo obce za radu obce v přenesené působnosti [§ 6 odst. 6 písm. a), b), c), e) stavebního zákona].

Na **krajské úrovni** pak vykonávají působnost v oblasti územního plánování krajský úřad, zastupitelstvo kraje a rada kraje.

Na území **hlavního města Prahy** vykonává působnost krajského úřadu Magistrát hlavního města Prahy, pořizuje-li územní plán pro vymezenou část území hlavního města Prahy. Pořizuje-li územní plán pro území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy, vykonává u vybraných činností působnost krajského úřadu Ministerstvo pro místní rozvoj (viz zvláštní ustanovení o působnosti na území hlavního města Prahy v § 8 stavebního zákona).

Pro území **vojenských újezdů** vykonávají působnost na úseku územního plánování újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

Konečně na **ústřední úrovni** vykonávají působnost na úseku územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany.

2.1.2 Instituce územního řízení a stavebního řádu

Stavební zákon svěřuje výkon státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu soustavě stavebních úřadů. Stavební úřady se přitom člení na:

- obecné stavební úřady,
- speciální stavební úřady,
- vojenské stavební úřady,
- jiné stavební úřady.

Obecné stavební úřady jsou základním článkem soustavy stavebních úřadů. Mají postavení vykonavatelů (nepřímé) státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud je zákon nevyhraduje ostatním stavebním úřadům. Vykonávají tak agendu územního rozhodování s výjimkou vojenských újezdů a agendu stavebního řádu s výjimkami týkajícími se stanovených zvláštních druhů staveb. Tato působnost podle stavebního zákona, kterou vykonávají orgány územních samosprávných celků jako obecné stavební úřady, je působností přenesenou.

Nejčastějšími obecnými stavebními úřady prvního stupně jsou pověřené obecní úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností. V hlavním městě Praze vykonávají tuto kompetenci úřady městských částí Praha 1 až 22, a to nejen pro své území, ale i pro další městské části. Ve statutárních městech může statut města tuto působnost také svěřit úřadům městské části nebo městského obvodu. Odvolacím stavebním úřadem je, nestanoví-li zákon jinak, krajský úřad nebo magistrát. Působnost stavebního úřadu obvykle vykonává specializovaný odbor obecního úřadu.

Zasahuje-li stavba do obvodu více stavebních úřadů, vede řízení buď jejich nejbližší společný nadřízený úřad, nebo jím pověřený obecní úřad.

Speciální stavební úřady vykonávají působnost podle stavebního zákona, s výjimkou agendy územního rozhodování. Speciálním stavebním úřadům zákon z různých, věcných i historických, důvodů svěřuje působnost vztahující se k určitým typům staveb. Specifických typů staveb je přitom mnoho, ne vždy však tato specifická zakládá působnost speciálního stavebního úřadu.

Případů a situací, ve kterých zákon zakládá působnost speciálních stavebních úřadů, nebo dokonce ještě dalších (vůči speciálním) zvláštních stavebních úřadů, je celá řada, stejně jako je celá řada případů a situací vysoce specifických, v nichž však vykonává působnost obecný stavební úřad.

Speciálními stavebními úřady tak recentně jsou:

- a) Úřad pro civilní letectví ve věcech leteckých staveb [§ 36 odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů],
- b) Ministerstvo dopravy ve věcech staveb drah a staveb na dráze (§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů),
- c) Drážní úřad ve věcech staveb drah a staveb na dráze (§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů),
- d) Hlavní město Praha ve věcech stavby drah a na dráze, včetně zařízení na dráze tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráhy (§ 7 odst. 1, § 57 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů),
- e) Ministerstvo dopravy ve věcech staveb dálnic [§ 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
- f) krajské úřady ve věcech staveb silnic I. třídy [§ 40 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
- g) obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve věcech staveb silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací [§ 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
- h) obecní úřady obcí s rozšířenou působností a úřady městských částí hlavního města Prahy ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, 104 odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],

- i) krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, 104 odst. 2 písm. d), § 107 odst. 1 písm. u), x) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
- j) újezdní úřady na území vojenských újezdů ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, 104 odst. 2 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
- k) Ministerstvo zemědělství ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, § 108 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
- l) Ministerstvo obrany u vodních děl, u nichž je založena působnost újezdních úřadů [§ 15 odst. 5, 108 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

Vojenskými stavebními úřady jsou újezdní úřady na území vojenských újezdů, kde vykonávají „kompletní“ působnost stavebního úřadu včetně územního rozhodování. Působnost vojenského stavebního úřadu náleží též Ministerstvu obrany.

Jiné stavební úřady (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu) vykonávají pouze působnost v oblasti stavebního řádu, nevykonávají však působnost ve věcech územního rozhodování. Kompetence těchto stavebních úřadů se soustřeďuje na velmi specifické stavby, které souvisejí s odbornou působností těchto rezortů.

Vojenskými a jinými stavebními úřady konkrétně dnes jsou

- a) újezdní úřady na území vojenských újezdů (§ 16 odst. 1 stavebního zákona),
- b) Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou osobou jím zřízenou nebo založenou, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost [§ 16 odst. 2 písm. a) stavebního zákona],
- c) Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu [§ 16 odst. 2 písm. b) stavebního zákona],
- d) Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek [§ 16 odst. 2 písm. c) stavebního zákona],
- e) Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících

výlučně přírodní radionuklidy a u staveb v areálu jaderného zařízení, u staveb ropovodů a produktovodů a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více [§ 16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona],

- f) obvodní báňské úřady vykonávající působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech u staveb, které slouží otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, úpravě a zušlechťování nerostů v souvislosti s dobýváním, s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl [§ 23 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

Oddělení speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů od obecných stavebních úřadů má svou historii (objevilo se již v původním znění zákona č. 50/1976 Sb.). Za tu dobu srostlo organizačně, personálně, ale i z hlediska hmotněprávní a procesní úpravy s výkonem působnosti podle příslušných zvláštních zákonů v oblasti vod, dopravy aj.

Uvedený vysoký počet různých druhů stavebních úřadů a související vymezení jejich působností působí v praxi zvláště při realizaci rozsáhlejších stavebních záměrů, sestávajících z více dílčích staveb podléhajících různé věcné působnosti, značné obtíže.

2.2 Vyhodnocení (popis nedostatků) stávajícího systému institucí

Existence dále uvedených nedostatků současného systému, jak byl ve stručnosti představen shora, je dlouhodobě známa a v zásadě konstantní, stejně jako s tím související potřeba změny celkové organizace výkonu stavební správy. Pokusem o systémové řešení právě těchto problémů byl např. návrh (zcela nového) zákona o stavebních úřadech, který MMR již v roce 2013 předložilo vládě. Vláda jej projednala, nedokázala ovšem překonat hlasitě artikulované rozdílné resortní (dílčí) zájmy jednotlivých ministerstev.²⁶

2.2.1 Nepřehlednost a institucionální roztržičnost

Jak plyne i již ze shora uvedeného, stávající výkon působnosti v oblasti územního plánování stejně jako územního rozhodování, jakož i stavebního řádu je značně nepřehledný.

²⁶ MMR: Návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech. Návrh prošel připomínkovým řízením, jakož i orgány Legislativní rady vlády a dne 9. 8. 2013 jej projednala vláda pod č. j. 633/13, která jej však vrátila MMR k přepracování. Následně ovšem již materiál upraven ani předložen nebyl, zejména kvůli odporu jiných resortů vykonávajících funkce speciálních a jiných stavebních úřadů a dotčených orgánů státní správy.

Oblast **územního plánování** se na územní (místní a regionální) úrovni vyznačuje dělenou působností mezi státní správu (vykonávanou ovšem prostřednictvím obecních a krajských úřadů, případně i dalších orgánů obcí a krajů) a územní samosprávu. Z věcného hlediska spadají zde do režimu přenesené působnosti činnosti pořizovatelské, zatímco činnosti schvalovací uzavírající jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace jsou výkonem samosprávy, jelikož zahrnují nejen hlediska právní, ale i zájmy a rozhodnutí politická.

V některých případech jsou tu však věcné hranice neostře a dovozuje je pouze teorie stavebního práva nebo judikatura správních soudů. Například vydávání regulačního plánu zastupitelstvem se považuje za výkon samostatné působnosti, zatímco činnosti zastupitelstva obce, nahrazující působnost rady obce podle § 6 odst. 6 stavebního zákona, s výjimkou písm. d) se naopak považují za výkon přenesené působnosti (srov. § 96 odst. 1 stavebního zákona, kde je to – ovšem pouze – ve vztahu k radě obce uvedeno výslovně, důvodovou zprávu ke stavebnímu zákonu či usnesení Ústavního soudu ze dne 27. června 2011, sp. zn. IV. ÚS 276/11 aj.).

Rovněž tyto pochybnosti o určení působnosti v oblasti územního plánování vyplývající ze stavebního zákona nejsou pro praxi zdaleka ideální. Nelze je přitom eliminovat pouze odstraněním legislativních nedostatků zákona, neboť úzce souvisí se samotnou podstatou smíšeného modelu samosprávy a státní správy na úrovni územních samosprávných celků. V pořizovatelských záležitostech územního plánování má přitom převládat odborná stránka problematiky, a proto je třeba co možná oddělit tuto agendu od politických a zájmových vlivů územních samosprávných celků a vedoucích představitelů samosprávy.

Jak taktéž vyplynulo z výše uvedeného popisu recentního stavu v oblasti institucí, současná právní úprava na úseku **územního rozhodování a stavebního řádu** rozděluje působnost stavebních úřadů **nejen mezi několik druhů stavebních úřadů (obecné/speciální/vojenské/jiné), ale ještě navíc ji tříští i v rámci různých úrovní** – obecní, krajské, ústřední.

Jen ústřední úroveň státní správy na úseku stavebního práva se přitom dnes atomizuje do **devíti ministerstev**, jimiž jsou MMR, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany a Ministerstvo zdravotnictví. Stávající systém výkonu veřejné správy v oblasti stavebního práva je tak velmi nepřehledný a komplikovaný. **Na úrovni obcí a krajů** pak vedle sebe působí obecní a krajské úřady jako obecné stavební

úřady a zároveň i jako speciální stavební úřady ve věcech vodoprávních či dopravních.

To vše pak v souhrnu vzbuzuje řadu pochybností, a to přinejmenším ve dvou ohledech:

- a) **zda vůbec, případně nakolik spadají jednotlivé agendy do předmětu úpravy určitého zákona a působnosti určitého správního orgánu** (jde zejména o doprovodné a související agendy, které obsahuje stavební zákon i zvláštní předpisy),²⁷
- b) **zda vůbec, případně nakolik spadají jednotlivé stavby do působnosti toho kterého stavebního úřadu** (jde o hlavní stavby, u nichž může být sporný účel, kombinované stavby, liniové stavby zasahující do územní s různým režimem, související stavby, stavby v ochranných pásmech apod.).²⁸

Přehlednosti a srozumitelnosti stávající právní úpravy nesvědčí dále ani fakt, že **zvláštní působnost speciálních stavebních úřadů se vztahuje pouze na stavební řízení, nikoli již na územní rozhodování**, které zákonná úprava zásadně ponechává v působnosti obecných stavebních úřadů.²⁹

Do celého systému rozhodování o různých druzích staveb různými stavebními úřady v různých postupech nadto dále zasahuje zcela **odlišná konstrukce příslušnosti k vedení tzv. společného řízení**. Příslušným k vedení společného řízení a k vydání společného povolení je totiž stavební úřad, který je příslušný k povolení stavby; takový stavební úřad stavbu umístí i povolí (což je princip **poslední velké novely** stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a účinné od 1. ledna 2018).

2.2.2 Nedostatečná odborná úroveň výkonu agend

Roztříštěnost obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů s sebou dále nezbytně přináší též **nedostatek vzájemné komunikace a sdílení know-how** mezi těmito úřady. S tím může se značnou pravděpodobností souviset též další z neblahých důsledků současného stavu, jímž je **nízká kvalita rozhodovací činnosti stavebních úřadů**. Tato, nepochybně v moderním právním státě nepřijatelná, skutečnost je přitom kritizována dlouhodobě.

²⁷ Příklad: má být státní dozor speciálního stavebního úřadu nad stavbami podle vodního zákona realizován jako dozor podle stavebního zákona, nebo jako tzv. vodoprávní dozor apod.

²⁸ Příklad: stavba protipovodňové hráze podél vodního toku, po níž vede pozemní komunikace s odpočívadly a další stavební infrastrukturou pod hrází, která protíná území chráněné krajinné oblasti a vojenského újezdu.

²⁹ Srov. však § 2e zákona o urychlení výstavby; určitou výjimku představuje dále úprava společného územního a stavebního řízení, srov. § 94j a násl. stavebního zákona.

Ilustrativně to plyne např. z tiskové zprávy veřejného ochránce práv z 15. 12. 2016:

„Z analýzy podnětů za posledních pět let vyplývá, že 88 % šetření končí zjištěním pochybení na straně stavebního úřadu, tj. pouze 1-2 šetřené případy z deseti jsou v pořádku a postupu stavebního úřadu nelze nic vytknout. Částečně to lze přičítat složitosti řízení, kdy neexistují „univerzální“ rozhodnutí, každé řízení je specifické a každý ze 717 stavebních úřadů v České republice si s ním musí sám poradit v intencích právních předpisů. Není bez zajímavosti, že za 16 let existence ombudsmana v České republice se najde jen 106 stavebních úřadů, jejichž činnost nebyla zmíněna či zpochybněna v žádném podnětu veřejnému ochránci práv. Znamená to, že šest z každých sedmi stavebních úřadů v České republice svou činností alespoň jednou vyvolalo potřebu lidí obrátit se na ombudsmana.“³⁰

Při zachování stávajícího systému přitom není přitom relevantních důvodů reálně ani doufat v (podstatné) zlepšení shora popsané situace. Ostatně například výroční zpráva o stavu veřejné správy v ČR za rok 2017 konstatuje, že „[a]nalýzou údajů o práci stavebních úřadů byla odhalena relativně vysoká míra úspěšně uplatněných opravných prostředků. Ta pro rok 2017 dosáhla 43 %“.³¹

2.2.3 Systémová podjatost

Dalším zásadním nedostatkem a imanentním projevem současného systému je fenomén tzv. **systémové podjatosti obecných a speciálních stavebních úřadů** zařazených v úřadech územních samosprávných celků. Státní správu zde totiž vykonávají v přenesené působnosti orgány územní samosprávy, jejíž zájmy se přitom velmi jednoduše mohou dostat (a dostávají) do rozporu s veřejnými zájmy, které naopak musí jejich orgány objektivně hájit v přenesené působnosti. **Tento problém může plnohodnotně vyřešit a odstranit pouze nová soustava (přímé) státní stavební správy oddělená od územních samosprávných celků.**

K (nemístnému) prolínání výkonu státní správy, jenž má být objektivní a nestranný, a (jinak přitom zcela legitimních) politických a zájmových vlivů územních samosprávných celků dnes dochází právě v důsledku uvedeného organizačního začlenění stavebních úřadů do obecních a krajských úřadů. Přestože mnozí tvrdí opak, k tlakům na postup orgánů vykonávajících přenesenou působnost může docházet a dochází v důsledku faktické personální podřízenosti zaměstnanců vykonávajících státní správu orgánům samosprávy.

³⁰ <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/stavebni-urady-jednaji-dlouho-a-nejsou-dostatecne-akcni/>.

³¹ <https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocní-zpráva-o-stavu-veřejne-spravy-v-cr-v-r-2017.aspx>, s. 42.

Ostatně již materiál Hodnocení dopadů regulace (RIA) pro transformaci stavebních úřadů³², zpracovaný v roce 2013 k věcnému záměru zákona o stavebních úřadech a vycházející i z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování zpracované Ústavem územního rozvoje v r. 2011, konstatoval v této souvislosti, že „*Není vždy dobré řídit se heslem „blíže k lidem“ a umisťovat rozhodovací orgány do územně samosprávných celků, protože namísto očekávaného většího pochopení se místní od těchto orgánů mohou dočkat jednání lépe reprezentujícím heslem „blíže ke svým zájmům“.* Z výše uvedených konfliktů zájmů je proto dobré uvažovat o změně ve struktuře stavebního a územního řízení.“³³

Tentýž materiál dále odkazuje též na průzkum, ve kterém více než polovina respondentů potvrdila silnou závislost vztahu mezi obecní samosprávou a stavebním úřadem v dané obci. Dochází podle nich k častému zasahování představitelů obecních samospráv do činnosti stavebních úřadů.³⁴ Ostatně starosta obce je jako představitel územní samosprávy podle zákona o obcích současně výslovně v čele obecního (tedy i stavebního) úřadu. Potenciál negativního prolínání (jinak přitom zcela legitimních) samosprávných zájmů s rozhodováním stavebního úřadu je tak již pojmově, resp. systémově značný.

Na tento problém byla nucena mnohokrát reagovat i judikatura správních soudů, ovšem žel bez nalezení obecně prakticky uplatnitelného výsledku. Rozšířený senát **Nejvyššího správního soudu** tak již v roce 2012 uvedl: „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby (...) její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“³⁵ Ze závěrů judikatury však vyplývá především to, že otázka systémové podjatosti zde není dána *a priori*, ale je třeba ji činit předmětem dokazování v rámci sporu, což celý problém spíše komplikuje.

Problematikou systémové podjatosti se posléze zabýval i **materiál MMR** s názvem „*Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecních*

³² <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>

³³ <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>, s. 19.

³⁴ Tamtéž, s. 20,

³⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Obdobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106.

stavebních úřadů a úřadů územního plánování“³⁶ zpracovaný na základě úkolu z usnesení vlády ze dne 27. čer. 2016 č. 587 o Analýze stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu za roky 2012-2014³⁷. Tento materiál konstatoval existenci rizik systémové podjatosti a jednoznačnou potřebu nápravy současného stavu, kdy **uplatňování námitek systémové podjatosti a jejich vyřizování jednak neúměrně prodlužuje správní řízení a jednak narušuje právní jistotu účastníků správních řízení s ohledem na četné správní žaloby napadající mj. právě systémovou podjatost.**

Aktuálně se tohoto problému týká novela § 14 správního řádu přijatá na základě návrhu zákona Pardubického kraje,³⁸ o níž se snad teoreticky mohou opírat odpůrci zde navrhovaných změn. **Tato novela však problém tzv. systémové podjatosti neřeší v dostatečné míře.** Podle jednoho výkladu jen v zásadě potvrzuje stávající stav, na což upozornila ve svém stanovisku i vláda³⁹ (tj. že k podjatosti nestačí „jen“ samotný služební či pracovní poměr, ale musí k němu přistoupit ještě další skutečnost, kterou je třeba prokázat). Podle druhého výkladu naopak zcela přehlíží reálný problém tzv. systémové podjatosti, který má přitom významné ústavněprávní konotace (pokud má tato novela snad znamenat, že služební či pracovní poměr systémovou podjatost nezakládá nikdy).

Stávající řešení případů tzv. systémové podjatosti, které spočívá v nutnosti detailního prokazování skutečnosti, zda je dán či není dán důvod pro vyloučení, tedy důvod podjatosti, a případně pak v delegaci věci na jiný věcně příslušný stavební úřad, přitom rozhodně nelze označit za vyhovující. Z judikatury nadto ani dosud nelze dovodit jednoznačná konkrétní kritéria posuzování jednotlivých případů systémové podjatosti. Současně se nepodařilo do dnešního dne zcela jednoznačně vyjasnit, jak vůbec vlastně mají procesně v těchto případech stavební úřady postupovat.

³⁶ V informačním systému eKLEP je materiál veden pod č.j. 1033/17.

³⁷ V části 4. této analýzy nazvané „Shrnutí výsledků Analýzy 2012-2014“ je uvedeno: „Z vyhodnocení KÚ, která byla podkladem pro zpracování Analýzy 2012-2014, vyplývá, že na některých obecních úřadech jsou využívány vysoce kvalifikované úřední osoby, které jsou zařazeny do útvarů pověřených výkonem přenesené působnosti na úseku stavebního zákona, k přípravě či participaci na úkonech v samostatné působnosti (ať již na úseku stavebního zákona či v jiné agendě). Nežádoucím důsledkem této praxe je mj. ohrožení důvěry adresátů veřejné správy v nestrannost těchto úředních osob. Tento fakt se také projevuje vzrůstajícím počtem námitek podjatosti, které uplatňují účastníci řízení vůči všem úředním osobám, které jsou zaměstnanci územního samosprávného celku. Územnímu samosprávnému celku, jehož některé orgány jsou vykonavateli přenesené působnosti, může v jimi vedeném správním řízení také náležet postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 SŘ nebo může mít zájem na výsledku správního řízení jako účastník soukromoprávních vztahů...“.

³⁸ Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: "(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovním vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku."

³⁹ Sněmovní tisk 54/1 – stanovisko vlády.

Tyto problémy nepochybně způsobují podstatné komplikace a zdržení v jednotlivých řízeních. Dalším neblahým důsledkem této situace je pak stav, kdy o záměru rozhoduje jinak místně „nepříslušný“ stavební úřad, který logicky nemá a ani ve stávajícím systému mít nemůže potřebnou znalost území ani jiných potenciálně kolidujících záměrů.

Možnost samotného vzniku nežádoucího jevu tzv. systémové podjatosti lze plně eliminovat pouze důsledným **oddělením výkonu státní správy a samosprávy ve stavebních věcech, tedy věcech územního plánování, včetně územního rozhodování, povolování staveb, následné kontroly provádění staveb a vyvlastňování.**

2.2.4 Nefunkční úprava odstraňování tzv. černých staveb

Další, zdaleka nikoliv nepodstatné, negativní důsledky spojeného modelu veřejné správy v oblasti stavební agendy se projevují v **nefunkční úpravě odstraňování tzv. černých staveb.**

Především Veřejný ochránce práv dlouhodobě kritizuje, že nedochází k realizaci rozhodnutí stavebních úřadů týkajících se demolice tzv. černých staveb (pokud již stavební úřad vůbec takové rozhodnutí vydá). Veřejný ochránce práv zaznamenal případy, ve kterých stavební úřady sice uložily stavebníkovi pokutu za nesplnění pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, k jeho výkonu však nepřikročily. Přitom je nepochybně povinností stavebních úřadů rozhodnutí při splnění zákonných podmínek vykonat.

Nechť přistoupit k nucenému splnění rozhodnutí často pramení z nutnosti nést (nezanedbatelné) náklady na náhradní výkon rozhodnutí. Stavební úřady jsou ovšem v této věci logicky pod silným tlakem samosprávných orgánů, které odmítají poskytnout finanční prostředky na exekuce.⁴⁰

2.2.5 Nedostatečná koordinace a řízení státní stavební správy

Všechny nedostatky současného systému je třeba posuzovat v souhrnu a ve vzájemných souvislostech. Přitom je třeba začít již od **centrální úrovně**, kterou také poznamenává nejednotnost a roztržitost, jež se dále negativně projevuje v **absenci dostatečného řízení a metodického vedení nižších stupňů.**

Vzájemné vztahy jednotlivých rezortů, resp. vlády upravuje část třetí kompetenčního zákona, s názvem „Zásady činnosti ústředních orgánů státní správy“. Podle § 27 kompetenčního zákona si ministerstva vyměňují potřebné

⁴⁰ Srov.

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb.pdf, s. 57 a násl.

informace a podklady. Nižší orgány státní správy jim podávají zprávy a sdělují údaje, které příslušná ministerstva vyžadují v rozsahu nezbytně nutném pro plnění svých povinností. Dle § 28 kompetenčního zákona pak „vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev“. **V praxi však nejde o činnost systematickou a současný stav koordinace ústřední státní správy je nevyhovující.** Tato skutečnost se o to více promítá do oblasti natolik rozsáhlé a odborně náročné, jako je stavební správa.

Fenomén tzv. resortismu (projevujícího se mj. toliko formální a nevstřícnou meziresortní spoluprací, nedostatečnou vzájemnou komunikací apod.) je kritizován dlouhodobě a upozorňoval na něj např. již Návrh koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 („...jednou z největších slabin je úroveň horizontální koordinace na jednotlivých stupních veřejné správy mezi jednotlivými subjekty. Absolutně převládá tzv. funkcionální řízení zhoršující nemoc resortismu, organizační struktury jednotlivých ministerstev a ústředních úřadů jsou nezdůvodněně diferencované, což velmi ztěžuje meziresortní komunikaci, a tedy i horizontální koordinaci.“⁴¹). **Jestliže ani po 20 letech nedošlo v této oblasti k žádným výraznějším zlepšením, je nutnost razantnějších a systémových změn zřejmá.**

Výše popsany stav navíc nepůsobí pouze horizontálně, ale projevuje se v rámci stávajícího systému i vertikálně ve vztahu k nižším stupňům institucionální soustavy. Významným důsledkem nedostatečné koordinace veřejné správy na centrální úrovni je totiž **dopad na řízení přenesené působnosti, kterou vykonávají orgány územních samosprávných celků.**

Výkon přenesené působnosti podléhá sice metodické a odborné pomoci ze strany krajských úřadů podle § 61 odst. 3 zákona o obcích, popř. věcně příslušných rezortů podle zvláštních zákonů. Obecní zřízení však výslovně stanoví v § 61 odst. 2 písm. b) závaznost usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, resp. kontrolních opatření orgánů veřejné správy, přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti. Tuto vlastnost však podle zákona o obcích nemají (a ostatně ani mít nemají) metodická doporučení. Výkon přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků je tak nadále (a dlouhodobě) nejednotný. K tomu přitom nepochybně přispívá i fakt, že stát nemá žádné přímé řídicí pravomoci vůči vedoucím úředníkům územních samosprávných celků. Nemá tak tedy ani reálnou možnost (srovnatelnou s možností působit na vlastní orgány) sjednotit výkon přenesené působnosti.

Tuto nezbytnou sjednocující roli v praxi zjevně neplní ani kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků. Na základě usnesení

⁴¹ Návrh koncepce reformy veřejné správy, s. 12, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=196&CT1=0>

vlády č. 689 z 11. září 2013 mají být kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků, prováděné ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst, soustavně plánovány, vyhodnocovány a koordinovány. Přesto však stále dochází k nejednotnému výkonu přenesené působnosti, ať již v důsledku zmíněného nedostatečného metodického vedení věcně příslušných rezortů, nebo i vzhledem k nerespektování navržených opatření systémové povahy, plynoucích z hodnotících zpráv k výsledkům kontrol podle uvedeného vládního usnesení.⁴²

Podobně již i výše zmiňovaná RIA k věcnému záměru zákona o stavebních úřadech konstatovala:

„Z vyhodnocení provedeného v rámci Analýzy ÚÚR dále vyplývá, že v oblasti stavebního řízení se vyskytuje ještě několik dalších problémů, které vyplývají ze struktury a fungování úřadů ve stávající podobě a které navrhovaná právní úprava může do jisté míry vyřešit. Těmito problémy jsou: (i) roztržitost struktury úřadů a jejich řízení, (ii) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků, (iii) nedostatečnost metodické podpory ze strany nadřízených orgánů, (iv) netransparentnost ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů, (v) vysoká míra nezákonnosti v rozhodování úřadů (méně než 50 % stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích 1. typu). Tyto problémy plynou z výkonu agendy stavebních úřadů v přenesené působnosti, přičemž není žádná centrální koordinace činnosti mezi jednotlivými kraji apod.“⁴³

Shrnujícím způsobem tedy též citovaný materiál konstatoval existenci všech výše popsaných nedostatků stávajícího systému.

3. Zahraniční zkušenosti

Při přípravě rekodifikace stavebního práva je jistě vhodné alespoň zmínit též zahraniční právní úpravy, a to jako určité komparativní východisko či pro případnou inspiraci. Pro účely této části věcného záměru byly zvoleny následující sousední státy: Spolková republika Německo, konkrétně Svobodný stát Sasko, a Dolní Rakousy jako spolková země Rakouské republiky. Zmíněny jsou též aktuální poznatky ze Slovenské republiky.

⁴² Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené působnosti a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města [online]. MVČR. 2017. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/hodnotici-zprava-k-vysledkum-kontrol-vykonu-prenesene-a-samostatne-pusobnosti-sverene-organum-obci-kraju-a-hlavniho-mesta-prahy.aspx>.

⁴³ <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecná-zpráva-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>, s. 22

V případě **Saska** je soustava třístupňová, tvořená: (i) úřady na úrovni venkovských krajů a měst do krajů nespádajících jako nižšími stavebními úřady, (ii) saským zemským ředitelstvím jako vyšším stavebním úřadem a (iii) saským ministerstvem vnitra jako nejvyšším stavebním úřadem. V prvním stupni rozhodování na úrovni stavebního řádu je zásadně příslušný nižší stavební úřad, tedy úřad na úrovni venkovských krajů a měst do krajů nespádajících, a to až na výjimečné případy, kdy je příslušné saské zemské ředitelství jako vyšší stavební úřad.

Saské zemské ředitelství zásadně plní roli nadřízeného, tedy i odvolacího orgánu. Pro případ, že by saské zemské ředitelství rozhodovalo samo jako orgán prvostupňový, i v tomto případě rozhoduje jako orgán odvolací. Saské ministerstvo vnitra jako nejvyšší stavební úřad pak je orgánem, do jehož působnosti spadá zejména příprava stavebně-technických předpisů, ať již je sám vydává nebo se na nich pouze podílí.

Stavební úřady v **Dolních Rakousích** jsou naproti tomu konstruovány jako dvojstupňové tvořené: (i) starosty obce či města (případně obecním úřadem, na nějž tento výkon může být přenesen) a ve statutárních městech magistrátem jako stavebním úřadem prvního stupně a (ii) obecní radou u obcí, městskou radou u měst a městským senátem v případě statutárních měst jako stavebním úřadem druhého stupně. Za výjimku z pravidla je pak možné považovat příslušnost okresního hejtmanství či magistrátu v případě, kdy se stavební záměr nachází na území více obcí. V případě výkonu stavební správy obcemi jde o výkon samostatné působnosti těchto obcí.

Nad rámec shora zmíněných stavebních úřadů zná právní úprava v Dolních Rakousích tzv. dozorové úřady, které vykonávají dozor nad samostatným výkonem působnosti obcí a dbají, aby dodržovaly své povinnosti. Dozorovým orgánem prvního stupně je okresní hejtmanství, druhého pak již zemská vláda.

Ze shora uvedeného je tak mj. patrné, že i zahraniční právo zná situaci, ve které o řádném oprávněném prostředku prvostupňového správního orgánu rozhoduje sám tento správní orgán (obdobně ostatně viz i též níže popsaná, aktuálně připravovaná slovenská úprava). Nelze tedy hovořit o tom, že by obdobný způsob rozhodování byl vyhrazen pouze ústředním správním úřadům.

Zcela nová právní úprava územního plánování a povolování staveb je aktuálně připravována ve **Slovenské republice**, kde má nahradit stále platný stavební zákon č. 50/1976 Sb. Cílem těchto legislativních aktivit je zefektivnění stavebního řízení i procesů územního plánování, jakož i vyšší profesionalizace stavební správy.

Připraveny jsou návrhy dvou zákonů, a sice zákona o územním plánování a zákona o výstavbě (stavebního zákona). Tyto návrhy by dle dostupných informací měly být počátkem roku 2019 odeslány do připomínkového řízení.

Výkon státní stavební správy má být dle návrhu stavebního zákona svěřen ministerstvu výstavby, stavebním úřadům a speciálním stavebním úřadům, orgánům státního stavebního dohledu a stavebním komisařům. Působnost stavebního úřadu mají zásadně vykonávat stavební inspektoráty Slovenské stavební inspekce (členěné interně na ústředí a příslušné stavební inspektoráty; ústředí má mj. rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím stavebních inspektorátů). Působnost speciálních stavebních úřadů má náležet orgánům státní správy příslušným dle odvětvových předpisů pro specifické, stavebním zákonem stanovené stavby (např. letiště, pozemní komunikace aj.), jakož i stavebním zákonem určeným ministerstvům. Návrh slovenského stavebního zákona nepočítá s výkonem přenesené státní správy orgány územní samosprávy.

4. Návrh věcných řešení v oblasti institucí

4.1 Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy

S pokračujícím technickým i společenským rozvojem a globalizací budou složitost, specifika a kombinace různých typů staveb do budoucna narůstat. Řešením tohoto problému však není vytváření dalších speciálních stavebních úřadů a tím jen další atomizace již tak složitého systému charakterizovaného nedostatečnou vzájemnou provázaností, kdy danou agendu nezřídka vykonává nepatrný počet úzce specializovaných osob bez všeobecné praxe ve stavebním a správním právu. Naopak je potřebné vydat se cestou **sjednocení působnosti na úseku stavebního práva do větších stavebních úřadů**. Pro specifika pak mohou tyto úřady využít podklady, rozhodnutí a stanoviska dotčených orgánů (nedojde-li přímo k integraci těchto agend do působnosti stavebních úřadů, srov. podkapitolu „Změny v postavení dotčených orgánů“).

Mezi všemi výše popsánymi nedostatky stávajícího systému (nesystémovost a roztržitost institucionální soustavy a s tím spojená nedostatečná horizontální koordinace, jakož i vertikální metodické vedení a řízení, procesní i hmotněprávní složitost, související nízká kvalita rozhodovací činnosti, riziko systémové podjatosti aj.) existuje natolik silná provázanost, že je i s přihlédnutím k rozsáhlosti a četnosti agendy stavební správy **ve svém souhrnu nelze (komplexně) v rámci stávajícího systému – spojeného modelu výkonu veřejné správy – odstranit**. Řešením výše popsáných problémů v jejich komplexu je pouze **vytvoření specializované hierarchicky členěné**

soustavy stavebních úřadů, organizačně a institucionálně oddělené od veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky.⁴⁴

Proti tomuto řešení lze v obecné rovině namítat jeho kolizi právě s koncepcí spojeného modelu veřejné správy. Usnesením č. 559 ze dne 20. července 2011 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy vláda uložila svým členům nepředkládat vládě nesystémové návrhy legislativních opatření měnících organizaci veřejné správy v území do projednání analýzy aktuálního stavu veřejné správy včetně aktuálního stavu financování (tuto analýzu přitom Ministerstvo vnitra v roce 2012 připravilo a předložilo vládě, následně však byla stažena).

Příprava reformy veřejné správy vytvořením modelu spojené státní správy a samosprávy na všech úrovních (krajské i obecní) byla vládě České republiky doporučena usnesením Poslanecké sněmovny č. 268 z 19. května 1999. Toto řešení představovalo variantu II. v Návrhu koncepce reformy veřejné správy, předloženém Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 196/0); tato varianta byla zvolena navzdory tomu, že navrhována byla varianta I, charakterizovaná institucionálním oddělením státní správy a samosprávy (v první fázi na krajské úrovni s tím, že řešení institucionálního vztahu samosprávy a státní správy na nižším, než krajském stupni mělo být přesunuto do doby podrobné přípravy druhé etapy reformy veřejné správy). Tato preference byla učiněna na základě podrobného vyhodnocení výhod a nevýhod jednotlivých variant, přičemž **mezi riziky spojeného modelu byly již tehdy uváděny riziko tlaku na porušení zákona s ohledem na zájem místního společenství, složitost organizačních a personálních vztahů** („Organizační i personální vztahy jsou komplikované v důsledku odlišných požadavků na rozhodovací režim v samosprávě na straně jedné a ve státní správě na straně druhé. Fakticky dochází ke dvojí podřízenosti se zápornými důsledky na odpovědnost. Úplné vnitřní oddělení výkonu státní správy a výkonu samosprávy z organizačního i personálního hlediska je ve spojeném orgánu v zásadě neproveditelné.“⁴⁵) aj.

Spojený model veřejné správy nadto nikdy nezahrnoval celé spektrum veřejnoprávních agend (viz např. katastrální správa, finanční správa aj.). Nemůže tedy nepochybně představovat automatickou a univerzální mantru proti jakýmkoliv a jakkoliv věcně opodstatněným snahám reformovat stávající systém. To platí i v případě vynětí určité agendy ze spojeného modelu. **Tento**

⁴⁴ Tato varianta byla označena jako vhodná k odstranění systémové podjatosti i ve výše uvedeném materiálu MMR s názvem „Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecních stavebních úřadů a úřadů územního plánování“. Jako nejméně finančně i časově náročná byla však nakonec zvolena varianta spočívající v novelizaci institutu podjatosti ve správním řádu, srov. usnesení vlády ze dne 11. října 2017 č. 719.

⁴⁵ Návrh koncepce reformy veřejné správy, s. 22, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=196&CT1=0>

návrh tedy nepředstavuje v žádném případě pokus o destrukci spojeného modelu veřejné správy jako takového. Jeho předmětem je vynětí jedné agendy, u níž je s ohledem na její četnost, odbornost a procesní složitost zcela na místě integrovat ji do samostatné autonomní institucionální soustavy.

V našem právním řádu není novinkou ani přechod agendy spadající původně do spojeného modelu veřejné správy na stát a jeho orgány. Zmínit lze v této souvislosti převzetí agendy v oblasti státní sociální podpory (viz čl. II zákona č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; nebo čl. II. zákona č. 414/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů). V důvodové zprávě k zákonu č. 453/2003 Sb. se mj. uvádí, že „S ohledem na náročnost a složitost provádění státní sociální podpory a podle zkušeností z fungování obecních úřadů obcí s rozšířenou působností menších obcí lze od 1. dubna 2004 předpokládat, že provádění státní sociální podpory budou tyto obce zajišťovat jen s obtížemi a s řadou nedostatků.“ (...) „Ve snaze zamezit nebo zmírnit nepříznivé důsledky dalšího posunu kompetencí agendy státní sociální podpory na všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností se navrhuje přenést kompetence v oblasti státní sociální podpory na úřady práce od 1. 4. 2004, tj. ke dni, kdy podle dosavadní úpravy by měla být tato agenda přenesena na všechny obecní úřady s rozšířenou působností.“

Ostatně i Analýza aktuálního stavu veřejné správy (vláda ji vzala na vědomí svým usnesením č. 924 ze dne 14. 12. 2011), zpracovaná Ministerstvem vnitra, konstatovala již v roce 2011, že „**Základním problémem kompetence obcí je vysoký rozsah přenesené působnosti, který převyšuje i obvyklou situaci v zemích se spojeným modelem výkonu veřejné správy. Tento rozsah přináší určité nevýhody, zejména z hlediska přehlednosti kompetenčních a odpovědnostních vztahů. V tomto smyslu by bylo potřebné uvažovat o případném převodu některých kompetencí v přenesené působnosti do samostatné působnosti obcí nebo naopak do kompetence orgánů státu.**“⁴⁶

Stejný materiál dále uvádí, že „Redukce stavebních úřadů v jakékoli podobě bude mít řadu odpůrců především z řad územních samospráv s argumentem, redukce stavebních úřadů potírá jedno z hlavních hesel reformy veřejné správy „přiblížení veřejné správy občanům“. V souvislosti s tímto je však potřeba si uvědomit, že stát nemůže podporovat dekoncentraci a decentralizaci za každou

⁴⁶ [Analýza aktuálního stavu veřejné správy.pdf](#), s. 30-31

cenu, neboť jednotlivé agendy je potřeba vykonávat na takové úrovni, kde může být zajištěna jejich kvalita...“⁴⁷

Popisované institucionální změny **nelze chápat jako jakékoliv (nepřípustné) omezení práv územních samosprávných celků, neboť územním samosprávným celkům žádné právo na (přenesený) výkon státní správy nesvědčí**. Smyslem a účelem vytvoření specializovaného systému stavební správy má být mj. prevence střetu zájmů a z něj vyplývající systémové podjatosti. Navrhované změny se kromě toho nedotknou činností, které podle stávající úpravy přísluší obcím a krajům v samostatné působnosti, zejména v oblasti strategického a územního plánování. Součástí rekodifikace bude zabezpečení dostatečného prostoru obcí a krajů k realizaci jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu a ochrany obecních či krajských zájmů v rámci územního plánování.

Zachování, popř. dokonce jisté posílení role územní samosprávy v oblasti **územního plánování** (v podrobnostech viz podkapitola Změny související s územním plánováním) však nemůže znamenat úplné vyloučení vlivu státní moci na územní plánování; tento vliv bude koncentrován v agendě pořizování územně plánovací dokumentace prováděného stavebními úřady. **Výkon činnosti stavebních úřadů na obcích a krajích je pak již dnes výkonem státní správy jako přenesené působnosti územních samosprávných celků**. Tyto stávající kompetence v přenesené působnosti se stanou kompetencemi stavebních úřadů v rámci nově vzniklé soustavy stavební správy.

Cílovým stavem je proto vytvoření dlouhodobého systémového základu pro možnost jednotného a operativního metodického řízení soustavy stavebních úřadů, eliminace prostředí pro korupci a klientelismus ve veřejné správě, jakož i zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování. Doprovodným efektem transformace bude i nanejvýš žádoucí zpřehlednění kompetencí, omezení dezintegrace a v některých případech i duplicit a kolizí při výkonu působnosti stavebních úřadů vznikajících v důsledku výše popsaného stavu koexistence celé řady speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů vedle stávající linie obecních stavebních úřadů.

Vznik specializovaného systému stavební správy by dále mohl umožnit **rozvoj institutu plánovacích smluv**, tedy smluv mezi územním samosprávným celkem a žadatelem o spoluúčasti žadatele na vybudování nové (nebo na úpravách stávající) veřejné infrastruktury.⁴⁸

⁴⁷ Tamtéž, s. 26

⁴⁸ Viz § 66 odst. 2 stavebního zákona.

Plánovací smlouvy jsou totiž za dnešního právního stavu s ohledem na institucionální překážky a problém systémové podjatosti prakticky nevyužitelné. V zahraničí se tento institut přitom velmi osvědčil. Větší využití institutu plánovacích smluv může současně sloužit jako účinný protikorupční prostředek. Pokud bude zákon umožňovat smysluplnou dohodu v rámci plánovací smlouvy, odpadnou důvody pro korupční „pokoutné“ praktiky.

REKODIFIKACE PROTO KONKRÉTNĚ PŘICHÁZÍ S NÁSLEDUJÍCÍMI VĚCNÝMI NÁVRHY INSTITUCIONÁLNÍCH ZMĚN.

4.2 Obecný popis nové soustavy institucí, hierarchie a vzájemné vztahy jednotlivých stupňů

Cílem tohoto návrhu nového uspořádání státní stavební správy, reagujícím na výše popsané stávající nedostatky, je vytvořit **novou, samostatnou, jednotnou a hierarchicky členěnou soustavu státní stavební správy**, která bude naplňovat potřeby koncentrace, efektivního řízení, vysoké odbornosti a vnitřní specializace, které vyžadují relativně větší personální celky. Inspirací mohou být v tomto ohledu relativně dobře fungující samostatné soustavy státní správy v oblasti katastrálního [ČÚZK a katastrální úřady] či daňového práva [GFŘ a finanční úřady], jakož i výše zmíněná, aktuálně připravovaná rekodifikace stavebního práva ve Slovenské republice.

Rekodifikace proto z institucionálního hlediska povede ke konstrukci nové **dvoučlankové soustavy** tvořené z **Nejvyššího stavebního úřadu** (na ústřední úrovni) a **krajských stavebních úřadů se sídlem v jednotlivých krajích a detašovanými pracovišti se sídlem v obcích s rozšířenou působností** (na základní úrovni).

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat příslušné detašované pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat tentýž krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“). Kromě tohoto aspektu nemá rekodifikace ambici modifikovat právní úpravu vzájemných vztahů jednotlivých stupňů nové soustavy a s tím spojená procesní pravidla správního řízení při rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích tak, jak jsou stanovena správním řádem. Nejvyšší stavební úřad bude nadřízeným správním orgánem vůči krajskému stavebnímu úřadu (bude-li tento rozhodovat z ústředí), který bude tutéž roli zastávat vůči vlastním detašovaným pracovištím. Proti rozhodnutí detašovaného pracoviště tedy bude přípustné odvolání, o kterém bude rozhodovat příslušný krajský stavební úřad. Bude-li rozhodovat v prvním stupni ve stanovených případech krajský stavební úřad ze svého ústředí, bude o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhodovat Nejvyšší stavební úřad.

Z organizačního hlediska bude systém detašovaných pracovišť krajských stavebních úřadů do jisté míry obdobný systému katastrální správy. V jeho rámci na vrcholu stojí ČÚZK a pod ním katastrální úřady pro jednotlivé kraje s územními pracovišti na obecní úrovni. Doplnuje je sedm zeměměřičských a katastrálních inspektorátů, rozhodujících mimo jiné o odvoláních proti rozhodnutím katastrálních úřadů. Rozdíl zde navrhovaného uspořádání stavební správy oproti katastrální správě spočívá ve zmíněném aspektu procesních (instančních) vztahů. Zatímco u katastrální správy rozhodují v jednotlivých stupních správního řízení různé, formálně samostatné správní orgány, v navrhovaném systému stavební správy se jedná o **dvojinstančnost správního řízení v rámci jednoho správního orgánu** (ústředí rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí „svého“ detašovaného pracoviště).

Tato procesní konstrukce je sice výjimkou z obecného principu, avšak výjimkou ústavně plně konformní. Podle konstantní správní judikatury ostatně není dvojinstančnost správního řízení ústavním principem ani základní zásadou správního řízení a lze ji proto vyloučit.⁴⁹ Tím spíše není ústavním deficitem, rozhoduje-li správní orgán o opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému organizační jednotkou téhož správního orgánu. Kromě toho podobnou konstrukci český právní řád již zná, aniž ji judikatura dosud jakkoli zpochybnila. Zmínit lze v této souvislosti např. organizaci a rozhodování 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.⁵⁰ Všem zmíněným případům je společné, že v prvním stupni rozhoduje vnitřní organizační jednotka úřadu a o odvolání pak „ústředí“ téhož úřadu.

Citovat lze v této souvislosti i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58: „*Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí, jež předcházela rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 40/2014, konstatoval, že organizační složka správního úřadu může být správním orgánem rozhodujícím v I. stupni pouze tehdy, svěří-li jí právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci. Takto bylo v mnoha případech rozhodováno v případě České obchodní inspekce (např. usnesení ze dne 23. 10. 2012, čj. Nad 86/2012-41), Státní veterinární správy (např. usnesení ze dne 31. 5. 2013, čj. Nad 22/2013-66, nebo ze dne 27. 9. 2012, č. j.*

⁴⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 47/2004: „Mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních.“

⁵⁰ Předkladatel si je vědom skutečnosti, že vnitřní organizační jednotka úřadu a správní orgán nejsou synonyma, nicméně z hlediska cílů rekonstrukce (mj. zefektivnění metodického vedení a řízení podřízených stupňů soustavy) jsou uvedené příklady plně využitelné.

Nad 64/2012-68) či Státní zemědělské a potravinářské inspekce (např. usnesení ze dne 25. 4. 2012, č.j. Nad 20/2012-31). V usnesení ze dne 12. 9. 2012, č. j. Nad 66/2012-249, bylo takto rozhodnuto i v případě pozemkových úřadů, byť ve vztahu k předchozí právní úpravě (účinné do 31. 12. 2012).“

K případným námitkám, že toto řešení (dvě instance v rámci jednoho správního orgánu) je problematické z hlediska rizika podjatosti úředních osob a ohrožení nestrannosti přezkoumávání rozhodnutí (pokud např. pracovník ústředí poskytne konzultace vyřizující úřední osobě detašovaného pracoviště⁵¹), je třeba uvést, že navržená konstrukce neznámá v tomto ohledu žádný posun oproti současnému systému (ve kterém může pracovník nadřízeného správního orgánu rovněž poskytnout konzultaci pracovníku orgánu prvního stupně, jak se ostatně v praxi děje) a především **nijak nesnižuje procesní standard ochrany před podjatostí úředních osob v intencích § 14 správního řádu**. (Což bohužel nelze říci ve vztahu k systémové podjatosti pracovníků územních samosprávných celků, kde novelizované ustanovení správního řádu § 14 odst. 2 tento standard potenciálně naopak snižuje).

Výhodou popsaného modelu je, že umožní efektivně splnit další z (výše již zmíněných) cílů rekodifikace, jímž je integrace vybraných agend dotčených orgánů do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní výkonu daných agend. (V podrobnostech viz podkapitola Změny v postavení dotčených orgánů).

Bude-li výše popsaný procesní model pravidlem, nevylučuje to samozřejmě zvláštní úpravu rozhodování u vybraných typů staveb. V jejich případě může zákon např. stanovit, že v prvním stupni rozhoduje krajský stavební úřad z ústředí a odvolacím orgánem je Nejvyšší stavební úřad.

Kromě toho se v případě specifických typů staveb (např. dálnice) předpokládá „speciální“ působnost a příslušnost jednoho konkrétního stavebního úřadu. Podobně v těchto případech zákon speciálně upravuje příslušnost ve správním soudnictví. Krajský soud v Ostravě tak rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury.⁵²

Vytvoření jednotné struktury stavební správy bude představovat velkou systémovou změnu, která však v důsledcích omezí dezintegraci a v některých případech i duplicity a kolize při výkonu působnosti stavebních úřadů. Pro občany to bude v důsledku znamenat i lepší orientaci v příslušnosti stavebních úřadů pro vedení řízení a rozhodování o jeho záměru.

⁵¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004.

⁵² Konkrétně musí jít o stavbu podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, srov. § 7 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní)

4.3 Sjednocení na ústřední úrovni – vznik Nejvyššího stavebního úřadu

Ústřední úroveň stavební správy by ze své povahy měla být **centralizovaná a jednotná**, koncentrující know-how, správní praxi a garantující dostatečnou reflexi relevantních závěrů správní judikatury, jakož i efektivně řídící podřízené složky. Nepřehlednost i nejednotnost současné aplikační praxe plynoucí z příslušnosti různých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy bude eliminovat vytvoření nového jediného ústředního orgánu státní správy (ústředního správního úřadu) na úseku veřejného stavebního práva – **Nejvyššího stavebního úřadu**. Nová právní úprava tak odstraní stávající stav, ve kterém na této úrovni existuje devět (srov. podkapitulu Nepřehlednost a institucionální roztržičnost), resp. dvanáct různých režimů (Úřad pro civilní letectví, Drážní úřad a Český báňský úřad jsou též samostatnými ústředními orgány státní správy).

Nejvyšší stavební úřad zásadně převezme, zkoncentruje a nahradí kompetence stávajících ministerstev (s výjimkou Ministerstva obrany pro vojenské stavby, eventuálně s dalšími účelnými výjimkami) a dalších ústředních orgánů státní správy v oblasti stavebního práva v širším smyslu (včetně EIA a územního plánování) a stane se **ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování, územního řízení, stavebního řádu a vyvlastnění**. Z této pozice pak bude vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale též v oblasti výkonu vrchního státního dozoru, plnění role ústředního orgánu státní správy ve vztahu k profesním samosprávným komorám, definování požadavků na stavby, prevence, koordinace a metodiky aj.

V oblasti územního plánování bude Nejvyšší stavební úřad pořizovatelem celostátní dokumentace (viz podkapitola Změny související s územním plánováním). V oblasti správního řízení bude věcná příslušnost Nejvyššího stavebního úřadu v prvním stupni konstruována jedinečně v odůvodněných případech jako výjimka z pravidla, případně jako možnost provedení atrakce z důvodu procesní vhodnosti. Jinak bude Nejvyšší stavební úřad plnit všechny úkoly nadřízeného správního orgánu krajských stavebních úřadů (ve vztahu k ústředí těchto úřadů).

V intencích kompetenčního zákona bude Nejvyšší stavební úřad novým ústředním orgánem státní správy, který nebude přímo podléhat žádnému ministerstvu a bude řízen vládou. Předsedu Nejvyššího stavebního úřadu bude jmenovat vláda na návrh ministra pro místní rozvoj. Kromě předsedy budou vedení Nejvyššího stavebního úřadu tvořit jeho místopředsedové. Jejich jmenování bude upraveno tak, aby k němu došlo v součinnosti předsedy Nejvyššího stavebního úřadu a dotčených ministerstev. Předpokládá se rovněž

úprava kvalifikačních požadavků na předsedy a místopředsedy Nejvyššího stavebního úřadu (vzdělání, praxe apod.).

Nejvyšší stavební úřad bude samostatnou účetní jednotkou a organizační složkou státu, která bude hospodařit s vlastní rozpočtovou kapitolou, zahrnující i rozpočty ostatních stavebních úřadů.

Vnitřně se bude Nejvyšší stavební úřad moci členit na sekce, odbory a oddělení podle charakteru jednotlivých činností a věcných specializací vycházejících v zásadě ze stávající logiky speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a orgánů EIA a územního plánování.

Předpokladem je, že Nejvyšší stavební úřad jako vrcholný orgán stavební správy by mohl integrovat **Ústav územního rozvoje**, popř. převzít postavení jeho zřizovatele. Měl by vést též **geoportál územního plánování**, tj. jednotné místo, kde by byly dostupné všechny informace o území, včetně územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace v České republice (viz podkapitola Procesní změny).

MMR jako orgán ústřední státní správy bude po vzniku Nejvyššího stavebního úřadu a přenosu výše zmíněných kompetencí na něj nadále vykonávat svoji působnost zejména v oblasti státní politiky stavebního práva, strategické a legislativní činnosti.

4.4 Konstrukce zbytku nové soustavy stavební správy

Základní článek nové dvoustupňové institucionální soustavy budou představovat dekoncentrované krajské stavební úřady se sídlem v sídle krajů (resp. Stavební úřad hlavního města Prahy se sídlem v Praze) s detašovanými pracovišti v obcích s rozšířenou působností (městských částech hlavního města Prahy), případně v dalších stanovených obcích⁵³.

Základní věcně příslušnou složkou v prvním stupni tedy bude detašované pracoviště krajského stavebního úřadu. Místní příslušnost stavebního úřadu (detašovaného pracoviště) v prvním stupni bude určena podle místa území, stavby či záměru, o které v řízení jde; zasahuje-li území, stavba či záměr do správních obvodů více stavebních úřadů (detašovaných pracovišť), bude místně příslušným ústředí krajského stavebního úřadu, popř. ten stavební úřad, který určí nadřízený stavební úřad.

⁵³ Materiál Koncepte dokončení reformy veřejné správy předložený v červnu 2012 Ministerstvem vnitra vládě zvažoval redukci stavebních úřadů s tím, že obecné stavební úřady na úrovni obcí by byly pouze v obcích s rozšířenou působností. Dlouhodobě akcentovaná potřeba snížení počtu stavebních úřadů pouze na obce s rozšířenou působností se zachováním dosavadní obslužnosti území pro veřejnost je řešitelná právě institutem detašovaných pracovišť krajských stavebních úřadů.

Krajské stavební úřady převezmou působnost a agendu současných obecních a krajských úřadů na úseku územního plánování, resp. v oblasti pořizování územně plánovací dokumentace (pořizovatelem územního plánu kraje bude krajský stavební úřad, stejně jako v případě územně plánovací dokumentace obcí, kde bude tato agenda zajišťována detašovanými pracovišti příslušných krajských stavebních úřadů), územního rozhodování a vyvlastnění v plném rozsahu a na úseku stavebního řádu v rozsahu působnosti obecního stavebního úřadu a speciálního stavebního úřadu tam, kde je i v současné době působnost speciálních stavebních úřadů vykonávána z úrovně krajů a obcí (dle okolností pak bude daná agenda zajišťována ústředím nebo detašovaným pracovištěm krajského stavebního úřadu).

Krajské stavební úřady budou samostatnými správními úřady, účetními jednotkami a organizačními složkami státu; detašovaná pracoviště budou vnitřními organizačními složkami stavebních úřadů (z pohledu organizačního; z hlediska jejich rozhodovací činnosti budou v souladu se správní judikaturou považovány v oblasti správního soudnictví za samostatné správní orgány).

Názvy, sídla a územní působnost krajských stavebních úřadů stanoví zákon. Seznam detašovaných pracovišť krajských stavebních úřadů, jejich názvy a sídla, resp. seznam obcí, popřípadě městských částí nebo obvodů, na jejichž území vykonávají působnost příslušného stavebního úřadu, bude stanoven podzákonným aktem. Agenda stavební správy s ohledem na svou četnost, časovou i odbornou náročnost klade poměrně vysoké nároky na hustotu „sítě“ stavebních úřadů. Předpokládá se tedy, jak uvedeno výše, že detašovaná pracoviště budou dislokována v obcích s rozšířenou působností. Systém detašovaných pracovišť (jako vnitřních organizačních součástí krajských stavebních úřadů) však současně umožňuje relativně flexibilní vymezení konkrétních detašovaných pracovišť (podle aktuálních místních potřeb eventuálně i na nižších úrovních než obcích s rozšířenou působností) na podzákonné úrovni.

Inspirací může být v tomto ohledu např. systém katastrálních pracovišť katastrálních úřadů. V souladu s § 5 odst. 2 zákona č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech platí, že „[s]eznam katastrálních pracovišť, která jsou vnitřními organizačními jednotkami katastrálních úřadů podle zvláštního právního předpisu, jejich názvy, sídla a územní obvody, ve kterých vykonávají působnost příslušného katastrálního úřadu, zveřejní Úřad sdělením ve Sbírce zákonů.“ Zmínit lze dále např. způsob vymezení tzv. kontaktních míst veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů,

který předpokládá stanovení jejich seznamu vyhláškou Ministerstva vnitra.⁵⁴ Podobně seznam detašovaných územních pracovišť finančních úřadů je stanoven vyhláškou Ministerstva financí č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

Tento způsob vymezení detašovaných pracovišť krajských stavebních úřadů (podzákonným aktem) není dle názoru předkladatele v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy, dle něhož lze *ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*. Seznam i působnost krajských stavebních úřadů bude stanovena zákonem a výčet jejich vnitřních organizačních jednotek realizujících zákonnou působnost citované ústavní premise nepodléhá, jak ukazuje např. zmíněný příklad katastrálních pracovišť (v praxi např. tato pracoviště běžně vydávají vrchnostenská rozhodnutí o zamítnutí návrhů na vklad do katastru nemovitostí).⁵⁵

Pokud by přesto v průběhu projednávání tohoto věcného záměru převládl názor, že z ústavního hlediska je třeba vymezit i detašovaná pracoviště zákonem, nezbylo by než na zákonné úrovni stanovit dislokaci detašovaných pracovišť krajských stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností.

Hlavní město Praha se v tomto ohledu pojímá jako kraj a její městské části jako obce. Namísto krajského stavebního úřadu zde vznikne Stavební úřad hl. m. Prahy a jeho detašovaná pracoviště na úrovni jednotlivých městských částí.

V čele krajského stavebního úřadu bude stát ředitel, kterého jmenuje a odvolává předseda Nejvyššího stavebního úřadu. Vnitřně se bude krajský stavební úřad členit na odbory a oddělení. Nová právní úprava stanoví též požadavky na odbornou kvalifikaci pracovníků stavebních úřadů.

4.5 Problematika odpovědnosti úřadu a úředních osob

Výše uvedené institucionální změny se pozitivně promítnou mj. v oblasti odpovědnosti úřadů a úředních osob za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo úředním postupem (včetně nedodržení zákonem stanovených lhůt). Na činnost stavebních úřadů bude nadále dopadat právní úprava a režim zákona č. 82/1998 Sb.⁵⁶ V této souvislosti lze očekávat snížení počtu opodstatněných nároků na náhradu škody z důvodu odstranění rizik systémové podjatosti úředních osob s ohledem na vyjmutí předmětné agendy ze spojeného

⁵⁴ Srov. dále např. zmocnění Ministerstva vnitra stanovit prováděcím právním předpisem újezdni úřady vykonávající působnost na úseku matrik dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Srov. též usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 38/2000, jež nepovažuje za protiústavní takovou zákonnou úpravu, která umožňuje delegaci dílčí působnosti z ministerstva na vlastní územní orgán.

⁵⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

modelu veřejné správy. Již výše zmíněný materiál MMR „*Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování*“ (srov. podkapitolu Systémová podjatost) totiž konstatoval, že hlavním rizikem a důsledkem neřešení stávající situace systémové podjatosti je možnost ze strany účastníků řízení uplatňovat nároky na náhradu škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím (tj. rozhodnutím, které bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem) či nesprávným úředním postupem (typicky nepřiměřená délka řízení, do které se započítává i délka soudního řízení, či průtahy v řízení) ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

Vedle toho se očekává i zjednodušení a zefektivnění aplikační praxe, a to jednak rovněž s ohledem na vyjmutí agendy stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy (v důsledku čehož odpadne mj. proces regresního vymáhání škody po územním samosprávném celku⁵⁷), a jednak i vzhledem k principu integrace vybraných agend dotčených orgánů (viz dále podkapitola Změny v postavení dotčených orgánů) do činnosti stavebních úřadů (při současné roztržičnosti těchto agend, zajišťovaných velkým množstvím různých správních orgánů, může být komplikované určit už jen „původce“ škody, tzn. správný orgán, jehož pochybením byla škoda způsobena).

Z hlediska osobní odpovědnosti jednotlivých úředních osob vůči jejich zaměstnavateli bude nadále plně aplikovatelný režim zákoníku práce (kterým se řídí i odpovědnost státních zaměstnanců za škodu⁵⁸), nadto však bude (nově) jednotně aplikována i kárná odpovědnost v režimu zákona o státní službě. I tato skutečnost může přispět k posílení důrazu na odpovědný výkon dané agendy.

4.6 Delimitace

V souvislosti s plynulým přechodem na novou právní úpravu bude třeba zajistit potřebnou kontinuitu výkonu stavební správy i personálně, tj. optimálně nastaveným řešením tzv. **delimitace, resp. přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů úředníků** vykonávajících danou agendu. To platí jak ve vztahu k úředníkům stávajících stavebních úřadů, tak i ve vztahu k úředníkům zajišťujícím úkoly dotčených orgánů tam, kde dojde k jejich integraci do stavebních úřadů (viz další podkapitola). S ohledem na skutečnost, že nová úprava opouští v oblasti stavební správy spojený model veřejné správy, se dosavadní zaměstnanci územních samosprávných celků (v režimu zákoníku

⁵⁷ Srov. § 16 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.: „Nahradil-li stát škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo poskytl-li ze stejného důvodu zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, může požadovat regresní úhradu na úředních osobách a na územních celcích v přenesené působnosti, pokud škodu způsobily.“

⁵⁸ Srov. § 123 odst. 1 zákona o č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

práce a zákona o úřednících územních samosprávných celků) stanou státními zaměstnanci ve služebním poměru (v režimu zákona o státní službě).

I s ohledem na skutečnost, že v praxi má řada úředníků obecních a krajských úřadů kombinovanou pracovní náplň, bude v souvislosti s delimitací nezbytné v přechodném období (do nabytí účinnosti nové právní úpravy) provést zevrubnou „inventarizaci“ všech pracovněprávních pozic a s nimi souvisejících nároků dotčených zaměstnanců, kteří by měli přejít na nové stavební úřady. Obecní a krajské úřady by měly v této souvislosti připravit delimitační protokoly, obsahující seznam dotčených zaměstnanců a nároků plynoucích z jejich pracovního poměru vůči současnému zaměstnavateli; tyto protokoly bude třeba s dotčenými úřady projednat v dostatečném předstihu před nabytím účinnosti nové právní úpravy tak, aby byl dán dostatečný prostor k zabezpečení dostatečných personálních kapacit nových úřadů.

Předpokladem je, že většina kvalifikovaných zaměstnanců stávajících stavebních úřadů, resp. dotčených orgánů přejde do nové soustavy stavebních úřadů, podobně jako se tak stalo např. po zániku okresních úřadů a přechodu jejich kompetencí na obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady. V našem právním prostředí již navíc v minulosti došlo k přechodu agendy (a v té souvislosti i personálního substrátu) z obcí na stát.⁵⁹

K případným námitkám poukazujícím na zásah výše popsaného řešení do územní samosprávy lze zmínit, že v minulosti skupina senátorů podala Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Senátoři navrhovali zrušení právní úpravy, která stanovila přechod pracovního poměru zaměstnanců – úředníků okresních úřadů na územní samosprávné celky (obce a města pověřené výkonem přenesené působnosti a kraje) bez vlastního rozhodnutí dotčených pracovníků a bez souhlasu příslušných samosprávných celků. Ústavní soud tento návrh zamítl.⁶⁰ Konstatoval (zjednodušeně řečeno), že autoritativní delimitace úředníků rušených okresních úřadů na kraje a pověřená města a obce sice představuje jistý zásah do majetkových poměrů územního samosprávného celku. Zdůraznil však, že česká územní samospráva není z hospodářského hlediska zcela samostatná, resp. ekonomicky od státu oddělená. Nejde tedy o zásah protiústavní intenzity. Lze soudit, že tím spíše by Ústavní soud nepovažoval

⁵⁹ Srov. čl. II zákona č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, nebo čl. II. zákona č. 414/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ Srov. nálezní sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.).

za protiústavní delimitaci v „opačném směru“ (z obcí na stát), pokud tato delimitace následuje přechod agendy svěřené obcím do přenesené působnosti, která proto nepředstavuje součást práva na samosprávu.

Pokud to bude pro obce a kraje přínosné, budou moci v dohodě s dotčenými zaměstnanci tomuto důsledku (zákonné delimitaci) předejít a zaměstnance si ponechat, např. zúžením předmětu práce podle pracovní smlouvy tak, aby se na zaměstnance delimitační ustanovení nevztahovala.

Nová úprava přinese v personální rovině z velké části (ve vztahu k zaměstnancům obcí a krajů) změnu v právním režimu vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem (z pracovněprávního vztahu na služební poměr a s tím související nutnost adaptace na režim státní služby v intencích zákona o státní službě). Nadto půjde o přechod z dosavadních úřadů na úřady nové, které vzniknou účinností nové právní úpravy. Bude proto třeba pečlivě upravit přechodný režim a v jeho rámci základní požadavky na zabezpečení přípravy nové soustavy v době legisvakance nové právní úpravy. V tomto mezidobí bude třeba zabezpečit materiální předpoklady pro chod nových úřadů a současně vymezit ve vztahu ke všem novým úřadům systemizaci služebních míst. Tyto úkoly zabezpečí primárně MMR ve spolupráci s ostatními věcně příslušnými resorty.

Pokud jde o dislokaci nových stavebních úřadů, bude třeba ji zajistit v uvedeném přechodném období (v průběhu legisvakance), ať již prostřednictvím dohod s územními samosprávnými celky v úřadovnách krajských úřadů a obecních úřadů, nebo zajištěním nového umístění a vybavení. Nepředpokládá se „nucený“ přechod materiálního vybavení z územních samosprávných celků na stát, byť podobné řešení již bylo v našem právním řádu v minulosti využito v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.⁶¹

4.7 Změny v postavení dotčených orgánů

Výše popsaná konstrukce stavební správy umožní rovněž splnění dalšího z dílčích cílů rekodifikace stavebního práva. Tím je integrace vybraných agend dotčených orgánů do rozhodování stavebního úřadu za současné minimalizace souvisejících organizačních problémů. Součástí navrhované konstrukce je totiž zachování stávajících úrovní (krajské, obecní) výkonu daných agend současných dotčených orgánů. Tam, kde je v současnosti dotčeným orgánem krajský úřad, se bude daná agenda nadále zabezpečovat na úrovni kraje

⁶¹ Podle § 79b odst. 3 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění do 31. 3. 2004, platilo, že „*Movité věci ve vlastnictví obce uvedené v § 79a odst. 2, které jsou potřebné k výkonu činností přecházejících od 1. dubna 2004 do působnosti obcí s rozšířenou působností, přecházejí dnem 1. dubna 2004 do vlastnictví té obce, na kterou přecházejí práva a povinnosti zaměstnanců podle odstavce 1.*“

(z ústředí krajského stavebního úřadu). Agendu současných obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (jako dotčených orgánů) bude i v novém systému zajišťována detašovaným pracovištěm krajského stavebního úřadu se sídlem v příslušné obci s obecním úřadem s rozšířenou působností. Pokud by krajský stavební úřad a úřad působící na úrovni obce byly formálně oddělenými (samostatnými) správními orgány, nedalo by se v případě agendy současných dotčených orgánů, vykonávané z krajské úrovně, hovořit o jejich integraci do rozhodování stavebních úřadů na obecní úrovni.

Vznik nového systému státní stavební správy, který po všech stránkách posílí stavební úřady, by proto měl vést i k jinému pojetí procesních rolí jednotlivých orgánů veřejné moci, zejména dotčených orgánů. V rámci rekodifikace bude nutné **zrevidovat počet dotčených orgánů** v rámci působností jednotlivých resortů. Do 30. 6. 1992 stavební zákon v § 126 výslovně formou legislativní zkratky označil jako dotčené orgány veřejné správy orgány, které v řízeních podle stavebního zákona hájí veřejné zájmy, jejichž ochrana jim byla svěřena zvláštním předpisem. Bylo jich celkově 12. V období let 1998 až 2006 stavební zákon v tomtéž § 126 připouštěl, že se k návrhům nemusí předkládat vyjádření podle zvláštních předpisů, jestliže zájmy sledované těmito předpisy byly již předmětem hodnocení vlivů na životní prostředí a příslušný správní orgán od jejich vydání upustil. Postupem času, s novelami stavebního zákona, se výčet zákonů a tím i dotčených orgánů nicméně rozrůstal. Dnes postavení dotčených orgánů plyne řádově ze 40 zákonů.⁶²

Ustanovení § 126 odst. 1 starého stavebního zákona také ukládalo stavebním úřadům rozhodovat v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který hájí veřejné zájmy, jichž se vedené řízení dotýká. Tyto orgány dávaly souhlas formou vyjádření, stanoviska, souhlasu, posudku a podobně. Pro případy rozporů stavební zákon v § 136 upravoval jejich řešení.

Změna nastala v roce 2005 s novým správním řádem. Zákonná úprava definovala dotčené orgány.⁶³ Stanovila závaznost úkonů učiněných dotčeným orgánem pro výrok rozhodnutí.⁶⁴ Zavedla obecné, ale složité a velmi časově náročné mechanismy odvolacího řízení, pokud odvolání směřuje do vydaného závazného stanoviska, i samostatné přezkumy vydaných závazných stanovisek.⁶⁵ A praxi v této oblasti nepomohla ani soudní judikatura. Bohužel tomu bylo spíše naopak.

⁶² Viz Podklad pro jednání vlády – *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018*, s. 30-31.

⁶³ § 136 správního řádu.

⁶⁴ § 149 odst. 1 správního řádu.

⁶⁵ § 149 odst. 5 a 6 správního řádu.

Postavení dotčeného orgánu pro řízení nebo jiný postup stavebního úřadu plyne z celé řady zákonů, výjimečně přímo ze stavebního zákona. Příloha věcného záměru obsahuje příklady zákonů s uvedením ústředního orgánu, který je gestorem takového zákona a s příkladným uvedením problémových ustanovení, případně se stručnou specifikací.⁶⁶

Většina dotčených orgánů se přitom soustřeďuje na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a krajských úřadech, tedy v přenesené působnosti orgánů územní samosprávy. I v případě dotčených orgánů se tak vyskytuje problém rizika vzniku systémové podjatosti. V rámci rekodifikace bude systémová podjatost samotných stavebních úřadů vyřešena oddělením stavební správy od územních samospráv. Tato skutečnost spolu s novou definicí veřejných zájmů, které bude nově stavební úřad chránit i v oblasti zvláštních (složkových) předpisů, představuje významnou příležitost pro redukci počtu dotčených orgánů a integraci kompetencí dotčených orgánů do nově vzniklé státní stavební správy.

Cílem rekodifikace proto musí být významná redukce počtu dotčených orgánů a jejich činnosti v rámci stavebního řízení. Revizí projdou také některé kompetence jednotlivých dotčených orgánů na úseku územního plánování.

Za tímto účelem předkladatel prověřil kompetenční ustanovení ve složkových předpisech zakládající postavení a kompetence dotčených orgánů v rámci územního plánování, povolování staveb. Tuto analýzu provedl s cílem snížit počet dotčených orgánů a různých forem jejich vyjádření v souladu se zvláštními zákony na opodstatněné minimum. U každé identifikované kompetence dotčených orgánů k podání vyjádření, stanoviska, závazného stanoviska, souhlasu, povolení či rozhodnutí předkladatel posoudil:

- zda tuto kompetenci dotčených orgánů zrušit a integrovat do posuzování příslušného veřejného zájmu v rámci pořizování územního plánu, či povolování staveb včetně jejich užívání a provozu, nebo
- změnit na alternativu k závazným stanoviskům ve formě vyjádření, nebo
- zrušit kompetenci bez náhrady.

4.7.1 Povolování staveb

4.7.1.1 Integrace kompetencí

Nová zákonná úprava bude do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby integrovat především stanoviska a procesy v rámci posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA, jakož

⁶⁶ Viz Přílohy 4, 5 a 6.

i procesy a stanoviska podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů.

Stejně tak bude do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby integrovat všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány pro stávající územní řízení týkající se umístění staveb, jež jsou uvedena v následujících složkových předpisech:

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o ochraně přírody a krajiny,
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Povinná součinnost projektanta s dotčenými orgány (§ 159 odst. 1 stavebního zákona) ve vztahu ke zpracování dokumentace pro povolení stavby bude rozšířena také na povinnost součinnost ve vztahu ke stavebnímu úřadu, do něž budou kompetence dotčených orgánů integrovány.

K integraci dojde taktéž v případě kompetencí speciálních stavebních úřadů, které budou integrovány do státního stavebního úřadu. Rovněž dojde k integraci rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření vydávaných jinými

dotčenými orgány než obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány pro stávající územní řízení týkající se umístění staveb, z následujících složkových předpisů:

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4.7.1.2 *Úplné zrušení kompetence případně spojení s jinou formou*

Navrhuje se zrušit kompetenci ústředních orgánů státní správy jako dotčených orgánů pro projekty tzv. společného zájmu energetické infrastruktury, které se nachází průřezově ve složkových předpisech. Zrušení bez náhrady se týká kompetencí dotčených orgánů podle zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů. V rámci rekodifikace navrhnou příslušná ministerstva případné zrušení dalších kompetencí dotčených orgánů v právních předpisech v jejich gesci.

4.7.1.3 *Změna formy závazných stanovisek na formu vyjádření*

Změna závazných stanovisek na formu vyjádření dopadá na ty dotčené orgány, které se nebudou integrovat, ani se nebudou rušit. Primárně se týká dotčených orgánů s územní působností na území zvláštní povahy. Bude se jednat například o dotčené orgány působící na úseku geologie hornictví pro důlní díla, dobývací prostory a chráněná ložisková území, v působnosti zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, tedy zejména Českého báňského úřadu, Obvodního báňského úřadu, Ministerstva životního prostředí dle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Podobně bude zachována i působnost správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny jako dotčených orgánů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, které působí na území národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, o území národních parků a jejich ochranných pásem.

Nová zákonná úprava rovněž zachová působnost a změnu na formu vyjádření újezdních úřadů na území vojenských újezdů a působnost Ministerstva zdravotnictví v ochranném pásmu zdroje a na území lázeňského místa. Obdobně

zachová působnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost jako dotčeného orgánu pro umístování staveb nacházejících se na pozemku, kde je umístěno uzavřené uložení radioaktivního odpadu, v areálu jaderného zařízení, případně dopravní a technické infrastruktury s možným vlivem na jadernou bezpečnost, radiační ochranu, technickou bezpečnost, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události nebo zabezpečení jaderného zařízení podle zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákony velmi často nejednoznačně vymezují postavení dotčeného orgánu, jeho působnost a formu pro jeho vyjadřování.

Jednotlivé zákony často jednoznačně nevymezují veřejný zájem, kterého se dotýkají řízení a postupy podle stavebního zákona. Zákony nevymezují jasně, z jakého hlediska (důvodu) se má dotčený orgán k řízení nebo postupu podle stavebního zákona vyjadřovat. Nedefinují meze jeho správního uvážení.

Rekodifikace povede k jednoznačnému a dostatečně konkrétnímu definování veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona, který má dotčený orgán hájit (v části D.). Zakotví hlediska, důvody a meze vyjadřování dotčeného orgánu pro účely řízení a postupů podle stavebního zákona. V rámci rekodifikace navrhnou příslušná ministerstva případné konkrétnější vymezení veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona, které by měl dotčený orgán, resp. nově stavební úřad hájit.

Stanoviska dotčených orgánů nově již **nebudou mít** podobu **závazných stanovisek** ve smyslu § 149 správního řádu. Tato forma stanoviska dotčených orgánů v praxi přináší mnohé komplikace, např. v případě stanovení reálně nesplnitelné podmínky pro uskutečnění záměru či v případech, v nichž různé dotčené orgány stanoví ve svých závazných stanoviscích navzájem si odporující podmínky.

Pro řešení těchto situací neposkytuje stávající právní úprava na úseku stavebního řádu v praxi použitelné a efektivní řešení.⁶⁷ V praxi jsou tak tyto situace řešené v lepším případě cestou neformálních jednání. Nezřídka však účastníkům řízení a zejména stavebníkovi nezbyvá jiný postup, než se proti rozhodnutí o vydání či nevydání povolení odvolat a vyvolat tím přezkum vydaných závazných stanovisek, případně na záměr rezignovat.

Další enormní problémy, resp. průtahy vyvolávají v praxi velmi časté situace, ve kterých stávající závazná stanoviska dotčených orgánů samostatně (a často i účelově v zájmu oddalování meritorního rozhodnutí) napadají další účastníci

⁶⁷ Srov. § 136 odst. 6 správního řádu, který však minimálně na úseku stavebního řádu nelze považovat za dostatečně konkrétní a prakticky efektivní nástroj řešení rozporů mezi dotčenými orgány.

řízení a přezkoumávají je nadřízené orgány orgánů, které je vydaly, což bývají opět často různá resortní ministerstva (Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu atd.).

Výstupy dotčených orgánů v řízeních o povolení staveb proto nebudou mít povahu závazného stanoviska, ale vyjádření a stavební úřad bude s nimi v řízení nakládat jako s běžnými podklady (důkazy) pro rozhodnutí. Jako takové je stavební úřad bude hodnotit a následně se s nimi sám vypořádá v rámci vydání vlastního meritorního rozhodnutí.

4.7.2 Územní plánování

V oblasti územního plánování se bude postupovat obdobným způsobem jako v oblasti povolování. Nebude však docházet k rušení kompetencí dotčených orgánů vyjadřovat se k územně plánovací dokumentaci bez náhrady.

Pořizování územně plánovací dokumentace bude integrováno v rámci státního stavebního úřadu. Proto i kompetence pořizovatelů, resp. pořizovatelů jako dotčených orgánů, budou integrovány do těchto státních stavebních úřadů. Obdobně budou integrovány kompetence dotčených orgánů na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů, jako je tomu v oblasti povolování staveb, například posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí (SEA).⁶⁸

U ostatních dotčených orgánů zůstane vyjadřování zachováno v co nejširší podobě, zejména na úrovni ústředních orgánů státní správy. Forma výstupu těchto dotčených orgánů se v rámci oblasti územního plánování formálně sjednotí na stanovisko,⁶⁹ které bude, stejně jako podle stávající právní úpravy, sloužit jako podklad pro přípravu územně plánovací dokumentace a s jehož obsahem se bude pořizovatel muset vypořádat při pořizování územně plánovací dokumentace. Nová zákonná úprava proto na úseku územního plánování v souvislosti s postavením dotčených orgánů zásadně zachová stávající stav. Určitou revizí však projdou konkrétní kompetence jednotlivých dotčených orgánů (např. revize stanovení úrovně územně plánovací dokumentace, k níž se jednotlivé dotčené orgány vyjadřují, jelikož ne každá úroveň územně plánovací dokumentace zasahuje do chráněných veřejných zájmů stejným způsobem).

5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu

Všechny výše popisované změny budou vyžadovat přesnou legislativní práci, neboť vyvolají potřebu novelizace nemalého množství právních předpisů.

⁶⁸ Ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3 zákona EIA) však bude i nadále možné využívat osobu, která je držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona EIA).

⁶⁹ Pro vyloučení pochybností se uvádí, že se nejedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.

Kromě změn kompetenčního zákona (Nejvyšší stavební úřad bude třeba doplnit do výčtu ústředních orgánů státní správy v § 2 kompetenčního zákona a vyjmout jeho působnost ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění z gesce MMR) doznají změn i složkové zákony upravující výkon veřejné správy na úsecích, v nichž dnes mají věcnou působnost speciální, vojenské a jiné stavební úřady a orgány EIA. V těchto předpisech bude nutné adekvátně zakotvit jak přesun kompetencí těchto orgánů, tak zejména zajištění návaznosti jejich činnosti na novou kompetenci stavebních úřadů.

V neposlední řadě bude v rámci nové právní úpravy třeba zakotvit potřebný prostor pro plynulý přechod na novou soustavu stavební správy v podobě dostatečné legisvakance.

B. ZMĚNY SOUVISEJÍCÍ S ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍM

Stávající stavební zákon obsahuje kompetenční, hmotněprávní i procesní normy ve dvou oblastech: **územního plánování** a **stavebního řádu**.⁷⁰ V návaznosti na toto dělení stavební zákon rozlišuje terminologicky a institucionálně úřady, které vykonávají zákonem stanovenou kompetenci v těchto oblastech, na **orgány územního plánování**⁷¹ a **stavební úřady**.⁷²

Jejich rozlišení ještě zvýraznilo ne zcela šťastné zavedení závazného stanoviska orgánu územního plánování v územním řízení podle § 96b stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2018. Tento krok souvisel s problematickou úpravou kompetence k vydávání společného rozhodnutí jinými než obecnými stavebními úřady.⁷³

V záležitostech územního plánování existuje **dělená působnost** mezi státní správu (vykonávanou prostřednictvím obecních a krajských úřadů, případně i dalších orgánů obcí a krajů) a samosprávu. Zásadou je, že nestanoví-li zákon jinak, vykonávají orgány obce a kraje působnost na úseku územního plánování jako *přenesenou* působnost, tj. jako státní správu.⁷⁴ Pouze tam, kde přímo stavební zákon uvádí, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, jde o výkon *samostatné* působnosti územních samosprávních celků.⁷⁵ Výjimkou je uplatňování námitek radou obce k zásadám územního rozvoje [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona] a stanovisek radou kraje k politice územního rozvoje [§ 7 odst. 3 písm. a) stavebního zákona].

Z hlediska věcného spadají do režimu **přenesené působnosti** činnosti *pořizovatelské* a rozhodování v územním řízení. Činnosti *schvalovací* uzavírající jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace jsou výkonem **samosprávy**. Souvisí totiž s rozvojem obcí a krajů a zahrnují nejen hlediska právní, ale i politická.

V některých případech jsou i věcné hranice neostré a dovozuje je pouze teorie nebo judikatura správních soudů. Například vydávání regulačního plánu zastupitelstvem se považuje za výkon samostatné působnosti, zatímco činnosti zastupitelstva obce

⁷⁰ Značná specifika přitom obsahují ještě záležitosti územního řízení, které je ve stavebním zákoně systematicky řazeno do územního plánování, ale jde při tom o rozhodování ve správním řízení v konkrétních věcech úzce související se stavebním řádem, které se navíc děje zásadně v přenesené působnosti a neprovádí jej úřady územního plánování, ale stavební úřady jako jedinou působnost na úseku územního plánování.

⁷¹ Orgány obcí a krajů a MMR a na území vojenských újezdů újezdní úřady a Ministerstvo obrany.

⁷² Výjimkou z tohoto rozlišení jsou tzv. újezdní úřady na územích vojenských újezdů, které zákon označuje za „vojenské stavební úřady“, ty ovšem vykonávají nejen agendu stavebních úřadů v oblasti stavebního řádu a územního řízení, ale i agendu územního plánování.

⁷³ Tento institut již několik měsíců po jeho zavedení doznal podstatných změn na základě zákona č. 169/2018 Sb.

⁷⁴ Neuplatňuje se tu opačné pravidlo podle zákonů o územních samosprávách, podle nějž nestanoví-li zákon jinak, jde o výkon samostatné působnosti.

⁷⁵ Srov. § 5 odst. 2 stavebního zákona.

nahrazující působnost rady obce⁷⁶ se naopak považují za výkon přenesené působnosti.⁷⁷

Na úseku nástrojů územního plánování, které je možné považovat za základní pilíře současné právní úpravy územního plánování, předkladatel identifikuje zejména následující problémy:

- absence dokumentace v dostatečné podrobnosti, na jejímž základě by bylo možné rychle umisťovat celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu, zejména tedy staveb veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury,
- absence dostatečné koordinace územního plánování na úrovni krajů, zejména ve vztahu k otázkám, které přesahují zájmy jednotlivých obcí (tzv. otázky nadmístního významu), jako jsou typicky otázky související se vznikem a rozvojem aglomerací a metropolitních oblastí, prioritizace rozvoje některých činností na vymezeném území kraje, kde je rozvoj těchto činností žádoucí z hlediska existující infrastruktury či jiných ekonomických a sociálních důvodů,
- v praxi jen zcela zřídka pořizování regulačních plánů v rámci systému územně plánovacích dokumentací a následně absenci dostatečně podrobné územně plánovací dokumentace, která by umožnila vyřešit otázky v určitém území koncepčně a na úrovni územního plánování, nikoli teprve při povolání jednotlivého záměru ve správním řízení,
- nedostatečná míra digitalizace územně plánovací dokumentace u dokumentací na úrovni obcí vydávaných před 1. 1. 2018 a jejího zobrazování a čerpání dat v ní obsažených,
- roztržitost informací veřejné správy o území – existence velkého množství datových skladů a registrů, častá duplicita dat, jejich nepřesnost; neexistující registry veřejné správy, které by poskytovaly garantované informace o území.

Další problémy se objevují v procesu projednávání a vydávání ÚPD. Podle současné právní úpravy se územně plánovací dokumentace vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, což přináší problémy mj. pro jejich návazný přezkum. Problematickými okruhy jsou:

- forma vydávání územně plánovací dokumentace, tedy opatření obecné povahy podle správního řádu a možnost a rozsah jeho soudního přezkumu,
- tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy,

⁷⁶ Srov. § 6 odst. 6 stavebního zákona v obcích, s výjimkou písm. d), či vydávání stavební uzávěry

⁷⁷ Shodně usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 276/11 ze dne 27. 6. 2011.

na návrh v rozsahu aktivní legitimace žalobce přezkoumat i a případně v odpovídající části zrušit toto opatření obecné povahy,

- možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu, judikaturou dovozená možnost zrušit opatření obecné povahy „do minulosti“,

Na úseku digitalizace a elektronizace územního plánování je také možné najít mnoho obecných problémů. Novela stavebního zákona sice přinesla od 1. 1. 2018 povinnost zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny platné a účinné územně plánovací dokumentace a územní studie, problémem stávající úpravy jsou však dvě skutečnosti.

Za prvé neexistuje jednotné místo, kde by investor nebo stavebník mohl najít veškerou dokumentaci pohromadě. A za druhé se tato dokumentace zveřejňuje pouze ve formátu PDF. V mnoha případech tedy neumožňuje provádět nad výstupy územního plánování potřebné analýzy.

Současná právní úprava také neřeší jednotný model a výměnný formát, ve kterém by se povinně zpracovávaly jednotlivé územně plánovací dokumentace, resp. nástroje územního plánování. V této souvislosti se stále více jako problém jeví neexistence jednotného národního geoportálu územního plánování, který by obsahoval (nejlépe jednotnou formou) veškeré výstupy z územně plánovací činnosti.

Lze také konstatovat, že územní plánování za současné právní úpravy pouze omezeně čelí novým výzvám. Jen omezeně řeší ekonomický rozměr území, přestože procesy územního plánování mají na ekonomické procesy v území nemalý vliv. Zejména současná právní úprava neřeší vazbu vymezování zastavitelných ploch, včetně případné intenzity jejich využití, na jejich zdanění, což by v důsledku vedlo ke spravedlivějšímu zpoplatnění využívání území a omezení spekulativně vymezovaných zastavitelných ploch. Zavedení vazby mezi vymezováním zastavitelných ploch na jejich zdanění (progresivní daň z nemovitosti) bude znamenat tlak na majitele zastavitelných ploch, aby tyto plochy využili, odstranění blokáce území a zamezení neefektivnímu zabírání půdního fondu.

Nevhodný je také přístup některých pořizovatelů, kteří nezřídka do obsahu územně plánovací dokumentace bez jakékoli modifikace, zcela automaticky a nekriticky přebírají celý obsah stanoviska dotčeného orgánu, ačkoli mají důsledky plynoucí z tohoto stanoviska zásadní dopady na výši nákladů potřebných k realizaci jednotlivých záměrů v území (a to nejen záměrů veřejné infrastruktury). Absence standardizovaného a povinného vyhodnocování ekonomických dopadů v procesu územního plánování se významně negativně projevuje rovněž při výběru nejvhodnější varianty příslušným zastupitelstvem, jelikož tento výběr není podložen ani srovnáním hrubě odhadovaných nákladů na realizaci jednotlivých zvažovaných variant.

Jako problém se jeví též prakticky neexistující průběžný výzkum v oblasti architektury, územního plánování, urbanismu, stavebnictví a souvisejících disciplín. Tuto roli nenahradila ani jednotlivá pracoviště českých vysokých škol. V některých ohledech, zejména z hlediska výběru zpracovatelů s ohledem na navrhovanou cenu zakázky a malé časové pružnosti zadávání výzkumných úkolů, se jako problematické jeví také zadávání výzkumných potřeb přes Technologickou agenturu ČR. Je proto třeba založit (a to přímo zákonem) organizaci, která by prováděla průběžný výzkum v oblasti architektury, urbanismu, územního plánování, stavebnictví a souvisejících disciplín.

Protože se současné právní úpravě vytýká pouze limitovaná úprava ve vztahu k digitalizaci a elektronizaci, bude taktéž zcela nezbytné se těmito otázkám věnovat. Nejdříve bude třeba dokončit zavedení a implementaci jednoho standardního datového modelu pro vstupní informace a vybrané části územně plánovacích dokumentací, následně pak také podkladů, resp. nástrojů územního plánování obecně. Souběžně s tímto bude potřeba zavést jednotný geoportál, na kterém budou zobrazeny veškeré výstupy územního plánování v České republice v jednotném datovém formátu. Díky tomu bude možné nad těmito daty zpracovávat také geografické úlohy.

1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování

Na úseku územního plánování předkladatel vymezil následující hlavní cíle rekodifikace:

- zvýšení stability územně plánovací dokumentace a zvýšení míry právní jistoty v území;
- redukce úkonů vyžadovaných zákonem v souvislosti s pořizováním územně plánovacích dokumentací;
- umožnění umístování celostátně významných záměrů na základě republikové územně plánovací dokumentace přijímané vládou;
- zvýšení míry koordinace územního plánování na úrovni krajů a umožnění podrobnějšího vymezování některých záměrů významných pro celý kraj v krajské ÚPD;
- vytvoření podmínek pro zvýšení míry přijímání nejpodrobnější územně plánovací dokumentace v podobě regulačních plánů anebo územních plánů s prvky regulačních plánů;
- posílení ekonomického rozměru územního plánování;
- posílení standardizace struktury územně plánovacích dokumentací;

- zvýšení míry digitalizace územního plánování jak na úrovni územně analytických podkladů, tak na úrovni územně plánovacích dokumentací;
- sjednocení informací shromažďovaných v rámci územního plánování, zavedení informačních systémů veřejné správy, kde budou k dispozici z hlediska úplnosti a správnosti garantované informace o území a umožnění dálkového přístupu k těmto informacím na jednom místě;
- podpora systematického výzkumu v oblasti územního plánování.

Je však nutné uvést, že v celkovém kontextu návrhů obsažených v jednotlivých částech rekodifikace jsou změny navrhované v oblasti územního plánování rozsahem spíše dílčí a věcně zpravidla vycházející ze stávající právní úpravy, která má být v konkrétních bodech modifikována či doplněna. Na rozdíl od změn navrhovaných v právní úpravě povolování staveb (tj. na úseku stavebního řádu) se však nejedná o zásahy, které by měly koncepčně zcela nahradit stávající systém územního plánování v České republice systémem novým. Územní plánování představuje rozhodující systémový a koncepční základ pro individuální správní řízení, jejichž předmětem je povolování jednotlivých záměrů. Závazná pravidla přijatá na úrovni územního plánování do značné míry ovlivňují či někdy dokonce předurčují předmět těchto správních řízení. S ohledem na to se jeví racionální zachování základní míry stability v právní regulaci územního plánování s cílem umožnit efektivní a v relativně krátkém čase dosažitelnou implementaci zásadních systémových a koncepčních změn na úseku stavebního řádu.

2. Změny v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování

Jedním z problémů stávající právní úpravy v oblasti územního plánování je absence závazného **celostátního územně plánovacího nástroje** v dostatečné podrobnosti, na jehož základě by bylo možné rychle umísťovat (resp. jednotně povolovat) celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu a záměry přesahující rámec jednotlivých krajů.⁷⁸ Zejména jde o stavby veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury.⁷⁹ Stejně tak by tato dokumentace měla stanovit, pro které veřejně prospěšné stavby je možné vyvlastnění nemovitostí pro účely realizace těchto strategických záměrů. Zavedení podrobnějšího realizačního nástroje na úrovni státu, který by mohl v příslušné podrobnosti řešit komplexně daný celostátně nebo evropsky významný záměr, by nepochybně bylo vhodným krokem.

⁷⁸ Politika územního rozvoje podle § 31 a násl. stavebního zákona tuto roli neplní.

⁷⁹ Např. koridory na vysokorychlostní tratě (VRT) by byly zobrazeny v detailu stávajících zásad územního rozvoje.

Celostátní dokumentace by měla obsahovat záměry přesahující svým významem území jednoho kraje.

Celostátní dokumentace by měla stejně jako v současnosti politika územního rozvoje obsahovat rovněž koncepční a strategické části vyjádřené převážně textově, které neřeší přímo umístování konkrétních záměrů, ale stanoví základní rámce pro územní rozvoj země.

Celostátní dokumentace tak bude obsahovat část, která bude obecnější a bude mít více strategickou a koncepční povahu a část řešící jednotlivé celostátně významné záměry. Tyto dvě části mohou být obsažené v jednom dokumentu rozděleném na dvě části s různou mírou právní závaznosti nebo mohou být obsažené ve dvou samostatných dokumentech, přičemž každý z nich bude mít odlišnou právní formu (k tomu viz blíže dále v textu).

Druhá část závazné celostátní dokumentace (nebo druhý, samostatný dokument v případy varianty 2 dle textu níže) bude efektivním nástrojem pro rozhodování v území a umožní vládě prosadit významné záměry v potřebném čase. To povede k rychlejšímu procesům přípravy zmíněných strategických záměrů, které náleží do kompetence státu. Stát by v tomto ohledu nebyl závislý na rozhodnutí samospráv (krajů nebo obcí). Tato strategická celostátní dokumentace by měla být tvořena, resp. měněna v návaznosti na konkrétní potřeby. Současně by měla být, stejně jako doposud, celá dokumentace (nebo variantně bez části řešící celostátně významné záměry územně technické povahy) komplexně přehodnocována v pravidelných, například čtyřletých cyklech.

Svoji úroveň územně plánovací dokumentace by nadále měly mít i samosprávné **kraje**. Konkrétně by měly mít právo vydávat **územní plány kraje**, které budou upravovat podmínky výstavby a udržitelného rozvoje v obecnější rovině. Krajská ÚPD by se obsahově měla důsledněji zaměřit na koordinaci územního rozvoje v otázkách přesahujících svým významem jednotlivé obce. Rovněž v případě územního plánu kraje se přitom ukazuje potřeba rozdělení na dvě části, a to část obsahující konkrétní záměry „krajského“ významu a část strategicko-koncepční. Opět se přitom nabízejí dvě řešení, a to použití jednoho dokumentu se dvěma částmi s různou právní závazností, nebo použití dvou samostatných dokumentů přijímaných v odlišné právní formě (k tomu viz blíže dále v textu).

Jak pro územní plány krajů, tak pro výše zmíněnou celostátní dokumentaci by však mělo platit, že pro jejich závaznost pro rozhodování o povolení stavby by se jejich změny nemusely závazně projevovat v nižších územně plánovacích dokumentacích na obecní úrovni. I nadále se však počítá s tím, že záměry a opatření obsažené ve vyšší územně plánovací dokumentaci budou muset být zobrazené v územně plánovací dokumentaci nižšího stupně tak, aby byla

pravidla platná v území srozumitelná pro jejich adresáty. Pokud by se tento princip neuplatnil, mohlo by to v praxi vést až k paralýze v oblasti územního plánování, pokud by vždy na změnu vyšší územně plánovací dokumentace musela pamatovat nižší územně plánovací dokumentace, ze které by se v rozhodování o území nedalo vycházet do momentu její vlastní změny reflektující hierarchicky vyšší dokumentaci. Řešení této problematiky bude navazovat na právní úpravu platnou od 1. ledna 2018. Důsledná digitalizace územně plánovacích dokumentací by navíc mohla napomoci řešit problém současného zobrazení všech platných územně plánovacích dokumentací pro řešené území.

Na **obecní úrovni** budou i nadále vznikat **územní plány obcí** a **regulační plány** (pro vymezenou část území obce), které budou závazné pro rozhodování v jednotném povolovacím řízení (viz část procesní změny níže). Jejich pořízení a schválení by zásadně **nemělo být obligatorní**. Nový stavební zákon rovněž zachová možnost podle stávající právní úpravy přijmout územní plán s prvky regulačního plánu. Nově zavede možnost pro obce, které nemají územní plán, přijmout pro část svého území regulační plán. Variantně lze uvažovat o stanovení povinnosti mít vlastní územní plán pro větší města, např. statutární města. Je nutné zdůraznit, že věcný záměr počítá s tím, že územní plány obcí přijaté po 1. 1. 2007 podle platného stavebního zákona zůstanou po nabytí účinnosti nového stavebního zákona i nadále platné a závazné. Současně zákon nebude stanovovat žádnou konkrétní lhůtu, v níž by obce musely přijmout ÚPD v souladu s novou právní úpravou nebo stávající dokumentaci upravit.

Obsahově by nástroje územního plánování a ÚPD na všech úrovních měly vždy usilovat o dosažení rovnováhy mezi všemi třemi pilíři udržitelného rozvoje (sociální, ekonomický a environmentální). Procesně se to projeví zejména tím, že všechna stanoviska dotčených orgánů předložená v procesu pořizování celostátních nástrojů územního plánování a ÚPD, bez ohledu na to, který veřejný zájem chrání, budou mít stejnou právní formu, zásadně stejnou váhu a pořizovatel se s nimi bude vypořádávat stejným způsobem. Dalším nástrojem k dosažení této rovnováhy bude posílení ekonomických rozměrů územního plánování, které dnes v této oblasti v podstatě zcela absentují.

Pro hlavní město Praha budou stanovené určité odchylky od nastavení hierarchie územně plánovací dokumentace a v návaznosti na to i v jejím obsahu na krajské i obecní úrovni.

2.1 Celostátní nástroje územního plánování

Na úrovni celostátního územního plánování je především možné navázat na legislativní aktivitu MMR a Ministerstva dopravy vyvíjenou v době přípravy tohoto věcného záměru. Jejím cílem je zavedení nového závazného celostátního

nástroje územního plánování označovaného jako územní rozvojový plán. Územní rozvojový plán má nově především v návaznosti na politiku územního rozvoje podrobněji upravit plochy a koridory, zejména v případě dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, resp. plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje.

Územní rozvojový plán může dále stanovit podmínky pro rozhodování v území, tj. zejména pro územní řízení. Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností vyvlastnění. Svou podrobností může územní rozvojový plán upravovat otázky až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze pro krajské zásady územního rozvoje. Územní rozvojový plán se má pořizovat pro území celého státu a vydávat jej má vláda formou nařízení. Způsob projednávání územního rozvojového plánu je do značné míry podobný projednávání politiky územního rozvoje.

Hlavním cílem věcného záměru ve vztahu k úpravě celostátní dokumentace bude zachování a další prohloubení významu celostátního závazného nástroje územního plánování, jehož obsahem je řešení některých konkrétních celostátně významných záměrů vymezením ploch a koridorů pro jejich umístění. Vedle toho bude celostátní dokumentace i nadále obsahovat obecnější strategickou a koncepční (směrnou) část v zásadě odpovídající dnešní politice územního rozvoje. Věcný záměr pro dosažení tohoto cíle předpokládá dvě možné varianty.

VARIANTA 1: Jeden dokument se dvěma částmi s různou mírou právní závaznosti

Na celostátní úrovni se bude přijímat jeden dokument ve formě nařízení vlády. Jeho obsah i právní závaznost však bude samostatně a speciálně upravovat stavební zákon. Tento dokument bude obsahovat závaznou část, která bude především řešit umístování konkrétních strategických záměrů vymezením ploch a koridorů v podrobnosti přibližně odpovídající dnešním zásadám územního rozvoje, respektive v novele stavebního zákona navrhovaného územního rozvojového plánu. Tato závazná část bude mít i odůvodnění, případně ho bude obsahovat důvodová zpráva, která se bude povinně zpracovávat a jejíž hlavní obsahové náležitosti stanoví zákon. Tato závazná část bude závazná pro pořizování územních plánů krajů, územních plánů obcí a regulačních plánů. Bude současně závazná také pro řízení o povolení stavby.

Zákon stanoví, co konkrétně může obsahovat závazná část, vše ostatní bude obsaženo ve strategické (směrné) části. Závazná část bude mít textovou i výkresovou část. Strategická (směrná) část územního plánu státu bude obsahovat strategické a koncepční otázky týkající se územního rozvoje státu, které jsou dnes zpravidla obsažené v politice územního rozvoje. Tato část bude

mít převážně textovou podobu a nebude závazná pro řízení o povolení stavby. Strategická část bude také podléhat jednoduššímu procesu pořizování jejích změn, zejména ve vztahu k procesu jejího projednání s dotčenými orgány (zákon stanoví kratší lhůty pro vyjádření dotčených orgánů, menší počet dotčených orgánů, které se musejí k návrhu změny vyjádřit atd.).

Strategická část bude závazná pro veřejnou správu, která bude muset závěry obsažené v této části zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování. Zákon stanoví, že tato strategická část bude závazná pro pořizování nižší ÚPD na úrovni krajů a obcí.⁸⁰ Rovněž může stanovit, že při výkladu závazné části se přihlédně rovněž k obsahu strategické části.

VARIANTA 2: Dva dokumenty, jeden ve formě nařízení vlády, druhý ve formě usnesení vlády

Závazná dokumentace obsahující konkrétní záměry, pro které budou vymezeny plochy a koridory bude, stejně jako navrhovaný územní rozvojový plán přijímána ve formě podzákonného právního předpisu, konkrétně nařízení vlády. Závazná dokumentace bude závazná pro pořizování nižší ÚPD a pro řízení o povolení stavby.

Strategická (směrná) dokumentace, která bude do značné míry spojovat územní a regionální plánování, jak je tomu obvyklé v jiných státech, bude v rozsahu závěrů přijímána ve formě „prostého“ usnesení vlády. Stejně jako v případě varianty 1 bude proces změn tohoto usnesení jednodušší ve srovnání se závazným nařízením vlády. Toto usnesení vlády bude závazné pro veřejnou správu, která bude muset závěry obsažené v této části zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního rozvoje. Zákon stanoví, že toto usnesení vlády bude závazné pro pořizování nižší ÚPD na úrovni krajů a obcí.

VYHODNOCENÍ VARIANT A DOPORUČENÁ VARIANTA

Výhodou Varianty 1 je zejména menší procesní náročnost na zpracování, projednání a schvalování jednoho dokumentu oproti potřebě přípravy, projednání a schválení dokumentů dvou. Další výhodou je eliminace rizika vzájemných rozporů mezi dvěma dokumenty a potřeba úprav a aktualizací jednoho dokumentu v návaznosti na předtím provedené změny ve druhém dokumentu. Další s tím související výhodou je jednodušší aplikace jednoho dokumentu (resp. jeho příslušné části) při pořizování nižší ÚPD a řízení o povolení stavby než aplikace dvou samostatných dokumentů. Další výhodou je

⁸⁰ Tato závaznost však nebude pojata stejně jako v případě závazné části. Nižší ÚPD se budou muset ve svém odůvodnění vypořádat s tím, jakým způsobem a do jaké míry zohledňují závěry obsažené ve strategické části celostátního nástroje územního plánování a pokud se od nich odchylují, z jakého důvodu, respektive jaký veřejný zájem přitom sledují.

větší prostor pro plynulé a organické provázání obsahu části vymezující záměry a strategické části v rámci jednoho dokumentu oproti potřebě nastavování a dodržování obsahového souladu dvou dokumentů.

Nevýhodou Varianty 1 je obtížnější (nikoli však nemožné) nastavení zjednodušeného procesu přijímání změn pouze pro strategickou část, jelikož budou obě části obsažené v dokumentu stejné právní formy. Problémem může být i forma nařízení vlády (právního předpisu) užitá i pro strategickou část.

Výhodou Varianty 2 je možnost použít pro různé účely, které bude podle nové právní úpravy celostátní nástroj územního plánování sledovat, tj. závazné vymezování ploch a koridorů pro vybrané záměry na jedné straně a stanovení celostátní strategie a koncepce rozvoje území na straně druhé, odlišné právní formy a s nimi již dle současné obecné právní úpravy spojené odlišné právní účinky (nařízení vlády a usnesení vlády). Na druhou stranu pro obě varianty platí, že bude nutné ve stavebním zákoně zvláště upravit celou řadu otázek souvisejících s procesem přijímání i s právními účinky celostátního nástroje územního plánování. Tato výhoda tak má do značné míry pouze omezený přínos. Rovněž rozsah soudního přezkumu souvisí spíše s nastavením právních účinků a dopadů na jeho adresáty (kraje, obce, vlastníky atd.) než s tím, zda jde o samostatný dokument či o zvláštní část jednoho dokumentu.

S ohledem na cíle rekodifikace, mezi něž patří mimo jiné i celkové zjednodušení soustavy územního plánování a zjednodušení procesu pořizování i aplikace nástrojů územního plánování je doporučena Varianta 1 - jeden dokument se dvěma částmi s různou mírou právní závaznosti.

U obou variant se pak oproti stávající úpravě navrhuje výslovně zdůraznit pravidlo, že zejména plochy a koridory pro umístění celorepublikově významných staveb dopravní a technické infrastruktury obsažené v závazné části (závazném dokumentu) mají být v řízení o povolení stavby posuzované z hlediska jejich souladu s nástroji územního plánování pouze ve vztahu k celostátním nástrojům územního plánování. Jejich případné vymezení v krajských a obecních územních plánech bude závazné pouze tehdy, pokud dojde k provedení zpřesnění koridoru či plochy se souhlasem nadřízených orgánů veřejné správy, které za tyto záměry na úseku územního plánování odpovídají.

Jinak bude u celostátně významných záměrů platit, že záměry upravené v celostátní dokumentaci by měly být v nižší ÚPD znázorněné pouze pro účely vzájemných vazeb s návrhy záměrů krajské a obecní úrovně, nikoli však závazně pro řízení o povolení stavby (přednost má celostátní dokumentace). Naopak však bude platit, že otázky, které zákon nesvěří celostátní dokumentaci, v ní vymezené být nemohou a zůstanou v kompetenci krajů a obcí.

Závazný celostátní nástroj územního plánování by měl řešit také otázky související s koordinací územního plánování na úrovni dvou či více krajů. Vláda bude moci v celostátní dokumentaci stanovit, že určitý konkrétní záměr má kraj nebo obec podrobněji vymezit ve své ÚPD při dodržení základních pravidel a limitů nastavených celostátní dokumentací.

Pořizovatelem celostátní dokumentace bude Nejvyšší stavební úřad. Bude mít podle nové koncepce institucionálního uspořádání státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu pro tuto činnosti nejlepší organizační, personální i odborné předpoklady.

Součástí pořízení celostátní dokumentace bude i nadále proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. S ohledem na jeden z klíčových cílů rekodifikace, kterým je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu se navrhuje, aby tento proces,⁸¹ jakož i posouzení vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast nově prováděl Nejvyšší stavební úřad jako pořizovatel, resp. jeho příslušné odbory (oddělení) specializované na tyto činnosti.

V souladu se směrnicí SEA⁸² bude mít pořizovatel povinnost provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem Nejvyššího stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí. Předpokládá se, že útvary uvnitř Nejvyššího stavebního úřadu určené pro pořizovatelské činnosti v rámci územního plánování budou samostatné a personálně oddělené od útvarů určených pro oblast stavebního řádu (povolovací řízení). Zároveň se však předpokládá, že nejen uvnitř Nejvyššího stavebního úřadu, ale také v rámci celé státní stavební správy bude docházet k mnohem efektivnějšímu přenosu informací a metodických pokynů z oblasti územního plánování do oblasti povolování staveb a naopak.

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh celostátního nástroje územního plánování či jeho vybrané části variantně.⁸³ Samotné schválené platné a závazné znění dokumentace bude obsahovat pouze variantu, která byla vybrána na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu pořizování.

Ve vztahu k samotnému procesu projednání a schválení celostátního nástroje územního plánování a jeho aktualizací se navrhuje navázat na stávající úpravu

⁸¹ Ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3 zákona EIA) však bude i nadále možné využívat osobu, která je držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona EIA).

⁸² Článek 6.

⁸³ Tam, kde stávající právní úprava, a to zejména ve vztahu k ochraně území spadajících do soustavy Natura 2000 stanoví povinné variantní zpracování návrhu, zůstane tato povinnost zachována rovněž podle nové právní úpravy.

projednávání a schválení politiky územního rozvoje a navrženou úpravu projednání a vydání územního rozvojového plánu.⁸⁴ Zjednodušení je nutné u procesu pořizování aktualizací/změn s cílem časově tento proces zkrátit.

Navrhuje se stanovit možnost aktualizovat/měnit tento celostátní územně plánovací nástroj (či jeho dílčí část) podle aktuální potřeby (tj. stejně, jako jakékoli jiné nařízení vlády či jakýkoli jiný právní předpis) a současně provádět jeho pravidelné komplexní přehodnocování například ve čtyřletých cyklech, ale méně administrativně náročným postupem než u současné politiky územního rozvoje.

2.2 Územní plán kraje

Územní plány krajů se budou přijímat pro celé území kraje a pro celé území hlavního města Prahy. Územní plány krajů budou schvalovat krajská zastupitelstva a zastupitelstvo hlavního města Prahy. Předmětem územního plánu kraje budou zásadně otázky nadmístního významu, tj. otázky, které svým rozsahem nebo významem přesahují území jedné obce/městské části.

Územní plán kraje by měl řešit zejména následující okruhy otázek:

- základní regulace uspořádání sídelní struktury kraje, nebo základní uspořádání hlavního města Prahy;
- záměry veřejné infrastruktury zejména v oblasti dopravy, energetiky, zásobování pitnou vodou a odkanalizování, odpadového hospodářství, vzdělávání, zdravotnictví či sociálních služeb;
- vymezení krajin a stanovení jejich cílových charakteristik⁸⁵ a stanovení základních limitů pro využívání nezastavěného území (krajiny).

Z obsahového hlediska se navrhuje zásadně navázat na současné nastavení obsahu zásad územního rozvoje. 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 apod.) nebo k vybraným částem území kraje se specifickými problémy. Tyto záměry nebo části území, které by byly řešeny ve větší podrobnosti, lze specifikovat samotným krajem v návrhu územního plánu kraje (dobrovolně), případně ve vybraných případech závazně v celostátní územně plánovací dokumentaci.

⁸⁴ Srov. § 33 až § 35 a § 35a až § 35e stavebního zákona.

⁸⁵ Evropská úmluva o krajině (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 12/2017 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s.).

Územní plán kraje bude obdobně jako celostátní územně plánovací nástroj obsahovat část týkající se konkrétních záměrů a vybraných částí území a část obecnější, strategickou. S ohledem na to se navrhuje následující dvě varianty formy územního plánu kraje.

VARIANTA 1: Jeden dokument se dvěma částmi s různou mírou právní závaznosti

Na krajské úrovni se bude přijímat jeden dokument – územní plán kraje, jehož obsah i právní závaznost bude samostatně a speciálně upravovat stavební zákon. Územní plán kraje bude, v návaznosti na výběr varianty navržené v části 9 této kapitoly B věcného záměru, přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky kraje nebo ve formě opatření obecné povahy. Územní plán kraje bude obsahovat závaznou část, která bude především řešit umístování konkrétních záměrů a koridorů. Tato závazná část bude mít i odůvodnění, případně ho bude obsahovat důvodová zpráva, která se bude povinně zpracovávat a jejíž hlavní obsahové náležitosti stanoví zákon. Tato závazná část bude závazná pro pořizování územních plánů a regulačních plánů obcí. Bude současně závazná také pro řízení o povolení stavby.

Zákon stanoví, co konkrétně může obsahovat závazná část, vše ostatní bude obsaženo ve strategické (směrné) části. Závazná část bude mít textovou i výkresovou část. Strategická (směrná) část územního plánu kraje bude obsahovat strategické a koncepční otázky týkající se územního rozvoje kraje a bude zpracovaná převážně v textové podobě. Tato část nebude závazná pro řízení o povolení stavby. Strategická část bude také podléhat jednoduššímu procesu pořizování jejích změn, zejména ve vztahu k procesu jejího projednání s dotčenými orgány (zákon stanoví kratší lhůty pro vyjádření dotčených orgánů, menší počet dotčených orgánů, které se musejí k návrhu změny vyjádřit atd.).

Strategická část bude závazná pro další orgány kraje a obcí na jeho území, které budou muset závěry obsažené v této části zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování. Zákon stanoví, že strategická část bude závazná pro pořizování obecní ÚPD.⁸⁶ Rovněž zákon stanoví, že při výkladu závazné části se přihlédně též k obsahu strategické části.⁸⁷

⁸⁶ Tato závaznost však nebude pojata stejně jako v případě závazné části. Nižší ÚPD se budou muset ve svém odůvodnění vypořádat s tím, jakým způsobem a do jaké míry zohledňují závěry obsažené ve strategické části územního plánu státu a pokud se od nich odchylují, z jakého důvodu, respektive jaký veřejný zájem přitom sledují.

⁸⁷ Lze však předpokládat, že při použití této konstrukce bude nutné zachovat určitou míru možnosti soudního přezkumu rovněž ve vztahu k této strategické části. Zejména pokud bude i tato část závazná pro pořizování nižší ÚPD, bude zřejmě nutné zachovat obcím a krajům možnost iniciovat soudní přezkum rovněž ve vztahu k této části územního plánu kraje.

VARIANTA 2: Dva dokumenty, jeden ve formě právního předpisu nebo opatření obecné povahy, druhý ve formě usnesení zastupitelstva kraje

Závazná část obsahující konkrétní záměry a koridory bude, v návaznosti na výběr varianty navržené v části 9 této kapitoly B věcného záměru, přijímána ve formě obecně závazné vyhlášky kraje nebo ve formě opatření obecné povahy. Závazná část bude závazná pro pořizování nižší ÚPD a pro řízení o povolení stavby. Strategická dokumentace, která bude do značné míry spojovat územní a regionální plánování, jak je tomu obvyklé v jiných státech, bude v rozsahu závěrů přijímána ve formě „prostého“ usnesení zastupitelstva kraje. Stejně jako v případě varianty 1 bude proces změn tohoto usnesení jednodušší ve srovnání se závazným dokumentem. Toto usnesení bude závazné pro orgány kraje a obcí na jeho území, které budou muset závěry obsažené v usnesení zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování. Zákon upraví závaznost tohoto usnesení pro pořizování nižší ÚPD na úrovni obcí.

VYHODNOCENÍ VARIANT A DOPORUČENÁ VARIANTA

V souvislosti s vyhodnocením výhod a nevýhod Varianty 1 a Varianty 2 se odkazuje na závěry uvedené výše v části 2.1, které pro krajskou ÚPD platí obdobně.

Doporučenou variantou je Varianta 1 - jeden dokument se dvěma částmi s různou mírou právní závaznosti.

Pokud bude územní plán kraje přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky kraje, bude jeho obligatorní součástí také důvodová zpráva, jejíž základní formální a obsahové náležitosti upraví zákon (případně podzákonný právní předpis) upravující strukturu a obsah ÚPD. Důvodová zpráva bude zejména obsahovat způsob vypořádání námitek a případně i připomínek, vysvětlení způsobu zapracování jednotlivých stanovisek dotčených orgánů a vyhodnocení jednotlivých variant a zdůvodnění výběru nejvhodnější varianty.

Pořizovatelem územního plánu kraje bude státní krajský stavební úřad. Bude mít podle nové koncepce institucionálního uspořádání státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu pro tuto činnosti nejlepší organizační, personální i odborné předpoklady. Pokud by byla přijata varianta 2, byl by pořizovatelem strategické části krajský úřad.

Součástí pořízení územního plánu kraje bude stejně jako v případě zásad územního rozvoje proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. S ohledem na jeden z klíčových cílů rekodifikace, kterým je celková integrace dnes roztržitých procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu se

navrhuje, aby tento proces⁸⁸, jakož i posouzení vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast nově prováděl krajský stavební úřad jako pořizovatel.

V souladu se směrnicí SEA bude pořizovatel povinen provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem krajského stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí. Předpokládá se, že útvary uvnitř krajských stavebních úřadů určené pro územně analytické a pořizovací činnosti v rámci územního plánování budou samostatné a oddělené od útvarů určených pro oblast stavebního řádu (povolovací řízení). Zároveň se však předpokládá, že nejen uvnitř krajských stavebních úřadů, ale také v rámci celé státní stavební správy bude docházet k mnohem efektivnějšímu přenosu informací a metodických pokynů z oblasti územního plánování do oblasti povolování staveb a naopak.

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh územního plánu kraje či jeho vybrané části variantně.⁸⁹ Samotné schválené platné a závazné znění bude obsahovat pouze variantu vybranou zastupitelstvem kraje na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu jeho pořizování.

V procesu pořizování a schvalování územního plánu kraje má předkladatel v úmyslu zásadně navázat na stávající právní úpravu⁹⁰ s následujícími změnami:

- přijetí rozhodnutí o pořízení územního plánu kraje (či jeho aktualizace) a schválení zadání se sloučí do jednoho rozhodnutí zastupitelstva;
- projednání s veřejností a společné projednání s dotčenými orgány by mělo probíhat (v čase) souběžně, avšak (procesně) odděleně.

Pro pořizování aktualizací (změn) územního plánu kraje se dále navrhuje vycházet ze stávající právní úpravy zkráceného postupu pořizování aktualizace zásad územního rozvoje⁹¹ s tím, že tento postup bude použitelný bez ohledu na to, zda zpracování vyžaduje či nevyžaduje varianty řešení.

Nový stavební zákon výslovně stanoví, že **při pořizování územního plánu kraje se již dotčený orgán nemůže vyjadřovat ke stejným otázkám, které byly předmětem jeho stanoviska k návrhu celostátní dokumentace**, ledaže

⁸⁸ Ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3 zákona EIA) však bude i nadále možné využívat osobu, která je držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona EIA).

⁸⁹ Tam, kde stávající právní úprava, a to zejména ve vztahu k ochraně území spadajících do soustavy Natura 2000 stanoví povinné variantní zpracování návrhu, zůstane tato povinnost zachována rovněž podle nové právní úpravy.

⁹⁰ Srov. § 37 a násl. stavebního zákona.

⁹¹ Srov. § 42a a § 42b stavebního zákona.

předmětem jeho stanoviska jsou otázky, k nimž se s ohledem na nižší míru podrobnosti objektivně nemohl při pořizování celostátní dokumentace vyjádřit. Ke stanoviskům vydaným v rozporu s tímto pravidlem nebude pořizovatel přihlížet.

Obdobné pravidlo bude výslovně zakotvené také ve vztahu k řízení o povolení stavby – **otázky související s ochranou veřejných zájmů, které již byly vyřešené na některé z úrovní územního plánování, nebudou moci být předmětem (integrovaného) řízení o povolení stavby, ledaže se k těmto otázkám dotčený orgán objektivně nemohl s ohledem na nižší míru podrobnosti předložené dokumentace vyjádřit.** Stejná pravidla jako v předchozím a v tomto odstavci budou platit i pro námítky a připomínky za předpokladu, že bylo možné uplatnit námítky a připomínky k dotčené části řešení obsažené ve vyšší dokumentaci.

2.3 Územní plán obce a regulační plán

Na úrovni obecního územního plánování se navrhuje ponechat strukturu dvou vrstev: územního plánu obce a regulačního plánu. Zároveň se počítá s ponecháním možnosti přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu v jednom dokumentu. Také z hlediska povinnosti přijmout ÚPD bude na úrovni obcí dále platit pravidlo, že obec zásadně nemusí mít územní ani regulační plán (k tomu však viz podrobněji níže).

Územní plán obce i regulační plán bude, v návaznosti na výběr varianty navržené v části 9 této kapitoly B věcného záměru, přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky obce nebo ve formě opatření obecné povahy. U obou variant bude tuto ÚPD schvalovat zastupitelstvo obce.

Pokud bude územní plán a regulační plán přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky obce, bude jeho obligatorní součástí také důvodová zpráva, jejíž základní formální a obsahové náležitosti upraví zákon (případně podzákonný právní předpis upravující strukturu a obsah ÚPD). Důvodová zpráva bude zejména obsahovat způsob vypořádání námitek a případně i připomínek, vysvětlení způsobu zapracování jednotlivých stanovisek dotčených orgánů a vyhodnocení jednotlivých variant a zdůvodnění výběru nejvhodnější varianty.

Pro hlavní město Praha nový stavební zákon stanoví možnost přijmout územní plán kraje a územní plán obce v jednom dokumentu jedním procesem pořizování a schválení.

Nadále bude platit pravidlo stávající právní úpravy, že územní plán i regulační plán jsou závazné pro rozhodování o povolení stavby a územní plán je závazný pro pořizování regulačních plánů. Územní plán se bude i nadále přijímat pro celé

území obce, regulační plány mají řešit konkrétní plochy vymezené na území obce.

Zákon v návaznosti na stávající právní úpravu⁹² stanoví, že regulačním plánem lze nahradit povolení stavby, přičemž v takovém případě se v regulačním plánu stanoví, které povolení stavby (která povolení stavby) regulační plán nahrazuje.

V případě, že bude obec přijímat územní plán a regulační plán samostatně, bude platit pravidlo, že pokud přijetí regulačního plánu povede ke změně územního plánu, bude možné přijetí regulačního plánu a přijetí změny územního plánu projednat a schválit v jednom společném procesu. Stejně pravidlo (možnost) bude platit rovněž pro opačný případ, tedy kdy změna územního plánu vyvolá potřebu přijetí změny již existujícího regulačního plánu – rovněž v tomto případě bude možnost provést projednání a schválení v jednom procesu.

V souladu se stávající právní úpravou zůstane obcím zachována možnost vymezit zastavěné území samostatným postupem. Nastavení tohoto postupu bude do značné míry odpovídat současné právní úpravě.⁹³

V zájmu podpory územního plánování a zvýšení právní jistoty v území se nově zakotví možnost pro obce, které nemají územní plán, přijmout regulační plán pro plochy ve vymezeném zastavěném území. Před přijetím regulačního plánu bude obec povinna vymezit zastavěné území samostatným postupem, tj. bez přijetí územního plánu (viz výše).

Pokud jde o úpravu obsahových náležitostí, navrhuje se na úrovni obecní ÚPD vycházet ze stávající právní úpravy se změnami uvedenými níže.

Ve vztahu k některým částem území by v územním plánu mělo dojít ke snížení zákonem požadované míry podrobnosti úpravy, zejména ve vztahu k nezastavěnému území (krajině). V jejich případě by ve výkresové části mohla stačit podrobnost řešení v měřítku 1:25 000 a regulace obsažená v textové části. Naopak, v případě přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu by mohly být vybrané plochy, u kterých se obec rozhodne přijmout podrobnější úpravu, řešené v podrobnosti vymezené pro regulační plán.

V zájmu předejití často prováděným změnám ÚPD na úrovni obcí **zákon jasně a výslovně stanoví, že ÚPD na úrovni obcí nesmí obsahovat podrobnost větší, než jakou zákon pro daný typ ÚPD připouští. ÚPD nebude moci regulovat okruhy otázek, které zákon pro daný typ ÚPD v takové míře podrobnosti nepředpokládá.** Příliš podrobná regulace obecní ÚPD vede

⁹² Srov. § 61 odst. 2 stavebního zákona.

⁹³ Srov. § 59 a § 60 stavebního zákona.

k potřebě provádění častých změn, což následně vede k vysoké míře procesního zatížení obcí a právní nejistoty adresátů ÚPD.

V procesu pořizování a schvalování územního a regulačního plánu se navrhuje zásadně navázat na stávající právní úpravu⁹⁴ s následujícími změnami:

- rozhodnutí o pořizení územního nebo regulačního plánu (či jeho změny) a schválení zadání se sloučí do jednoho rozhodnutí zastupitelstva;
- předmětem společného projednání s dotčenými orgány a veřejného projednání s veřejností bude pouze samotný návrh územního plánu obce, nikoli již samostatně jeho zadání s tím, že k zadání územního plánu se z hlediska jeho zákonnosti vyjádří pořizovatel;
- projednání s veřejností a společné projednání s dotčenými orgány by mělo probíhat (v čase) souběžně, avšak (procesně) odděleně.

Pro pořizování změn územních a regulačních plánů se dále navrhuje vycházet ze stávající právní úpravy zkráceného postupu pořizování změny⁹⁵ s tím, že tento postup bude použitelný bez ohledu na to, zda zpracování vyžaduje či nevyžaduje varianty řešení.

Nový stavební zákon výslovně stanoví, že **při pořizování územního plánu obce a regulačního plánu se již dotčený orgán nemůže vyjadřovat ke stejným otázkám, které byly předmětem jeho stanoviska k návrhu celostátní dokumentace nebo k návrhu územního plánu kraje**, ledaže předmětem jeho stanoviska jsou otázky, k nimž se s ohledem na nižší míru podrobnosti objektivně nemohl při pořizování celostátní či krajské dokumentace vyjádřit. Ke stanoviskům vydaným v rozporu s tímto pravidlem nebude pořizovatel přihlížet. Stejná pravidla budou platit i pro námitky a připomínky za předpokladu, že bylo možné uplatnit námitky a připomínky k dotčené části řešení obsažené ve vyšší dokumentaci.

Na tomto místě je vhodné znovu zopakovat, že nový stavební zákon bude také obsahovat výslovně pravidlo, podle kterého budou **z předmětu (integrovaného) řízení o povolení stavby vyloučené ty otázky související s ochranou veřejných zájmů, které již byly vyřešené na některé z úrovní územního plánování, ledaže se k těmto otázkám dotčený orgán objektivně nemohl s ohledem na nižší míru podrobnosti předložené dokumentace vyjádřit.**

⁹⁴ Srov. § 47 a násl. stavebního zákona.

⁹⁵ Srov. § 55a a § 55b a § 72 a § 73 stavebního zákona.

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh územně plánovací dokumentace obce či její vybrané části variantně.⁹⁶ Samotné schválené platné a závazné znění územně plánovací dokumentace bude obsahovat pouze variantu vybranou na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Pořizovatelem územního i regulačního plánu bude krajský stavební úřad (zpravidla jeho detašované pracoviště). Náklady na zpracování územního a regulačního plánu, případné posouzení vlivů a úplné znění těchto dokumentací po jejich změně bude podle klíče stanoveného zákonem nést obec.

Nově bude také zakotvená kompetence obce vyvolat v procesu pořizování ÚPD rozpor s pořizovatelem či s dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu. Zákon stanoví, z jakých důvodů bude obec oprávněna rozpor vyvolat. Půjde zejména o rozpor ohledně zákonnosti stanovisek dotčených orgánů a ohledně zákonnosti postupu pořizovatele. Rozpor bude projednán v dohodovacím řízení s tím, že pokud nedojde k dohodě do 30 dnů⁹⁷ od zahájení dohodovacího řízení, rozhodne nadřízený orgán pořizovatele nebo nadřízený orgán dotčeného orgánu.⁹⁸

Součástí pořízení územního plánu bude stejně jako doposud v zákonem stanovených případech proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jedním z klíčových cílů rekodifikace je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu. Předkladatel navrhuje, aby tento proces⁹⁹, jakož i posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (budou-li se vyžadovat) nově prováděl krajský stavební úřad jako pořizovatel, resp. jeho příslušné odbory (oddělení) specializované na tyto činnosti. V souladu se směrnicí SEA bude mít pořizovatel povinnost provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem krajského stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí.

⁹⁶ Tam, kde stávající právní úprava, a to zejména ve vztahu k ochraně území spadajících do soustavy Natura 2000 stanoví povinné variantní zpracování návrhu, zůstane tato povinnost zachována rovněž podle nové právní úpravy.

⁹⁷ S ohledem na složitost problematiky územního plánování se pro tyto případy navrhuje prodloužit lhůtu 15 dní stanovenou obecně pro dohodovací řízení ve správním řádu.

⁹⁸ V tomto směru bude právní úprava kombinovat prvky řešení rozporů dle § 133 a 136 správního řádu a přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu.

⁹⁹ Ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3 zákona EIA) však bude i nadále možné využívat osobu, která je držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona EIA).

3. Regulace struktury a obsahu územně plánovací dokumentace

Regulace obsahu a struktury základních náležitostí územně plánovací dokumentace zůstane upravená v příloze samotného zákona nebo na úrovni podzákoného právního předpisu stejně, jako je tomu v současnosti.

V návaznosti na probíhající proces **standardizace digitální podoby územně plánovací dokumentace** se navrhuje v rámci jednotné právní úpravy základních náležitostí územně plánovací dokumentace upravit do určité míry také grafické prvky.

Nad rámec stávající právní úpravy by největším přínosem rekodifikace mělo být **pregnantnější definování pojmů**, které se musí jednotně (stejně) vykládat ve všech územně plánovacích dokumentacích, tj. územně nespecifické prvky územně plánovací dokumentace jako uliční čára, stavební čára apod. Tyto pojmy budou definovány přímo v novém stavebním zákoně a nikoli v podzákoném právním předpise. V případech, ve kterých budou tyto pojmy použité v konkrétní územní plánovací dokumentaci, bude se jim vždy přikládat význam stanovený zákonem. Naopak pojmy, které jsou místně specifické (např. hrubá podlažní plocha, podlaží apod.), budou podléhat definici uvedené v konkrétní územně plánovací dokumentaci a zohledňující potřeby konkrétního území.

4. Plánovací smlouvy

Zákon zachová existenci a dále posílí význam plánovacích smluv. Uzavření plánovací smlouvy bude vždy fakultativní (tj. žádost o povolení jakéhokoli záměru bude vždy možné podat i bez uzavření plánovací smlouvy).

Plánovací smlouvu bude moci uzavřít stavebník s obcí nebo s vlastníkem nebo správcem veřejné infrastruktury. Předmětem plánovací smlouvy budou moci být podmínky realizace určitého záměru, zejména ve vztahu k veřejné dopravní a technické infrastruktuře, jakož i dalším zařízením. Navrhuje se stanovit, že předmětem plánovací smlouvy mohou být i další typy infrastruktury dnes vymezené v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona (tj. oproti dnešnímu stavu i občanské vybavení a veřejná prostranství). Některá základní pravidla pro uzavírání plánovacích smluv upraví zákon. Obsahové náležitosti plánovacích smluv upraví podzákonný právní předpis.

Plánovací smlouvou bude možné v regulačním plánu podmínit vydání povolení stavby ve vymezené ploše, tj. nejen podmínit vydání regulačního plánu na žádost jejím uzavřením. Uzavřením plánovací smlouvy bude možné podmínit i povolení stavby, pokud budou plnění v ní nárokováná vyvolaná záměrem investora.

Smlouva bude i nadále mít soukromoprávní charakter, nepůjde o smlouvu veřejnoprávní. Její schválení bude v pravomoci zastupitelstva, nebude-li se jednat o smlouvu s vlastníkem či správcem veřejné infrastruktury.

V zájmu posílení právního i praktického významu plánovacích smluv zákon výslovně stanoví následující pravidla. V případě uzavření smlouvy, a to bez ohledu na to, zda byla plánovací smlouva uzavřena v souvislosti s přijetím regulačního plánu nebo až v souvislosti s přípravou žádosti o povolení stavby, bude stavebník mít **povinnost předložit společně s žádostí o povolení stavby rovněž plánovací smlouvu**. Žádost bude obsahově muset odpovídat podmínkám sjednaným v plánovací smlouvě, respektive bude odpovídat podmínkám stanoveným v regulačním plánu, kterého se týká uzavření plánovací smlouvy. Obec v postavení účastníka řízení nebude moci uplatnit ve správním řízení ani v následném soudním přezkumu **námítky, resp. žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy**. Stejně pravidlo by platilo pro vyjádření vlastníka či správce veřejné infrastruktury, pokud bude stranou plánovací smlouvy.

Zákon dále po vzoru některých zahraničních právních úprav stanoví obecné pravidlo, že plnění sjednané v plánovací smlouvě musí být přiměřené ve vztahu k okolnostem a podmínkám konkrétního záměru. Uzavření plánovací smlouvy nelze podmiňovat poskytnutím plnění ze strany stavebníka, na které má stavebník nárok přímo ze zákona (typicky například napojení na určitý typ infrastruktury apod.).¹⁰⁰

5. Posílení významu územně plánovacích podkladů

I po rekodifikaci budou mít samozřejmě důležitou roli i **územně plánovací podklady**, konkrétně např. **územně analytické podklady** a **územní studie**. Provádět tak vysoce odbornou, komplexní a svými důsledky natolik významnou činnost, jakou je územní plánování, není možné bez rozsáhlého souboru informací o předmětném území. Právě k opatřování a shromažďování těchto potřebných aktuálních informací slouží územně analytické podklady.¹⁰¹ Územní studie pak slouží k pružnému ověření možností řešení problémů v území.

Ve vztahu k pořizovací činnosti by legislativně mělo dojít zejména k posílení významu prognózování prováděného na základě získaných dat o území. Konkrétně by mělo dojít k posílení významu prognostických vstupů obsažených v územně analytických podkladech pro zpracování návrhu územně plánovací dokumentace a jeho následné projednání.

¹⁰⁰ Srov. například úpravu v § 11 odst. 2 německého Baugesetzbuch.

¹⁰¹ Srov. Dienstbier, F. Územní plánování. In: Sládeček, V., Pouperová, O. a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. s. 207

Tyto úvahy je třeba provázet s níže uvedeným návrhem na **elektronizaci stavební agendy**. Elektronizace všech relevantních postupů je nepochybně vhodná a žádoucí i v případě územně plánovacích dokumentací, jejichž pořizování, schvalování a výsledná podoba tak budou transparentně dostupné pro každého.

6. Právní úprava náhrad za změnu v území

Po vzoru stávající úpravy se navrhuje upravit systém náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování, zejména stavební uzávěrou a změnami v územně plánovací dokumentaci.

Rozsah poskytované náhrady i okruh oprávněných subjektů bude zásadně vycházet ze stávající úpravy v § 102 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Nově by rovněž měl zákon obsahovat omezenou náhradu v některých případech, kdy je nemovitá věc zahrnuta v rámci koridoru či plochy vymezeného v ÚPD a nemůže být dosavadním způsobem nebo způsobem předpokládaným v dosavadní ÚPD využívána, a to i pokud nakonec nedojde k realizaci záměru na této nemovité věci, avšak tato náhrada by se měla uplatňovat pouze u pozemků v zastavěném území či na zastavitelných plochách a pouze v případech výrazných průtahů (tj. pokud je koridor závazně vymezen v ÚPD např. 10 let, aniž by došlo k jeho zpřesnění).

Zákon stanoví přesnější procesní pravidla pro určení výše náhrady a způsobu jejího poskytnutí. Zavede povinný proces jednání mezi obcí a oprávněným před tím, než bude možné uplatnit nárok u soudu (obdobně jako u vyvlastnění bude stanovena lhůta 90 dní, do kdy má dojít k dohodě). Obec, kraj a stát budou mít nově oprávnění místo poskytnutí peněžité kompenzace nabídnout oprávněnému odkoupení jeho nemovité věci nebo zřízení úplatného věcného práva k věci cizí. Oprávněný nebude mít povinnost tuto nabídku přijmout a bude moci trvat na peněžité náhradě. Jako podklad pro určení výše kompenzace, která bude předmětem jednání mezi obcí (krajem nebo státem) a oprávněným, se bude podle zákona využívat znalecké posouzení, přičemž základní pravidla pro oceňování náhrad budou stanovena právními předpisy týkajícími se oceňování¹⁰². Náhradu bude oprávněnému hradit obec, kraj nebo stát podle toho, zda se jedná o záměr obecního, krajského nebo republikového významu.

Možnost schválit stavební uzávěru by nově měla vzniknout nejen na počátku pořizování územně plánovací dokumentace (stavební uzávěra dočasná), ale i společně se schválením jejího návrhu (či návrhu její změny). Pokud přijetí ÚPD či její změny vyvolá oprávněný investor, bude mít právo požádat obec

¹⁰² Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů a k němu přijaté prováděcí právní předpisy.

(u záměrů zasahujících do území více obcí kraj) o přijetí stavební uzávěry. Pokud obec (kraj) v takovém případě stavební uzávěru nepřijme a v důsledku nepřijetí stavební uzávěry dojde k navýšení náhrady vůči oprávněnému subjektu, bude za tuto náhradu (nebo její část) odpovídat oprávněnému obec. Variantně je možné uvažovat o vydání stavební uzávěry krajským stavebním úřadem.

Zákon stanoví pravidla pro způsob úhrady a splatnost náhrady.

V zájmu spravedlivého nastavení náhrad jakož i udržitelnosti celého systému územního plánování a předejití přílišným rizikům spojeným s prováděním jakýchkoli změn v území bude nutné nastavit pravidla pro snížení/vyloučení nároku na náhradu v některých případech. Pokud již žadatel podal žádost o povolení stavby, bude se náhrada omezovat pouze na újmu způsobenou znemožněním užívat nemovitou věc konkrétním způsobem vyplývajícím z podané žádosti (platí jak pro případ, ve kterém v důsledku změny regulace území bude zamítnuta žádost o povolení ke stavbě, tak i v případě, ve kterém v důsledku změny regulace v území nebude možné vydat povolení ke stavbě v souladu s obsahem žádosti).¹⁰³

Obecně se nebude při určení výše náhrady zohledňovat zvýšení hodnoty nemovité věci, které nastalo poté, co oprávněný podle zákona již mohl uplatnit svůj nárok na náhradu (tj. zvýšení hodnoty po nabytí účinnosti provedené změny regulace území).¹⁰⁴ Nebude se zohledňovat takové omezení využití území, jehož potřeba byla vyvolána dosavadním způsobem jeho užívání (např. stanovení asanačních opatření zahrnujících omezení určitého typu výstavby v důsledku zanedbání nemovitosti stávajícím vlastníkem, pokud má toto zanedbání vliv na řešené území apod.).¹⁰⁵

Vedle náhrad za změnu v území, jejichž účelem je nahradit ztrátu za omezení či vyloučení užívání nemovité věci budou nově upravená možnost obce přijmout obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví povinnost vlastníků pozemků nacházejících se na území obce platit **odvody za zvýšení hodnoty pozemku (plochy) vyvolané změnou územního plánu nebo přijetím nového územního plánu**. Povinnost hrazení odvodů se bude dotýkat vlastníků pozemků nacházejících se v ploše, již se příslušná změna územního plánu týká. Povinnost k úhradě odvodu za zhodnocení pozemku vznikne tehdy, pokud bude změnou územního plánu (nebo přijetím nového územního plánu) pozemek nacházející se v nezastavěném území nebo nezastavitelný pozemek změněn na zastavitelnou plochu a současně byla tato změna vyvolaná z podnětu vlastníka tohoto

¹⁰³ Srov. § 42 odst. 6 a 7 německého Baugesetzbuch.

¹⁰⁴ Srov. § 43 odst. 5 německého Baugesetzbuch.

¹⁰⁵ Srov. § 43 odst. 4 bod 2. německého Baugesetzbuch.

pozemku. Nejvyšší přípustná výše odvodů bude stanovena v příloze zákona, a to diferencovaně pro jednotlivé kraje, případně pro jednotlivá statutární města. Uhrazené odvody budou příjmem rozpočtu obce.

7. Další změny na úseku územního plánování

Ve vztahu ke všem vrstvám ÚPD se navrhuje stanovit, že povinnou obsahovou náležitostí ÚPD bude také alespoň **hrubý odhad nákladů nutných k realizaci záměrů a opatření** navrhovaných v té které ÚPD v případě, kdy je navrhováno **několik variant řešení nebo v některých případech vymezení zastavitelných ploch**, např. v případě nutnosti větších podmiňujících investic. Zastupitelstvo bude moct rozhodnout o pořízení tohoto hrubého ekonomického odhadu nákladů rovněž v dalších případech, zejména **pokud dojde v důsledku stanoviska dotčeného orgánu k takovým úpravám záměru** či opatření navrženého v ÚPD, u kterých lze předpokládat **podstatný dopad na výši předpokládaných nákladů na realizaci** těchto záměrů či opatření. V případě výběru nejvhodnější varianty, vymezení některých zastavitelných ploch, jakož i v případech úprav návrhu ÚPD v důsledku stanoviska dotčeného orgánu tak bude příslušné zastupitelstvo disponovat také alespoň základními ekonomickými údaji o dopadech přijímané ÚPD. Základní náležitosti a rozsah tohoto ekonomického odhadu stanoví prováděcí právní předpis, který bude upravovat podobu a základní obsahové náležitosti ÚPD. V případě, že dojde v důsledku stanoviska dotčeného orgánu k podstatnému dopadu na předpokládané náklady, bude se jednat o další případ možnosti vyvolat rozpor se stanoviskem dotčeného orgánu.

Dále se navrhuje zavedení informačního systému, který bude sloužit k informování o připravovaných změnách ÚPD (**tzv. služba sledování změn**). Po přihlášení se do systému budou moci přihlášené osoby obdržet prostřednictvím emailu či SMS zprávu o pořizování nové ÚPD nebo o změnách ÚPD přijímaných postupně v procesu jejich pořizování s odkazem na zdroj, kde bude veřejně dostupný samotný návrh ÚPD.¹⁰⁶

Zákon výslovně stanoví, že jedním z úkolů Nejvyššího stavebního úřadu v oblasti územního plánování je **shromažďování informací o územním plánování** v České republice a **provádění systematického výzkumu** v této oblasti. Dalším úkolem Nejvyššího stavebního úřadu bude **vytváření pravidelných, souhrnných zpráv o stavu územního plánování** v České republice, které budou obsahovat i potřebné statistické údaje (přehled o existujících ÚPD na všech úrovních, informace o délce pořizování ÚPD, základní přehled uplatněných stanovisek dotčených orgánů a výsledků řešení

¹⁰⁶ Srov. obdobnou úpravu již zavedenou ve vztahu ke katastru nemovitostí podle § 55 odst. 6 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

rozporů, informace o počtu a četnosti změn ÚPD atd.). Tyto zprávy budou veřejně dostupné včetně grafické části zveřejňované v elektronické podobě ve strojově čitelném formátu.

8. Proces a podmínky transformace územně plánovacích dokumentací podle stávajícího stavebního zákona na územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona

Pro celostátní závazný nástroj územního plánování a pro územní plány krajů předkladatel navrhuje stanovit lhůtu, v jejímž rámci mají být transformovány do formy odpovídající nové právní úpravě. Do doby přijetí této nové státní a krajské dokumentace zůstane stávající politika územního rozvoje (případně územní rozvojový plán, bude-li již přijat) a ÚPD platná a závazná podle stávající právní úpravy. Transformace, která neznamena změnu věcného řešení, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo soudního řádu správního.

Pokud bude u územního plánu kraje přijata změna právní formy na obecně závaznou vyhlášku, dojde nabytím účinnosti nového zákona *ex lege* ke změně právní formy z opatření obecné povahy na obecně závaznou vyhlášku kraje.¹⁰⁷

Pro územní a regulační plány obcí se nenavrhuje stanovit lhůtu pro provedení jejich úprav v souladu s novou právní úpravou. Obce nebudou mít obecnou povinnost přijmout ÚPD v nově upravené podobě. Stávající obecní ÚPD zůstane po nabytí účinnosti zákona platná a závazná. Úprava, která nebude znamenat změnu věcného řešení, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo soudního řádu správního.

Rozsah navrhovaných změn v obsahových náležitostech a podobě ÚPD je značně omezený a nebude vyžadovat přílišné zásahy do stávající podoby ÚPD. Proto předkladatel navrhuje, aby vznikla povinnost obce upravit stávající ÚPD do souladu s novou právní úpravou při první změně ÚPD, kterou se vymezuje nová zastavitelná plocha. Zákon stanoví, že části ÚPD, které se budou i do úplně nové ÚPD přebírat beze změny, bude možné vyloučit ze společného i veřejného projednání. Shodu přebíraných částí potvrdí svým stanoviskem pořizovatel.

Obce, které v souladu se stávající právní úpravou nemají územní plán, nebudou muset mít územní plán ani podle nové právní úpravy. Nově však budou moci přijmout regulační plán.

¹⁰⁷ Srov. obdobně v § 188 odst. 4 stavebního zákona.

9. Změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací

9.1 Dnešní forma územně plánovací dokumentace a možnost její změny z pohledu ústavního práva

V oblasti změn v územním plánování se v zájmu posílení právní jistoty v území **uvažuje o změně právní formy, kterou mají územní plány**. Dnes mají podobu **opatření obecné povahy**. Stalo se tak zejména díky změnám v právní úpravě správního procesu, správního soudnictví a stavebního práva, které nabývaly účinnosti v letech 2005-2008. Lze odkázat na část šestou správního řádu účinného od 1. 1. 2006,¹⁰⁸ zakotvení soudního přezkumu opatření obecné povahy s účinností od 1. 5. 2005¹⁰⁹ a hlavně úpravu ve stavebním zákoně, účinném od 1. 1. 2007.

Stavební zákon v šesti případech výslovně označoval správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou opatření obecné povahy. Šlo o zásady územního rozvoje,¹¹⁰ územní plán,¹¹¹ vymezení zastavěného území,¹¹² regulační plán,¹¹³ územní opatření o stavební uzávěře¹¹⁴ a územní opatření o sanaci území.¹¹⁵ Otázkou však bylo, jak nahlížet na územní plány, které byly přijaty dříve a měly formu obecně závazné vyhlášky.¹¹⁶

První alternativou byl **formální pohled**, podle nějž byl územní plán obecně závaznou vyhláškou. Druhou alternativou byl **materiální pohled**, který i územní plán v podobě obecně závazné vyhlášky chápal jako opatření obecné povahy.¹¹⁷ **Zákonodárce se nakonec přiklonil k materiálnímu chápání institutu opatření obecné povahy**. V souvislosti s územně plánovací dokumentací schválenou do 31. 12. 2006 novelizoval¹¹⁸ stavební zákon a s účinností od 3. 6. 2008 upravil znění jeho přechodných ustanovení. Změnil i znění § 188, který upravuje přeměnu obsahu právních předpisů vydaných podle starého stavebního zákona před 1. 1. 2007 a jejich povahu. Ustanovení § 188 odst. 4 výslovně nově stanovilo, že **před 1. 1. 2007 vydané „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se**

¹⁰⁸ Viz § 171-174 správního řádu.

¹⁰⁹ Viz § 101a-101d s. ř. s.

¹¹⁰ Viz § 36 odst. 4 stavebního zákona.

¹¹¹ Viz § 43 odst. 4 stavebního zákona.

¹¹² Viz § 59 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹³ Viz § 62 odst. 1 stavebního zákona.

¹¹⁴ Viz § 97 odst. 1 stavebního zákona.

¹¹⁵ Viz § 97 odst. 2 stavebního zákona.

¹¹⁶ Srov. § 29 odst. 3 starého stavebního zákona.

¹¹⁷ K materiálnímu pohledu na opatření obecné povahy viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, který se jím v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabýval jako první.

¹¹⁸ Zákonem č. 191/2008 Sb.

pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“. Tím zákonodárce až do dneška vyloučil jakékoliv pochybnosti o podobě územních plánů.

Právě popsany vývoj však probíhal v podústavní rovině. Z Ústavy ani z jiných částí našeho ústavního pořádku totiž neplyne požadavek na formu, kterou mají územní plány mít.

Této tematiky se výslovně jako první dotkl nález sp. zn. **Pl. ÚS 14/07** ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409).¹¹⁹ Jeho odůvodnění se však opírá zejména o výše popsané změny v podústavním právu. Na jejich základě Ústavní soud dovedl, že územní plány, byť mají formu obecně závazné vyhlášky, jsou ve skutečnosti opatřeními obecné povahy. Sám **nezmiňuje žádný přímý ústavní důvod, který by vedl k závěru, že územní plány musí ústavně mít tuto podobu.** Jen v kontextu pochybností o tom, který ze dvou možných výkladů podústavního práva zvolit, vybral ten, který poskytuje větší ochranu základním právům.

Ústavní soud v daném nálezu poté podpořil své závěry i odkazem na **imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodněprávními závazky České republiky** podle čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy. To se týká zejména závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy. Ustanovení čl. 4 této úmluvy stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti. Čl. 9 Aarhuské úmluvy a zejména jeho odstavec 3 pak upravuje přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti. Aarhuská úmluva konkrétně říká: „*strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“.

Ani z Aarhuské úmluvy ovšem nelze dovozovat, že by územní plány musely mít povahu opatření obecné povahy. V obecné rovině proto lze uzavřít,

¹¹⁹ Na něj pak navazují nálezy sp. zn. I. ÚS 960/08 ze dne 5. 3. 2009 (N 48/52 SbNU 481), nález sp. zn. IV. ÚS 2239/07 ze dne 17. 3. 2009 (N 57/52 SbNU 267); nález sp. zn. III. ÚS 456/09 ze dne 21. 1. 2010 (N 11/56 SbNU 105); nález sp. zn. IV. ÚS 2087/07 ze dne 29. 3. 2010 (N 67/56 SbNU 757); nález sp. zn. IV. ÚS 1639/07 ze dne 16. 6. 2010 (N 126/57 SbNU 567); nález sp. zn. II. ÚS 2088/07 ze dne 8. 3. 2011 (N 36/60 SbNU 435), a v neposlední řadě i v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012 (N 130/66 SbNU 19; 284/2012 Sb.).

že z ústavního práva jako takového neplyne závazek pro zákonodárce, aby územní plány měly formu opatření obecné povahy.¹²⁰

Předkladatel spatřuje v současné formě vydávání územně plánovací dokumentace mnohé problémy. Mezi ně lze zařadit:

- **přílišnou rigiditu změn územně plánovacích dokumentací**, která je zejména v případě některých banálnějších změn nepřiměřená. Mnohé jednoduší, a nikoliv natolik významné změny územně plánovacích dokumentací by mělo být možné realizovat jednoduše.¹²¹
- neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy, v jehož nastavení nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na stabilitě v území (blíže viz část E věcného záměru).

9.2 VARIANTA I: Územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Jako první varianta se navrhuje návrat k vydávání územně plánovací dokumentace krajů a obcí ve formě právního předpisu: **obecně závazné vyhlášky**. Nebylo by tím nijak omezeno ústavně zaručené právo samosprávných celků na územní samosprávu, dokonce by bylo možné hovořit o jeho posílení díky zvýšené ochraně právní jistoty a stability. Pokud by zvláštní úprava vydávání územně plánovací dokumentace ve formě obecně závazné vyhlášky v novém stavebním zákoně pamatovala na práva dotčené veřejnosti, splňovala by i požadavky unijního práva (viz část 8. 2. 1.).

V případě celostátní plánovací dokumentace (územního rozvojového plánu) lze uvažovat taktéž o formě právního předpisu, kterým v tomto případě v našem ústavním systému může být **nařízení vlády**.

¹²⁰ Je nicméně třeba pro úplnost upozornit na usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08 ze dne 18. 11. 2010, ve kterém Ústavní soud označil za materiálně pojímané opatření obecné povahy nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy. Jde však o pouhé usnesení o odmítnutí návrhu pro nepříslušnost, které není součástí závazné nálezové judikatury. Proto z něj ani neplyne závazný právní názor ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, od kterého by se případně musel Ústavní soud v následujících věcech odchylovat cestou aktivace pléna k zaujetí jiného právního názoru ve stanovisku podle § 23 zákona o Ústavním soudu. Toto usnesení plénum Ústavního soudu následně ani nepřijalo k publikaci ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Neplyne z něj proto ani ústavní mantinel pro normotvůrce při tvorbě podzákoných právních předpisů.

¹²¹ Např. při zrušení územní rezervy pro vedení sítě by mělo být změnu možno realizovat pouze jednoduše na návrh oprávněného subjektu jednokolově, nikoliv po trojím schválení zastupitelstvem obce, které navíc nemá příslušnou odbornou kvalifikaci k posouzení věci a rozhoduje pouze politicky.

Změna formy územně plánovací na formu právního předpisu nepochybně vyvolává navazující ústavní otázky, např. v kontextu výše popsaného zakotvení vzájemně provázaných kategorií územně plánovacích dokumentací ve formě právních předpisů. Zejména jde o to, zda nepředstavuje možné porušení práva na územní samosprávu skutečnost, že by do něj určitým způsobem zasahovala celostátní dokumentace ve formě nařízení vlády. O stejně ústavně zaručené právo pak půjde při zkoumání vztahu obecně závazné vyhlášky kraje a obecně závazné vyhlášky, obzvláště pokud mezi nimi vznikne věcný rozpor.

Jak bylo uvedeno výše, územní rozvojový plán bude mít za cíl podrobněji upravit plochy a koridory zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje. Územní rozvojový plán může dále stanovit podmínky pro rozhodování v území, tj. zejména pro územní řízení. Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností vyvlastnění. Svou podrobností může územní rozvojový plán upravovat otázky až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze pro krajské zásady územního rozvoje.

Věcně by tedy územní rozvojový plán mohl představovat zásah do práva na územní samosprávu, který by omezoval toto právo zejména v případě krajů. Formálně bude mít podobu nařízení vlády, čímž tento zásah do práva na územní samosprávu nabývá jiné povahy, než je tomu v případě střetu obecně závazných vyhlášek územních samosprávních celků (viz níže). V rámci dělení veřejné moci na moc státní, moc samosprávnou a tzv. jinou veřejnou moc (správu) jde totiž o zásah státní moci vůči samosprávám. Proto je třeba ústavnost tohoto zásahu poměřovat obzvláště přísnými měřítky.

Nařízení vlády se vydává k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy). V obecné rovině tedy vláda nepotřebuje k jeho vydání výslovné zákonné zmocnění, jako je tomu v případě právních předpisů (nařízení, vyhlášek) ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů samosprávy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy však stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Každý zásah do ústavně zaručených práv navíc musí mít zákonný základ, který musí splňovat podmínky dostupnosti, jasnosti, předvídatelnosti a záruk proti svévoli.¹²² Z toho důvodu nový stavební zákon bude muset upravovat proces přijímání územního rozvojového plánu způsobem, který bude tato kritéria splňovat. Mezi nimi bude žádoucí předvídatelně vymezit rozsah působnosti vlády při vydávání územního rozvojového plánu.

¹²² Srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017 (313/2017 Sb.), bod 30.

V neposlední řadě pak bude muset existovat určitý nástroj pro vyjádření k návrhu územního rozvojového plánu těch územních samosprávných celků, do jejichž teritoriální působnosti bude tato dokumentace zasahovat. Ruku v ruce s tím bude nutné upravit i jejich případnou aktivní legitimaci k podání návrhu na abstraktní přezkum územního rozvojového plánu (viz níže). Bude-li na tomto zákonném podkladě vydaný územní rozvojový plán sledovat konkrétní legitimní cíle územního plánování a bude s ohledem na tento cíl přiměřeně zasahovat do samosprávy krajů (a případně obcí), pak nelze ve skutečnosti, že by měl podobu nařízení vlády, spatřovat jakoukoliv obecnou protiústavnost. Nelze však vyloučit, že pokud konkrétní nařízení vlády s územním rozvojovým plánem vybočí z těchto mezí, pak již může být za hranou ústavnosti a bude na územních samosprávných celcích, aby se dostupnými prostředky bránily.

Je třeba dodat, že nařízení vlády a obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků se liší ve svém ústavním zdroji. Nařízení se vydává k provedení zákona, zatímco obecně závazné vyhlášky vycházejí z ústavně garantované autonomie, tedy pravomoci určovat určité otázky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Z hlediska právní síly jsou nicméně na stejné úrovni.¹²³ To samé platí i mezi obecně závaznými vyhláškami kraje a obce. Obojí předpisy mají stejnou právní sílu, liší se jen v teritoriální a věcné působnosti, jak je vymezují krajské a obecní zřízení. Nelze tedy čistě z hlediska právní síly v obecné rovině konstatovat, že by obecně závazné vyhlášky kraje měly vyšší právní sílu než obecně závazné vyhlášky obce. Ústavně jsou si na roveň.

Právě uvedené však neznamena, že by nový stavební zákon nemohl stanovovat určitá konkrétní pravidla vztahů mezi těmito dvěma kategoriemi statutárních předpisů pro potřeby územního plánování. Jak již bylo opakovaně zmíněno výše, náš ústavní pořádek vyžaduje, aby zásah státu do práva na územní samosprávu měl zákonný základ, který musí být dostupný, jasný, předvídatelný a musí obsahovat záruky proti svévoli. Tento zásah musí splňovat podmínky pro něj stanovené zákonem. Důvodem pro omezení práva na územní samosprávu musí být konkrétní legitimní cíl, kromě ochrany zákona ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy to může být právě snaha o dosažení trvale udržitelného rozvoje plněním obecných cílů územního plánování. Důležité pak bude, aby zákonem nastavený vztah mezi jednotlivými kategoriemi územních plánů byl v konkrétech s ohledem na legitimní cíle, které sleduje, přiměřený.

Nový stavební zákon z těchto ústavních východisek při nastavování vztahu mezi obecně závaznými vyhláškami kraje s koncepčním plánem a obecně závaznými vyhláškami obcí se zástavbovým plánem vyjde. Bude konstruován způsobem,

¹²³ Viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 64.

který povede k nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy na územní samosprávu obou kategorií územních samosprávných celků, což mimo jiné bude muset zahrnovat i možnost obcí vyjádřit se k návrhu koncepčního plánu, a naopak možnost kraje vyjádřit se k plánu zástavbovému. Obě kategorie územních samosprávných celků pak budou mít k dispozici možnost následné soudní obrany k podání návrhu na abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace kraje/obce.

S ohledem na skutečnost, že půjde o právní předpisy stejné právní síly, pak bude možné jejich věcné střety řešit pomocí běžných právních metod výkladu, jakými jsou přednost speciálního pravidla před obecnějším (*lex specialis derogat legi priori*), přednost pozdějšího pravidla před dřívějším (*lex posterior derogat legi priori*) nebo také pravidlo, že pozdější obecnější změna neruší dřívější zvláštní úpravu (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*).¹²⁴

9.2.1 Účast veřejnosti a ochrana práva na územní samosprávu při přijímání územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Lze shrnout, že změna formy územně plánovací dokumentace na obecně závaznou vyhlášku by mohla vést k **posílení postavení samospráv v oblasti územního plánování**. V té souvislosti je třeba zdůraznit, že vydávání obecně závazných vyhlášek je projevem **principu zastupitelské demokracie**, na níž územní samospráva taktéž stojí. Je třeba v této souvislosti odlišovat různé formy **participace veřejnosti** na fungování územního samosprávného celku, ať už v aktivní¹²⁵ či pasivní¹²⁶ formě.

Jak nicméně uvedl Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07: „*podmínkou fungování právního státu je respektování autonomní sféry jednotlivce, která požívá ochrany ze strany státu tak, že stát vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo.*“¹²⁷ Na to navázal **zdůrazněním důležitosti etapy schvalování územně plánovací dokumentace a s ní související soudní ochrany**. Tuto etapu nelze slovy Ústavního soudu „*plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou práv v následných fázích stavebního řízení*“.¹²⁸

¹²⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63.

¹²⁵ Např. v podobě místního referenda či žádosti o informace.

¹²⁶ Zejména v podobě pasivního volebního práva, tedy práva být volen do zastupitelstva a vykonávat svůj mandát zastupitele.

¹²⁷ Srov. také nález sp. zn. I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99).

¹²⁸ Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 35.

Je proto i cílem rekodifikace – včetně případné změny formy územního plánu, aby právě v územním plánování měla veřejnost náležitý prostor k ochraně svých práv a právem chráněných zájmů. To platí i pro soudní ochranu, kterou zajišťuje díl 7 hlavy II s. ř. s. Dojde-li ke změně formy vydávání územních plánů na obecně závaznou vyhlášku, bude nutné v tomto smyslu v novém stavebním zákoně **upravit proces přijímání územního plánu, který by zajišťoval účast veřejnosti minimálně na obdobné úrovni, jako je tomu dnes.**

Nelze v té souvislosti opomíjet i požadavky plynoucí z unijního práva a judikatury Soudního dvora EU, kterým samozřejmě bude muset budoucí paragrafové znění nového stavebního zákona odpovídat. Lze v té souvislosti odkázat na čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích,¹²⁹ podle kterého „**[j]akýkoli 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 a s výhradou odstavce 4 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.**“

Soudní dvůr EU k ní uvedl: „(...) čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43 stanoví, že si **příslušné vnitrostátní orgány musí před schválením plánu nebo projektu, jak jsou uvedeny v tomto ustanovení, v případě potřeby opatřit stanovisko široké veřejnosti.** Uvedené ustanovení musí být vykládáno ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy, jež je nedílnou součástí právního řádu Unie.“¹³⁰

Směrnice SEA ve svém čl. 6 stanoví, že „[n]ávrh 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.“ (čl. 6 odst. 1 a 2). Směrnice SEA pak dodává, že 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

¹²⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

¹³⁰ Rozsudek ve věci C-332/04 Komise v. Španělsko ze dne 16. 3. 2006.

životního prostředí, a jiných dotčených organizací.“ (čl. 6 odst. 4). Členské státy pak mohou stanovit podrobnosti k informacím a konzultacím s orgány a veřejností.

Kromě toho se této problematice týká i čl. 15 odst. 1 směrnice Seveso III:¹³¹ „Členské státy zajistí, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit ke konkrétním jednotlivým projektům týkajícím se: a) plánování nových závodů uvedených v článku 13; b) významných změn závodů podle článku 11, vztahují-li se na změnu povinnosti stanovené v článku 13, **pokud jde o územní plánování**; c) nových rozvojových aktivit v okolí závodů, pokud umístění nebo výstavba mohou podle článku 13 zvýšit riziko závažné havárie nebo zhoršit její následky.“

9.2.2 Ochrana práv vlastníků v procesu přijímání územního plánu ve formě právního předpisu

V neposlední řadě je třeba pamatovat na práva vlastníků nemovitostí v regulovaném území. Čl. 11 Listiny zakotvuje obecnou ochranu vlastnictví a stanoví, že „[v]yvláštění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ (čl. 11 odst. 4 Listiny). Čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě pak stanoví: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“ Poté dodává, že toto ustanovení „nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

V neposlední řadě je třeba pamatovat na práva vlastníků nemovitostí v regulovaném území. Čl. 11 Listiny zakotvuje obecnou ochranu vlastnictví a stanoví, že „[v]yvláštění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ (čl. 11 odst. 4 Listiny). Čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě pak stanoví: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“ Poté dodává, že toto ustanovení „nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

Rekodifikace se týká zejména věty třetí čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, tedy **úpravy užívání majetku**. Úmluva vyžaduje, aby taková úprava byla nezbytná

¹³¹ Směrnice 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.

(přiměřená) a v souladu s obecným zájmem. Čl. 11 Listiny pak explicitně doplňuje povinnost státu nahradit vlastníkovu nucené, zákonem stanovené omezení jeho vlastnického práva ve veřejném zájmu, Evropský soud pro lidská práva k hledání přiměřenosti v případě třetí věty uvedl obdobu již mnohokrát zmíněného: „*Pokud jde o požadavek přiměřenosti, 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 (...).* Podle judikatury Soudu mezi hlavní kritéria při posuzování, zda napadené opatření zachovalo požadovanou spravedlivou rovnováhu a zejména zda jím není na stěžovatele kladeno nepřiměřené břemeno, patří charakter zásahu, sledovaný cíl, povaha dotčených majetkových práv a chování stěžovatele i orgánů zasahujícího smluvního státu.“¹³²

Relevantní principy ochrany základních práv v oblasti územního plánování pak přináší i judikatura Ústavního soudu.¹³³ V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že **pokud zastupitelstvo územního samosprávného celku přistoupí k silné regulaci** týkající se podstatné části svého území, jež ve svém důsledku znemožní ekonomickou aktivitu, musí pro to mít **obzvláště závažný legitimní či legální důvod. Míra přísnosti regulace musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny.**¹³⁴

Na tato ústavněprávní východiska bude předkladatel nového stavebního zákona pamatovat. V první řadě bude nutné v něm stanovit již výše zmíněná **detailnější procesní pravidla pro přijímání územních plánů ve formě obecně závazné vyhlášky, která dají vlastníkům dotčených nemovitostí potřebný procesní prostor k ochraně jejich práv.** Inspirací by mohla být úprava ve stavebním zákoně platném do konce roku 2006.¹³⁵ Návrh nového stavebního zákona bude v té souvislosti muset pamatovat hlavně na pozitivní závazky plynoucí z čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a poskytnout vlastnictví náležitou ochranu.

Dále lze v novém stavebním zákoně upravit i zřejmě nejpalčivější problém, kterým bývají **změny v území dopadající na konkrétní pozemek, což může vést k jeho ekonomickému znehodnocení.** Na to pamatuje již dnešní § 102 stavebního zákona, který detailně upravuje problematiku **náhrad za změnu**

¹³² Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, stížnost č. 38238/04, § 75.

¹³³ Srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483).

¹³⁴ Viz body 21 a 28 citovaného nálezu.

¹³⁵ Viz § 21 odst. 4 a § 22 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném k 31. 12. 2006.

v území. Není ovšem v praxi náležitě využíván a nová úprava by proto tento institut mohla zefektivnit, aby se o něj mohli vlastníci nemovitostí účinně opřít. Výhodu této konstrukce je, že se v případě vzniku soudního sporu bude řešit opět jen **konkrétní věc ochrany vlastnických práv dotčeného vlastníka**, která nepovede k obecnějším nežádoucím zásahům do územně plánovací dokumentace. Nenaruší se tím proto ona konstrukce přezkumu obecně závazných vyhlášek, na které náš ústavní systém stojí.

Z perspektivy procesních závazků plynoucích z čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě tak vlastníci pozemků budou mít dostupnou cestu k ochraně svých majetkových zájmů díky institutu náhrady za změnu v území. Současně bude odpovídající ochrany požívat hodnota práva na samosprávu a kýžená stabilita v území podle úpravy v územním plánu. Bude tím dosažena ona spravedlivá rovnováha mezi potřebami obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce, o které hovoří Evropský soud pro lidská práva (viz výše).

Největší výhody této varianty spatřujeme ve změnách soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, které blíže věcný záměr rozebírá v kapitole E.

9.3 VARIANTA 2: Stávající stav – územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Pokud jde o formu a proces přijímání územně plánovací dokumentace, byl by zachován stávající stav právní úpravy institutu opatření obecné povahy (s následující výjimkou). Vzhledem k výše popsáným problémům dnešního stavu, který má předkladatel za cíl změnit, je nutno přistoupit alespoň k několika dílčím změnám. V návaznosti na identifikované problémy se návrhy věcných řešení týkají především soudního přezkumu opatření obecné povahy, které věcný záměr blíže rozebírá v kapitole E.

C. PROCESNÍ ZMĚNY

1. Shrnutí cílů a východisek rekonstrukce v oblasti procesu povolování staveb

V současnosti jednotlivé procesy a postupy umisťování a povolování stavebních záměrů podle stavebního zákona i podle zvláštních zákonů představují administrativně náročnou právní úpravu s pluralitou a rozdílností rozhodování na různých úrovních a v různých postupech a procesech.

Čím více správních rozhodnutí, závazných stanovisek či jakýchkoli jiných správních úkonů se při rozhodování o povolení stavby musí vydat, čím více dotčených orgánů a procesních instancí existuje a čím více soudních řízení o žalobách proti rozhodnutím stavebních úřadů je přípustných, tím komplikovanější, pomalejší a méně účinný celý proces povolování stavby je. Současně se tím nutně nezvyšuje jeho obsahová meritorní kvalita a dosahování cílů, pro které má sloužit. Těmi jsou nejen ochrana rozličných veřejných zájmů, ale též respektování potřeb a zájmů účastníků řízení v rámci základních zásad činnosti správních orgánů. Mezi ně patří i potřeba rozhodovat bez průtahů v reálném čase.

Jak již bylo zmíněno, podle studie *Doing Business 2019* je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Česká republika se při posuzování délky standardizovaného procesu, jehož předmětem je získání všech potřebných podkladů a povolení až do fáze zápisu stavby do katastru nemovitostí, umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s celkovou délkou 246 dnů.¹³⁶ Údaj Světové banky uvedený ve studii *Doing Business 2019* je však sám o sobě nepřesný, neboť například vychází z normovaných hodnot jednotlivých fází (např. u získání územního rozhodnutí je uvedeno 60 dní, u získání stavebního povolení je uvedeno 37 dní atd.), které ve skutečnosti nejsou ve většině případů dodrženy.

Povolování staveb představuje zbytečně rozvětvený a rozfázovaný proces od zpracování příslušných dokumentací staveb, obstarávání různých závazných stanovisek, vyjádření a rozhodnutí dotčených orgánů, vydávání povolovacích rozhodnutí v územním a stavebním řízení, až po uvádění staveb do užívání. Stavební zákon obsahuje několik forem povolovacích režimů, mezi nimiž se časem po jednotlivých novelách stavebního zákona začaly stírat zásadní rozdíly. Některé se jeví jako nadbytečné a činí právní úpravu povolování staveb velmi nepřehlednou.

¹³⁶ 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>.

Nesystematické je i vymezení případů staveb v tzv. volném režimu, ať již pro fázi umístování či povolování staveb. Toto vymezení je ve značné míře poznamenáno účelovostí a snahami jej nahodile rozšiřovat při každé novelizaci stavebního zákona.

Získání konečného oprávnění k realizaci stavby je u větších investičních záměrů mnohokrát časově neúměrně náročné. Není výjimkou, že s veškerými procesy (EIA, umístění stavby, stavební povolení) **trvá 5 a více let**, nepočítaje v to soudní přezkum jednotlivých rozhodnutí, který může trvat rovněž několik let.

Dochází tak k řetězení a další interakci rozhodnutí vydávaných různě věcně a místně příslušnými obecnými, speciálními a jinými stavebními úřady a správními orgány, a závazných stanovisek dotčených orgánů v rámci administrativně náročné procedury. To přináší zvýšené riziko pochybení, které v mnoha případech následně odhalují až správní soudy. Často se přitom jedná pouze o formální pochybení dotčených orgánů při vydávání závazných stanovisek (např. nedostatečné odůvodnění), což ovšem vede ke zrušení samotného konečného správního rozhodnutí, které je jinak věcně správné. To má za následek nejen průtahy v řízení, ale i právní nejistotu a obtížnou předvídatelnost rozhodování pro všechny zainteresované subjekty.

Stávající způsob povolování staveb proto není efektivní jak z pohledu žadatelů, tak správních orgánů a veřejných zájmů kladených na stavební právo. Složitý a nepřehledný povoloovací proces je nepochybně zásadní brzdou ekonomického rozvoje České republiky a přílivu zahraničních investic.

V poslední době zákonodárce přijímá **zvláštní zákony**, které stanoví speciální úpravu pro další a další vymezené skupiny staveb. Někdy taktéž zakotvuje odlišnou příslušnost stavebních úřadů. Specifické požadavky na některé druhy staveb obsahuje např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Tyto specifické požadavky se dotýkají jak stavebníků, tak správních orgánů. Vztahují se na stavby jednotlivých infrastruktur (např. vybraná energetická infrastruktura) a v rámci nich se zavádí kategorie vybraných staveb jednotlivých infrastruktur opětovně s odlišnými požadavky na proces povolování. Znění tohoto zákona bude nutné v rámci rekodifikace upravit tak, aby odpovídalo terminologii nového stavebního zákona, popř. bude nutné tento zákon zrušit a jeho materii **přesunout do zvláštní části nového stavebního zákona**.

Dalším příkladem je zákon EIA, který obsahuje řadu vazeb na stavební zákon a vyplývá z něj řada procesních i hmotněprávních specifíků pro správní řízení vedená podle stavebního zákona. Řízení, pro která je obligatorním podkladem stanovisko EIA, mají charakter tzv. navazujících řízení. Z významných specifíků se jedná např. o nezbytnost získat stanovisko EIA, které stanoví podmínky nejen

pro jedno navazující řízení, ale pro celou škálu navazujících řízení (z hlediska stavebního zákona zejména pro územní a stavební řízení). Dále je pro navazující řízení nezbytné tzv. verifikační stanovisko EIA („coherence stamp“). Další odchylky se týkají účastníků řízení, oznamování, podkladů pro výsledné rozhodnutí, správního i soudního přezkumu apod. Tato specifika kladou významné nároky jak na stavební úřad, který dané řízení vede, tak na žadatele.

V obecné rovině by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximálního možného **sjednocení, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění** správních procesů v oblasti povolování staveb a zvýšení právní jistoty žadatelů a dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo **co nejméně správních řízení**, a aby tato řízení byla jednotná, s minimem odchýlných postupů a výjimek. Díky tomu musí vznikat co nejméně správních rozhodnutí vydávaných v akceptovatelných lhůtách. Ideálním výsledkem je jedno jediné **rozhodnutí o povolení stavby**, které vzejde z jednotného povolovacího řízení, integrujícího zejména dnešní územní řízení, stavební řízení, posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona EIA a další řízení podle složkových zákonů.

Musí ovšem skutečně jít pouze o jedno jediné řízení, ve kterém probíhá souběžně dokazování, posuzování stavby a její hodnocení z hlediska všech veřejných zájmů, k jejichž ochraně budou kompetentní stavební úřady. Nesmí jít o pouhou kumulaci všech doposud samostatných řízení do formálně jednotného řízení, které by však fakticky stavební úřad vedl separátně, jedno řízení by navazovalo na druhé a vznikaly by z nich samostatné správní akty. Přesně takový je výsledek všech dosavadních novelizačních pokusů o „jedno řízení“.

Záměr počítá s významným **posílením postavení stavebních úřadů** a současně s **úpravou kompetencí dotčených orgánů**.¹³⁷ Současně nedojde z věcného hlediska k oslabení ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů dotčených v procesu povolování stavebních záměrů, na níž pochopitelně rezignovat nelze, neboť tyto zájmy budou nadále chráněny novou soustavou státní stavební správy. Cílem rekodifikace je identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah veřejných zájmů v řízení o povolení stavby.

S ohledem na dnešní praxi by se rekodifikace měla také pokusit o prevenci střetů žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Není však cílem záměru omezovat samotnou podstatu účasti **účastníků řízení** s odlišným zájmem na výsledku řízení, ať již v rámci ochrany jejich vlastních individuálních práv nebo v rámci kolektivní ochrany veřejných zájmů občanskou společností

¹³⁷ Resp. tam, kde to bude možné, s jejich integrací do rozhodování stavebního úřadu.

„zdola“. Změny v této oblasti nastanou spíše jen jako druhotný následek celkového omezení a zjednodušení procesů, kterých se povede méně.

Cílem je, aby účastníci řízení měli možnost řádně se účastnit povolovacího řízení, ovšem toliko **jednou**. Rozsah námitek účastníků řízení by měl vycházet z toho, jaká hmotná práva, jež mohou být povolováním stavby dotčena, jim svědčí, a jak je uplatňovali od počátku řízení. Nelze nadále považovat za přípustné, aby účastníci řízení namítali skutečnosti, které se jejich právního postavení a zájmů nijak nedotýkají, případně které mohli uplatnit v příslušné fázi povolovacího řízení, ale neučinili tak.

Lze shrnout, že nový stavební zákon povede k zavedení:

- jednotného a jediného povolovacího řízení;
- vedeného specializovaným stavebním úřadem;
- se stanovením závazné lhůty pro vydání rozhodnutí o povolení stavby a s jasně stanoveným následkem v případě jejího nedodržení; a
- s následným účinným a efektivním soudním přezkumem.

2. Elektronizace stavební agendy

Nové stavební právo včetně územního plánování by mělo odpovídat 21. století i po stránce použitých technologií. Mělo by být samozřejmostí, aby **stavební agenda byla elektronizovaná** v podobě distančně a kdykoli přístupného informačního systému, který by se stal náhradou za papírově vedený spisový materiál.

V České republice **v současné době neexistuje ucelený informační systém pro výkon stavebních správních agend**, který by umožnil dostupnost (on-line) všech potřebných informací. Takový systém by zjednodušil paralelní práci všech orgánů veřejné moci podílejících se na agendě povolování staveb a posílil takto i práva účastníků řízení, kteří by kdykoliv mohli po přihlášení do systému on-line nahlédnout do správního spisu a nemuseli by do spisu nahlížet pouze fyzicky v úředních hodinách na příslušném stavebním úřadě.

Územní i stavební řízení patří dnes i s ohledem na množství souvisejících informací, které musí stavební úřady v rozhodovací praxi brát v úvahu, mezi ty nejsložitější rozhodovací procesy. Nutnost opatření množství podkladů a povinnost jejich dokládání žadatelem tyto procesy ještě více komplikuje a prodlužuje. Komplikace přináší též nadměrná formalizace postupů vyplývající zejména z toho, že stavební úřad veškeré podklady přijímá zásadně v listinné podobě. Jejich oprava či doplnění bývá i z tohoto důvodu zbytečně obtížná.

S tím souvisí také problém **uchovávání dokumentů** a dokumentací pro řízení vedená u stavebních úřadů. Schopnost orgánů státní správy nahlížet do spisů

„on-line“ je v současné praxi nerealizovatelná, stejně jako „on-line“ metodická kontrola či využití informačních zdrojů státu k automatizaci některých procesů. Přitom možnost využití takových vstupů by nepochybně byla prostředkem, jak zvýšit rychlost i kvalitu rozhodování stavebních úřadů, omezit korupční prostředí a maximalizovat uživatelskou přístupnost pro účastníky řízení, vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury a další.

Elektronizace povolování staveb i územního plánování by znamenala účinnější, otevřenější, transparentnější a prakticky kdykoliv možný přístup ke všem rozhodným dokumentům v zájmu všech. Nepochybně by to také byl **efektivní nástroj kontroly** procesních postupů veřejné správy a pojistka proti zneužitím procesního práva. Elektronizace s sebou přirozeně nese určité vstupní náklady na pořízení IT systému a vyvolá též potřebu změn zažitých uživatelských vzorců chování. Tyto náklady však v rámci digitalizace státní správy bude nutné v budoucnu vynaložit tak jako tak.

2.1 Elektronizace řízení

Díky zavedení zcela nového informačního systému a sdíleného elektronického správního spisu budou stavební úřady moci značnou část své činnosti řešit elektronicky. Bude existovat možnost **činit elektronická podání prostřednictvím interaktivních formulářů i dokumentace a dalších podkladů pro řízení** do jednotného informačního systému. Sjedením všech používaných formátů dokumentů a vytvořením informačního systému pro elektronizaci řízení vedených u stavebních úřadů dojde ke snížení administrativní zátěže a zefektivnění činností, jak z finančního hlediska, tak z časového hlediska.

Cílem je celkové zefektivnění výkonu veřejné správy, a tím také **zvýšení konkurenceschopnosti** České republiky v mezinárodním prostředí. Důsledkem bude i **zvýšení transparentnosti** celého procesu výkonu agendy stavebních úřadů v České republice a možnost vzájemné koordinace jednotlivých dotčených orgánů, dotčených osob či sledování **statistických údajů**. Standardizací a vybudováním jednotného informačního systému bude zajištěna vyšší úroveň služeb stavebních úřadů veřejnosti i vyšší úroveň ochrany veřejných zájmů.

Tato nová koncepce elektronizace stavební agendy je v současné době jednou z nezbytných podmínek k dosažení cíle **rychlého a efektivního povolovacího řízení**, ve kterém nebude prostor k upozadění jakýchkoliv veřejných či soukromých zájmů, mezi nimiž naopak bude spravedlivá rovnováha. Důležitou roli by v praxi měla v tomto ohledu hrát i náležitá komunikace mezi všemi aktéry povolovacího procesu, tj. jak mezi žadatelem a dotčenými orgány a stavebním úřadem, tak mezi stavebním úřadem a dotčenými orgány navzájem.

V rámci informačního systému budou veřejně dostupné informace o stavu daného řízení, resp. informace o jednotlivých úkonech účastníků řízení. Publikace v jednotném informačním systému bude mít ve stanovených případech **důsledky pro běh lhůt**. Fungování budoucího jednotného informačního systému je možné připodobnit k fungujícím a úspěšným obdobným systémům, jako je např. katastr nemovitostí či insolvenční rejstřík. Nový stavební zákon bude obsahovat některá specifická ustanovení o doručování, která budou navazovat na digitalizaci celého řízení a jednotný informační systém.

Při zavádění elektronizace stavební agendy je třeba pamatovat i na **ochranu práv stavebníka**, zejména v případě sofistikovanějších, rozsáhlejších projektů a spisů. V jejich případě bude nutné chránit obzvláště **soukromí, obchodní tajemství a autorská práva k projektu stavebníka** (tj. ke všem typům dokumentace stavby). To lze nastavit částečně elektronicky, aby např. účastníci řízení v rámci svého přístupu k dokumentaci stavby pro dané řízení nemohli předmětnou dokumentaci kopírovat.

Do nového stavebního zákona lze dále zakotvit zvláštní úpravu **nahlížení do elektronického spisu**, která by měla být přísnější než obecná úprava nahlížení do spisu, upravená v § 38 správního řádu. Inspiraci lze hledat například v zákoně o ochraně hospodářské soutěže¹³⁸ nebo v zákoně o zadávání veřejných zakázek.¹³⁹ Obě tyto úpravy obsahují přehledná pravidla, která vylučují povinnost uveřejňovat informace spadající pod obchodní tajemství.

V případě stavební agendy by bylo vhodné definovat, které typové dokumenty lze nejčastěji chránit, ať již autorským právem a dalšími právy duševního vlastnictví nebo obchodním tajemstvím apod. Jako ze základu lze vyjít ze stávající formulace § 168 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení stavební úřad poskytne kopii dokumentace stavby, jen pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odeprít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.

¹³⁸ Viz § 21c odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Viz § 218 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

2.2 Využití informačního systému pro fázi před zahájením řízení o povolení stavby

Informační systém by měl mít důležitou roli již před zahájením řízení o povolení stavby. Žadatel si bude prostřednictvím tohoto systému obstarávat například potřebná stanoviska vlastníků dopravní a technické infrastruktury a případně i dotčených orgánů, neintegrováných do nové soustavy stavebních úřadů. Veškeré tyto podklady (žádosti, stanoviska atd.) se budou rovněž nahrávat do informačního systému a jejich nahrání do systému bude rozhodné pro splnění a běh příslušných lhůt.

2.3 Služba sledování zahájení řízení o povolení stavby pro konkrétní nemovitost (hlídací pes)

V rámci informačního systému si bude moct kterýkoli vlastník či jiná oprávněná osoba objednat službu sledování zahájení všech řízení o povolení stavby pro určitou nemovitost. Po objednání této služby informační systém automaticky odešle uživateli služby upozornění v okamžiku, kdy bude zahájeno řízení o povolení stavby, případně jakékoliv jiné řízení dle nového stavebního zákona týkající se předem zvolené nemovitosti. Uživatelé tak budou o zahájení takového řízení okamžitě informováni. Prostřednictvím této služby bude zejména vlastníkům dotčených ale i sousedních nemovitostí umožněno uplatnit v řízení o povolení stavby svá práva už v počáteční fázi řízení o povolení stavby, což je příznivé jak pro účastníky řízení o povolení stavby, tak i pro stavební úřad.

Podobnou službu tzv. „hlídacího psa“ již v současnosti poskytuje ČÚZK na základě § 55 odst. 6 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů¹⁴⁰. Služba uživatele automaticky informuje o změnách v katastru nemovitostí, ke kterým došlo u sledovaných nemovitostí.

2.4 Národní geoportál územního plánování

Rekodifikace naváže na zákonem stanovenou povinnost od 1. 1. 2018 zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny platné a účinné územně plánovací dokumentace a územní studie. V té souvislosti předkladatel navrhuje **vznik Národního geoportálu územního plánování**, který by zpřístupnil **veškeré výstupy územního plánování v České republice v jednotném datovém formátu**, aby tato data umožňovala zpracovávat geografické úlohy a mohla být využita i pro umístování a projektování staveb. Předkladatel rovněž navrhuje **sjednání legend** plánování, díky kterému by

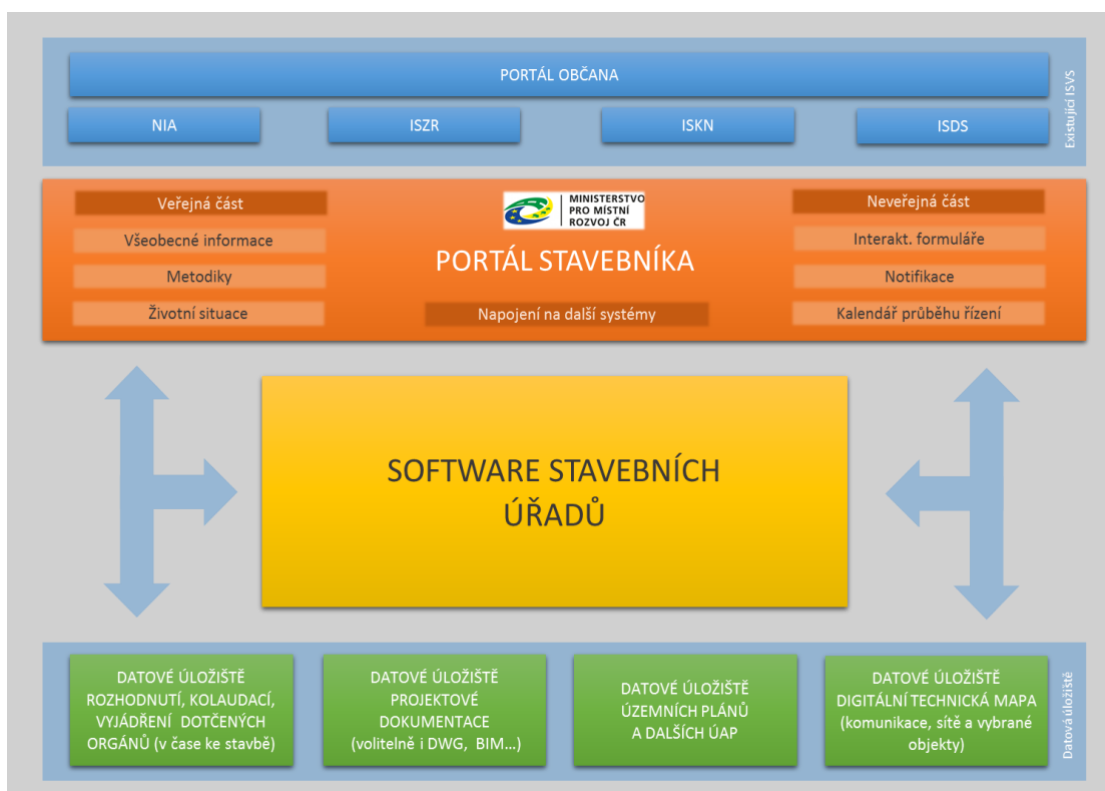
¹⁴⁰ Ustanovení § 55 odst. 6: *Na základě údajů katastru se poskytuje služba sledování změn v katastru zajišťující informování vlastníků a jiných oprávněných o postupu zápisů elektronickými prostředky.*

mohly vznikat koordinované návrhy pro celé území ČR. Tento stav je žádoucí i pro investory a developery, kteří se pohybují napříč celou Českou republikou. Z hlediska procesního se pak jako logické jeví, aby geoportál územního plánování zahrnul i současnou Evidenci územně plánovací činnosti a případně umožnil zobrazování i dalších výstupů.

Národní geoportál územního plánování bude obsahovat **veřejnou část**, která bude obdobně jako v případě katastrálního řízení dostupná všem osobám a bude obsahovat základní údaje o konkrétním řízení a stavbě. Kromě toho bude obsahovat **neveřejnou část** dostupnou pouze pro stavební úřad, dotčené orgány a účastníky řízení a jejich zástupce (v omezenějším rozsahu oproti stavebnímu řádu a dotčeným orgánům), která bude obsahovat veškerou dokumentaci daného řízení obdobně jako v případě insolvenčního řízení.

Zákonodárce pak může určit **správce geoportálu územního plánování**. První variantou je, aby se správcem stal Ústav územního rozvoje, jakožto existující organizační složka státu. V rámci rekodifikace se však jeví vhodnějším řešením jeho integrace pod Nejvyšší stavební úřad (viz shora).

2.5 Návrh podoby informačního systému



Základním stavebním kamenem je **Portál stavebníka**, který je rozdělen na veřejnou a neveřejnou část a poskytuje funkčnost a zdroje referenčních dat potřebných pro přípravu a podání žádosti o povolení stavby, včetně souvisejících

procesů získání stanovisek a vyjádření jak stavebních úřadů, tak dotčených orgánů, popř. dalších účastníků řízení. Tento Portál stavebníka je v podstatě inteligentní integrační platformou, která propojuje jednotlivé komponenty navrhovaného řešení do funkčního celku, který umožní zrychlení a zefektivnění všech dílčích aktivit a procesů v oblasti řízení o povolení stavby.

Další podstatnou navrhovanou částí je čtveřice datových úložišť: **Datové úložiště rozhodnutí, kolaudací a vyjádření dotčených orgánů, Datové úložiště projektové dokumentace, Datové úložiště územních plánů a dalších ÚAP a datové úložiště Digitální technická mapa**, která slouží jednak pro ukládání mapových, plánovacích a další podkladů v elektronické podobě a jednak pro centrální shromáždění relevantních údajů k jednotlivým stavbám. Díky tomu také stát získá reálné statistické údaje o řízeních o povolení stavby.

Dalším významným prvkem navrhovaného řešení je využití **existujících software stavebních úřadů**, které dnes pokrývají agendy a procesy územního a stavebního řízení, které jsou v gesci stavebních úřadů a z ekonomického pohledu dává smysl jejich využití s dílčími úpravami v rámci potřebných integračních vazeb. Využití již existujících software stavebních úřadů také **zásadně zjednoduší náběh** případně realizovaného řešení mimo jiné proto, že se nebude podstatně měnit prostředí, ve kterém většina zaměstnanců stavebních úřadů pracuje.

Využití referenčních zdrojů dat v rámci navrhovaného řešení podporuje záměr, aby občan nebo podnikatelský subjekt poskytoval data pouze jednou. To se týká již existujících zdrojů dat, jako jsou např. Informační systém základních registrů nebo Informační systém katastru nemovitostí, i v budoucnu budovaných zdrojů dat, jako je Digitální technická mapa ČR, Datové úložiště rozhodnutí, kolaudací, dokumentace skutečného provedení staveb a Datové úložiště projektové a další dokumentace.

Předložený koncept je v souladu se **Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020** a naplňuje **strategický cíl 3 Strategického rámce rozvoje veřejné správy – Zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu, specifický cíl 3.1 – Dobudování funkčního rámce eGovernmentu**.

Navrhované řešení, které je tvořeno jednotlivými funkčními celky, umožňuje postupné budování a spouštění celého konceptu do praxe s tím, že tuto modularitu lze také využít při prioritizaci jednotlivých komponent, např. v závislosti na skutečném vybudování dnes neexistujících komponent navrhovaného řešení (např. Digitální technické mapy ČR) nebo zaměřením se na nejproblematictější oblasti povolování staveb, které způsobují největší zdržení nebo komplikace průběhu řízení. Tato modularita také umožní případné dílčí

korekce funkčních a technických požadavků na navrhované řešení, které mohou v budoucnu vyplynout z jednotlivých realizačních projektů.

3. Jednotné řízení o povolení stavby

Současný stav povolovacího řízení staveb v podobě územního řízení a stavebního řízení, která se obě opakovaně větví do podkladových řízení o vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů, zpomaluje a подрývá efektivitu celého rozhodovacího procesu povolování staveb. Je nevýhodný i pro dotčenou veřejnost, která by naopak měla mít možnost dát souhrnné připomínky a námítky k dané stavbě v jeden okamžik. Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést **jedno jednotné správní řízení** směřující k vydání jediného **rozhodnutí o povolení stavby**¹⁴¹.

Kladný (pravomocný a vykonatelný) výsledek jednotného řízení o povolení stavby v podobě vydaného rozhodnutí o povolení stavby bude pro žadatele znamenat oprávnění k uskutečnění stavebního záměru. Žaloba ve správním soudnictví bude přípustná pouze proti tomuto pravomocnému rozhodnutí stavebního úřadu. Paralelní soudní přezkum jednotlivých doposud vydávaných rozhodnutí není žádoucí a nově nebude ani možný. **Žádné jiné soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí, než povolení stavby stavební úřad vydávat nebude.**

Jednotné řízení o povolení stavby do sebe vtělí:

- dnešní proces posuzování EIA s výjimkou zjišťovacího řízení, které bude probíhat vždy separátně (podle zákona EIA)¹⁴²;
- územní řízení (§ 84 a násl. stavebního zákona);
- zjednodušené územní řízení (§ 95 a násl. stavebního zákona);
- stavební řízení (§ 108 a násl. stavebního zákona);
- územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94a a násl. stavebního zákona);
- společné územní a stavební řízení (§ 94j a násl. stavebního zákona);
- společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94q a násl. stavebního zákona);
- řízení o integrovaném povolení (podle zákona o integrované prevenci);

¹⁴¹ S určitými výjimkami (viz body 6.5 až 6.7 níže): proces EIA a vyvlastnění bude možné dle rozhodnutí žadatele provést i separátně a stejně tak bude mít stavebník možnost požádat o integrované povolení odděleně od povolení stavby. Zjišťovací řízení proběhne vždy separátně před zahájením řízení o povolení stavby.

¹⁴² Viz bod 6.5 níže.

- řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny; a
- jednoduše řečeno, všechna další řízení podle jednotlivých složkových zákonů, která vedou k vydávání závazných stanovisek, jež jsou obvyklá pro většinu běžných staveb.

Celé řízení o povolení stavby povede pouze **jeden stavební úřad**, který bude sám provádět dokazování a vyhodnocovat nejen otázky samotného stavebního práva v užším smyslu, ale **i dalších veřejných zájmů** dotčených při výstavbě podle složkových zákonů.

Především by však mělo jít pouze o **jedno řízení na daném stupni**, tedy o skutečnou integraci, nikoli prostou kumulaci. Rekodifikace nesmí vést ke konstrukci formálně jednotného řízení, které by ve skutečnosti znamenalo jen kumulaci všech doposud samostatných řízení.

Výjimkou z tohoto pravidla by mělo být pouze **zjišťovací řízení v procesu EIA**, které by se z praktických důvodů mělo vést samostatně před podáním žádosti o povolení stavby. Zákon by měl ponechat na žadateli, zda samotné posouzení vlivů v rámci EIA bude probíhat zároveň s povolováním stavby, anebo samostatně. Obdobně i v případě integrovaného povolení bude mít žadatel možnost se rozhodnout, zda bude o integrované povolení žádat odděleně od povolení stavby, či společně. V každém případě by však tyto procesy vedl stavební úřad s potřebnou odbornou a kompetenční výbavou¹⁴³.

4. Jedno rozhodnutí o povolení stavby / veřejnoprávní smlouva

Nový stavební zákon by měl vést ke zrušení současných několika rozhodnutí nutných pro realizaci stavby a jejich nahrazení jediným rozhodnutím o povolení stavby, jako výsledkem jediného řízení. Jediné **rozhodnutí o povolení stavby** bude nahrazovat jak stávající:

- územní rozhodnutí (§ 92 stavebního zákona);
- stavební povolení (§ 115 stavebního zákona);
- územní souhlas (§ 96 stavebního zákona);
- společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru (§ 96 stavebního zákona);
- ohlášení (§ 105 stavebního zákona);
- oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora (§ 117 stavebního zákona);

¹⁴³ Podrobněji se problematice integrace uvedených procesů do řízení o povolení stavby věnují následující body 6.5. až 6.7.

tak i poslední velkou novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. zavedené a dosud nepříliš využívané:

- územní rozhodnutí s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94i stavebního zákona);
- společné povolení (§ 94p stavebního zákona);
- společné povolení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94y stavebního zákona).

Tento věcný záměr vychází z myšlenky, že skutečného zjednodušení povolovacích procesů nelze dosáhnout doplňováním dalších a dalších specifických institutů do obtížně fungujícího systému, ale pouze jeho **radikální změnou**. Ta má spočívat ve zrušení všech stávajících povolovacích procesů ve stavebním zákoně a jejich nahrazení jednotným a jediným řízením o povolení stavby směřujícím k jedinému rozhodnutí o povolení stavby.

Rozhodnutí o povolení stavby by bylo **jednotné pro všechny typy staveb** podléhající úpravě nového stavebního zákona, s výjimkou staveb, které budou v novém stavebním zákoně výslovně vyloučeny z povolovacího režimu.

Nebude se tedy rozlišovat mezi složitějšími a jednoduššími stavbami, což v praxi způsobovalo výkladové a aplikační problémy. Ne vždy bylo zcela zřejmé, do jaké kategorie příslušnou stavbu v tomto ohledu zařadit. Díky tomu nebude třeba řešit legální kritérium mezi složitějšími a jednoduššími stavbami ani spory, které vycházejí z jeho aplikace. I v tomto se projevuje jeden z obecných rysů věcného záměru, který má za cíl systémovou eliminaci situací, zakládajících nejistotu a spory v procesních otázkách a oddalujících meritorní řešení v souladu s hmotným právem.

Ze stejných důvodů nový stavební zákon upustí též od institutu **územního souhlasu a ohlášení** dle stávající úpravy ve stavebním zákoně (§ 96 a § 105 stavebního zákona).

Stavby, které nebudou naplňovat definici pojmu „stavba“ v novém stavebním zákoně, případně stavby, které budou v novém stavebním zákoně výslovně vyloučeny z povolovacího režimu, by nepodléhaly žádnému povolovacímu řízení. O tom, zda se jedná o stavbu podléhající povolovacímu řízení, by v případě rozporů či na žádost žadatele závazně rozhodoval příslušný stavební úřad.

Je třeba doplnit, že se i nadále počítá s využíváním **institutu veřejnoprávní smlouvy** v obdobné podobě, jak je v současnosti zakotvená ve stavebním zákoně. V kontextu cílů rekodifikace by proto veřejnoprávní smlouva mezi stavebníkem a stavebním úřadem mohla **nahrazovat rozhodnutí**

o povolení stavby, kterému by byla na roveň. Bude možné měnit uzavřenou veřejnoprávní smlouvu i v řízení o povolení stavby, a naopak rozhodnutí o povolení stavby uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

5. Závazné lhůty a následky jejich nedodržení

Stavební zákon stanoví již dnes lhůty pro vydání rozhodnutí, které jsou speciální oproti obecným lhůtám podle § 71 správního řádu. Obvykle jsou nastaveny následujícím způsobem:

- v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na základě dokladů předložených stavebníkem, rozhodne stavební úřad bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě do 60 dnů ode dne zahájení řízení;
- ve zvlášť složitých případech stavební úřad rozhodne nejdéle ve lhůtě do 90 dnů (srov. např. § 87 odst. 4, § 94p odst. 3, § 112 odst. 3 stavebního zákona); případně 90 dnů ode dne zahájení řízení;
- ve zvlášť složitých případech, zejména u souboru staveb, stavební úřad rozhodne nejdéle ve lhůtě do 120 dnů (u společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí dle § 94y odst. 1 stavebního zákona).

Ve všech případech lhůt pro vydání rozhodnutí dle stavebního zákona jde o **lhůty pořádkové**.

V praxi se ovšem ve většině případů tyto lhůty nedodržují a jsou naopak značně překračovány. Navrhovaná právní úprava má proto za jeden ze svých základních cílů **stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení**.

Cílem rekodifikace je vytvoření procesního a hmotněprávního prostředí, ve kterém by od okamžiku, kdy se stavebník rozhodne zrealizovat určitou stavbu, do okamžiku, kdy se pravomocně dozví, zda ji může či nemůže zrealizovat, uplynul (bez doby potřebné pro zpracování samotného návrhu ze strany investora a bez nutnosti změn územního plánu) **maximálně jeden rok**. Stavební úřady by totiž měly rozhodovat v reálném čase, což bohužel za stávajícího stavu není běžnou praxí.

Pro vydání rozhodnutí o povolení stavby (pro meritorní rozhodnutí) bude stanovena novým stavebním zákonem **přiměřená závazná lhůta** (v trvání například 45 dnů). Konkrétní délka této závazné lhůty bude v novém stavebním zákoně vymezena tak, aby reálně odpovídala procesním postupům stavebních úřadů a úpravě doručování¹⁴⁴. **Závazná lhůta** bude stanovena nejen

¹⁴⁴ Modelové znázornění a odhad délky této lhůty je obsaženo v Příloze 8 věcného záměru.

pro **prvostupňové řízení**, ale **i pro řízení odvolací**, ve kterém bude odvolací orgán povinen také rozhodnout v závazné lhůtě. Další výklad se proto vztahuje k prvostupňovému i odvolacímu řízení.

5.1 Automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby

Pokud stavební úřad v závazné lhůtě meritorně nerozhodne (nevydá rozhodnutí o povolení stavby, nebo žádost nezamítne), případně řízení nepřeruší z důvodu formálních nedostatků žádosti/věcných nedostatků návrhu stavby, **informační systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby**.

Základní náležitosti pro rozhodnutí o povolení stavby (identifikace stavebníka, specifikace stavby, identifikace DPS atd.) by byly automaticky převzaty informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby. Stejně tak i **obecné podmínky pro provádění stavby**, které musí být dodrženy vždy u každé prováděné stavby (např. povinnost oznámit stavebnímu úřadu zahájení stavby, vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby atd.), budou v rozhodnutí o povolení stavby rovněž vygenerovány automaticky informačním systémem, který je převezme ze své databáze, do níž budou vloženy při jejím zřizování.

Takto automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby bude **individuálně doručováno** všem účastníkům řízení o povolení stavby. Proti rozhodnutí o povolení stavby bude možné podat **odvolání**, přičemž v odvolacím řízení bude odvolací orgán povinen rozhodnout také v závazné lhůtě.

V případě **přerušení řízení** stavebním úřadem z důvodu formálních nedostatků žádosti/věcných nedostatků návrhu stavby se **závazná lhůta** pro vydání rozhodnutí o povolení stavby **přerušuje a počne běžet znovu** od doplnění žádosti žadatelem dle výzvy stavebního úřadu. Nový stavební zákon bude obsahovat další speciální důvody pro přerušení řízení, se kterými bude spojeno **přerušení/stavění běhu závazné lhůty** pro vydání rozhodnutí o povolení stavby.

Žadatel by v případě **nabytí právní moci** automaticky vygenerovaného rozhodnutí o povolení stavby postupoval při realizaci stavby dle DPS, kterou předložil společně s žádostí, a požadavků hmotného stavebního práva. Stavební úřad bude oprávněn kontrolovat plnění těchto požadavků. I u takové stavby, která byla povolena automaticky vygenerovaným rozhodnutím, by byla prováděna **kolaudace** – pokud by se samozřejmě nejednalo o stavbu, která kolaudaci nebude dle nového stavebního zákona podléhat.

Závazné lhůty pro učinění vyjádření se budou vztahovat i na **dotčené orgány**, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy. Nesmí jít pouze

o lhůty pořádkové. V případě jejich nesplnění a nevyjádření se **bude platit, že je stanovisko dotčeného orgánu souhlasné a že je žádost v souladu se zákonem, na jehož základě se stanovisko vydává.**

5.2 Zdůvodnění navrhovaného řešení a vysvětlení jeho fungování

Jak bylo zmíněno výše, stavební zákon sice stanovuje pořádkové lhůty pro rozhodování stavebních úřadů, ve většině případů ale nejsou dodržovány. Stávající právní úprava neobsahuje účinný mechanismus, který by skutečně zajistil rozhodování stavebních úřadů v zákonných lhůtách a který by opravdu účinně a efektivně řešil případnou nečinnost stavebního úřadu.

Současná právní úprava zná pouze institut **opatření proti nečinnosti** v rámci ochrany před nečinností podle správního řádu (§ 80 a násl. správního řádu). Není však výjimkou, že ani sám nadřízený orgán neučiní opatření proti nečinnosti bezodkladně, jakmile se o nečinnosti dozví, jak mu ukládá správní řád. Případně, i když je opatření proti nečinnosti učiněno, často neurychlí průběh správního řízení, neboť se opět jedná o nevymahatelný institut, se kterým nejsou spojeny jednoznačné následky pro nečinný stavební úřad. Neexistuje žádná další možnost, jak nečinný stavební úřad donutit k tomu, aby rozhodoval v souladu se zákonem v zákonných lhůtách. Ochrana před nečinností podle správního řádu tedy dle předkladatele **není dostatečně účinným mechanismem**, jak takovou nečinnost řešit a už vůbec ne jí předcházet.

Právě možnost automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí považuje předkladatel za jednu z nejdůležitějších navrhovaných změn stávající právní úpravy, kterou má být docíleno, aby stavební úřady skutečně rozhodovaly v zákonných lhůtách, případně aby s jejich nečinností byl spojen jednoznačný následek.

Cílem samozřejmě není vytvoření prostoru pro automatické povolování staveb, proti jejichž povolení uplatnili účastníci řízení námitky anebo které jsou v rozporu s veřejnými zájmy. **K automatickému vygenerování rozhodnutí o povolení stavby by mělo docházet jen výjimečně – mělo by se jednat o výjimku, nikoliv o pravidlo.**

Stavební úřad bude moci nechat uplynout zákonnou lhůtu k vydání rozhodnutí o povolení stavby, a tedy nechat vygenerovat rozhodnutí o povolení stavby informačním systémem, například v případě, že v průběhu řízení žádný z účastníků řízení **neuplatní námitky** a zároveň provedením stavby **nebudou dotčeny žádné veřejné zájmy**. Nová právní úprava by pro tyto účely obsahovala speciální ustanovení stanovující, že taková rozhodnutí o povolení

stavby nebudou muset obsahovat **odůvodnění**. I proti takovému rozhodnutí by mohl žadatel podat odvolání.

Pokud však stavební úřad dopustí automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby informačním systémem, i když byly v řízení uplatněny námitky, anebo i když by provedením stavby byly dotčeny veřejné zájmy, bude se jednat o postup stavebního úřadu v rozporu se zákonem, jehož výsledkem bude **nezákonné rozhodnutí o povolení stavby**.

Za takové nezákonné rozhodnutí o povolení stavby bude stavební úřad nést odpovědnost stejně jako dle stávající právní úpravy¹⁴⁵. Vůči konkrétním úředním osobám, které umožnili automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby, bude možné vyvodit kárnou odpovědnost v režimu zákona o státní službě, což by mělo úřední osoby motivovat k řádnému výkonu jejich agendy v souladu s právními předpisy, jak bylo uvedeno v části A. (*Institucionální změny*). Možnost automatického generování rozhodnutí o povolení stavby by proto neměly stavební úřady, resp. jednotlivé úřední osoby zneužívat – v případě uplatněných námitek, anebo pokud by měly být stavbou dotčeny veřejné zájmy, by stavební úřady neměly v žádném případě připustit automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby. Pokud by se tak ale stalo, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí, které může být přezkoumáno v odvolacím řízení, případně následně ve správním soudnictví.

Díky informačnímu systému bude možné jednoduše evidovat, kolik rozhodnutí o povolení stavby je automaticky generováno informačním systémem a na kterých stavebních úřadech. Bude tak možné identifikovat mj. například i případné nedostatečné personální kapacity určitých stavebních úřadů či opakované porušování povinností úředních osob.

Pokud bude stavební úřad postupovat v rozporu s navrhovanou právní úpravou a dopustí vygenerování nezákonného rozhodnutí o povolení stavby informačním systémem, rychleji se nezákonné rozhodnutí o povolení stavby dostane k odvolacímu orgánu a následně případně k soudu. Stavebník tak nebude muset dlouhou dobu čekat na to, aby se nakonec dozvěděl, že navrhovanou stavbu nemůže provést.

Předkladatel však v této souvislosti nepředpokládá zahlcení odvolacích orgánů ani soudů. Automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby bude totiž nová právní úprava připouštět jenom ve vymezených případech (nebyly podány námitky a stavbou nebudou dotčeny veřejné zájmy). Ve všech ostatních případech půjde o postup stavebního úřadu v rozporu se zákonem, jelikož je

¹⁴⁵ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

stavební úřad nečinný a dopustí automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby, aniž by proto byly splněny zákonné podmínky. Kvůli odpovědnosti stavebního úřadu za takové nezákonné rozhodnutí a kvůli možnému vyvození kárné odpovědnosti úředních osob bude v zájmu stavebních úřadů, aby postupovaly v souladu se zákonem a rozhodovaly v zákonných lhůtách.

5.3 Příklady institutů s obdobnými důsledky v případě neučinění úkonu příslušným subjektem v určité lhůtě

Obdobným důsledkem uplynutí zákonné lhůty pro učinění určitého úkonu (jako je navrhované automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby informačním systémem) je například fikce rozhodnutí či souhlasu, která není v českém právním řádu nijak neobvyklá.

Na podobném principu v současnosti funguje například spojování soutěžitelů podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 16 odst. 3 tohoto zákona obsahuje **fikci rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o návrhu na povolení spojení**, která je formulována následovně: „Nevydá-li Úřad rozhodnutí o návrhu na povolení spojení ve lhůtě podle odstavce 2 anebo účastníkům řízení písemně nesdělí, že z důvodů podle odstavce 2 pokračuje v řízení, platí, že uplynutím této lhůty Úřad spojení povolil.“ Úřad pro ochranu hospodářské soutěže má dle § 16 odst. 2 citovaného zákona na rozhodnutí o návrhu na povolení spojení **zákonnou závaznou lhůtu** v délce pouhých 30 dnů.

Podobně také podle § 98 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů, „*neprovede-li rejstříkový soud zápis ani o návrhu nerozhodne ve lhůtě uvedené v § 96 odst. 1, považuje se navrhovaný zápis za provedený dnem následujícím po uplynutí této lhůty; to neplatí, byl-li před uplynutím této lhůty návrh vzat účinně zpět.*“

Dalšími zákonnými ustanoveními, která operují s podobnými fikcemi, jsou např. § 21 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o **provozování rozhlasového a televizního vysílání** a o změně dalších zákonů, nebo také § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o **právu na informace** o životním prostředí.

V minulosti obsahoval stavební zákon ve znění do 31. 12. 2012 **fikci souhlasu stavebního úřadu s provedením stavby v § 106**. Dle § 106 odst. 1 v uvedeném znění platilo:

„Ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné

stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil.“

Novelou stavebního zákona z roku 2012 (zákon č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony) byla tato fikce souhlasu vypuštěna. K vypuštění fikce souhlasu v rámci problematiky ohlašování staveb došlo podle důvodové zprávy z následujících důvodů:

„Stavební zákon neumožňuje u ohlašovaných staveb a jiných stavebních záměrů stavebnímu úřadu stanovit, že povede standardní správní řízení ukončené vydáním rozhodnutí. Stavební úřady tento stav považují za nedostatek nového zákona. „Překlápění“ do stavebního řízení starý zákon připouštěl a stavebními úřady bylo v mnoha případech používáno, neboť vedení formálního řízení umožňuje využít institutů správního řádu (např. vyzvat k doplnění či upřesnění doložených podkladů, nařídít místní ohledání, projednat a vypořádat námítky účastníků, ve vydaném povolení stanovovat podmínky pro provádění stavby).

Jak je dále uvedeno v důvodové zprávě, **cílem této novely mělo být sjednocení procesních postupů:**

*„Stanovit podmínky, za kterých stavební úřad rozhodne usnesením, že o ohlášené stavbě povede stavební řízení a vydá rozhodnutí, a tím **sjednotit procesní postupy**, neboť zákon v ostatních případech oznamování či ohlašování (např. změny účelu užívání nebo odstranění staveb) „překlápění“ do správního řízení umožňuje.“*

Navrhovaná právní úprava bude veškeré tyto požadavky zákonodárce, kvůli kterým došlo k vypuštění fikce souhlasu z § 106 stavebního zákona, respektovat, tj. bude možné vyzvat k doplnění či upřesnění doložených podkladů, nařídít místní ohledání, projednat a vypořádat námítky účastníků, ve vydaném povolení stanovovat podmínky pro provádění stavby a zejména v případě automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby bude připuštěna efektivní obrana prostřednictvím možnosti podat odvolání. Celý proces bude ovšem zjednodušen tím, že bude vedeno jedno řízení o povolení stavby, jehož výsledkem bude jediné rozhodnutí o povolení stavby.

6. Řízení o povolení stavby

Řízení o povolení stavby se zahájí na základě žádosti o povolení stavby. **Žádost o povolení stavby** se bude podávat primárně elektronicky v rámci informačního systému stavebních úřadů prostřednictvím interaktivního formuláře. **Přílohami žádosti** budou DPS ověřená autorizovanou osobou a další podklady,

kteří vymezí paragrafové znění návrhu nového stavebního zákona (např. stanoviska vlastníků dopravní a technické infrastruktury atd.).

Po doručení žádosti bude informace o podání žádosti a DPS publikována v informačním systému na stanoveném formuláři obsahujícím uveřejněné informace. Informační systém rovnou žádosti přidělí spisovou značku. O zahájení řízení o povolení stavby budou také automaticky informováni uživatelé, které ve vztahu k dotčeným nemovitostem využijí službu tzv. „hlídacího psa“ (viz výklad výše v bodu 2).

Nadále bude platit, že k projednání žádosti o povolení stavby může stavební úřad nařídít **ústní jednání** a případně jej spojit s ohledáním na místě.

Vymezení účastníků řízení o povolení stavby bude odpovídat stávající právní úpravě u územního řízení (§ 85 stavebního zákona) s tím, že v případě integrace do řízení o povolení stavby posuzování vlivů dle zákona EIA, případně řízení dle zákona o integrované prevenci, bude zohledněna specifická úprava účastenství obsažená v těchto zákonech.

6.1 Dokumentace pro povolení stavby

Obsahově bude DPS co do míry detailu odpovídat v zásadě dosavadní DÚR doplněné o některé další konkrétní požadavky (viz níže).

Výhodou takového postupu bude i jednodušší posouzení takové dokumentace pro stavební úřad, jakož i pro účastníky řízení a dotčené orgány, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy.

Současně využití jednodušší dokumentace odstraní problémy se změnami stavby před dokončením. Po povolení stavby totiž bude mít stavebník zákonnou povinnost pořídit podrobnou dokumentaci pro provedení stavby, kterou bude muset mít k dispozici na stavbě pro případný výkon kontrolní pravomoci stavebního úřadu.

Požadavky na DPS stanoví nový stavební zákon a prováděcí vyhláška. DPS bude mít podrobnost odpovídající stávající **dokumentaci pro územní rozhodnutí** doplněné o stavebně konstrukční řešení s důrazem na návrh nosných konstrukcí a stabilitu stavby. Součástí DPS bude také architektonicko-stavební řešení, které bude obsahovat kromě technické zprávy také výkresovou část. Ta bude obsahovat především charakteristické řezy, pohledy a půdorysy jednotlivých podlaží (detailní obsah DPS bude řešen v paragrafovaném návrhu znění zákona).

Dalšími přílohami žádosti o povolení stavby budou například vyjádření vlastníků dopravní a technické infrastruktury a případná stanoviska dotčených orgánů, pokud tyto orgány nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy.

Veškeré potřebné přílohy žádosti o povolení stavby si žadatel zajistí buď sám před jejím podáním, nebo je případně obstará na žádost žadatele před zahájením řízení o povolení stavby stavební úřad.

Žadatel o tato vyjádření/stanoviska požádá příslušné subjekty prostřednictvím toho samého informačního systému, který bude následně evidováno řízení o povolení stavby. Žadatel do informačního systému nahraje žádost o vydání vyjádření/stanoviska, o čemž bude prostřednictvím informačního systému příslušný subjekt informován. Pro vydání vyjádření/stanoviska nový stavební zákon stanoví přiměřenou závaznou lhůtu, která bude specifikovaná v paragrafovaném znění (např. 90 dnů). Pokud daný **vlastník dopravní a technické infrastruktury případně dotčený orgán** vyjádření/stanovisko ve stanovené lhůtě nevydá, pak **bude platit, že k navrhované stavbě nemá žádné připomínky.**

Informační systém bude evidovat, kdy žadatel o vydání vyjádření/stanoviska požádal, tedy kdy začala plynout lhůta k jejich vydání a také kdy uplynula. Všechna vyjádření/stanoviska by příslušné subjekty nahrávaly do informačního systému. Bude díky tomu existovat možnost *ex post* kontroly (stavebním úřadem nebo i dotčeným subjektem), zda vyjádření/stanovisko předložené žadatelem k žádosti o povolení stavby odpovídá ve skutečnosti vydanému vyjádření/stanovisku a zda se navrhovaná stavba nezměnila.

Teprve po získání veškerých potřebných příloh by žadatel mohl podat žádost o povolení stavby, tedy nahrát tuto žádost do informačního systému společně se všemi přílohami.

6.2 Posuzování žádosti o povolení stavby stavebním úřadem

Žádost bude stavební úřad posuzovat nejprve po **formální stránce**. Pokud je žádost úplná a bezvadná, stavební úřad ji bude posuzovat po **věcné stránce** ve vztahu ke stavbě, která je jejím předmětem.

V případě formálně vadné žádosti (nekompletní žádost, neúplná DPS či její část, chybějící příloha žádosti atd.) či věcných nedostatků stavby stavební úřad řízení přeruší a vyzve žadatele k doplnění žádosti ve stanovené lhůtě. Výzva bude obsahovat sdělení konkrétních nedostatků. Pokud žadatel žádost nedoplní v dané lhůtě, stavební úřad řízení zastaví. Závazná lhůta pro vydání rozhodnutí o povolení stavby se v případě přerušení řízení přerušuje a znovu počne běžet od doplnění žádosti žadatelem.

Sdělenými nedostatky bude stavební úřad vázán, tj. další případné formální nedostatky žádosti nebo věcné nedostatky stavby se budou moci týkat **pouze nově dodaných podkladů**. Stavební úřad nebude moci uplatnit nedostatky, které nesdělil napoprvé (**koncentrace**).

Nový stavební zákon zpřísní sankce vůči autorizovaným osobám za vypracování DPS, která nebude splňovat požadavky právních předpisů (např. zjednodušení odebírání autorizace autorizovaným osobám).

6.3 Posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem

Ohledně posuzování soukromoprávních otázek souvisejících s realizací staveb stavebními úřady dojde ke změně současné právní úpravy. Stavební úřad nebude automaticky posuzovat, zda žadatel má souhlas vlastníků dotčených nemovitostí (tedy vlastníků nemovitostí, na kterých se má navrhovaná stavba stavět) s realizací stavby, resp. s vydáním rozhodnutí o povolení stavby. Dále pak nebude posuzovat soukromoprávní námitky účastníků řízení, resp. je bude posuzovat pouze **z hlediska veřejnoprávních předpisů**.

Z tohoto důvodu **nebude** žadatel k žádosti o povolení stavby **automaticky předkládat souhlasy vlastníků dotčených nemovitostí s povolením stavby** (tedy vlastníků nemovitostí, na kterých se má navrhovaná stavba stavět). Žadatel by musel doložit **souhlas vlastníka dotčené nemovitosti s povolením stavby** pouze v případě, že by tento vlastník jako účastník řízení o povolení stavby v průběhu řízení vznesl námitku, že s vydáním rozhodnutí o povolení stavby **nesouhlasí** – v takovém případě stavební úřad žadatele vyzve k doložení tohoto souhlasu a do doby jeho doložení **řízení přeruší**. V případě nedoložení souhlasu řízení **zastaví**. Pokud tato osoba jako účastník řízení svou nesouhlasnou námitku ve lhůtě pro uplatnění námitek neuplatní, bude stavební úřad moci žadateli stavbu povolit i bez doložení tohoto souhlasu.

Možnost uplatnit nesouhlasné námitky s povolením stavby bude zajišťovat ochranu práv vlastníků nemovitostí, aby případným pravomocným povolením stavby vydaným třetí osobě nedošlo do budoucna k blokování vlastníka ve využití jeho nemovitosti. Povinnost doložit souhlas dotčené osoby s vydáním povolení stavby v případě projevení nesouhlasu s vydáním povolení stavby by se samozřejmě **nevztahovala na stavby, pro které lze práva k nemovitostem vyvlastnit**.

Stavební úřad ovšem **nebude zkoumat otázku vlastnictví**, pokud by bylo sporné. Bude vycházet **ze zápisu v katastru nemovitostí** jako veřejného rejstříku, u kterého platí zásada **materiální publicity**.

Na podobném principu je v současné době založené např. informování vlastníka nemovitosti v rámci vkladového řízení podle § 16 ve spojení s § 18 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších

předpisů,¹⁴⁶ u něhož se rovněž plošně nevyžaduje předem udělený výslovný souhlas vlastníka/jiného oprávněného. Mají prostor v podobě lhůty 20 dnů k tomu, aby se případně bránili proti provedení vkladu podle předloženého návrhu. Pokud se vlastník/jiný oprávněný ve lhůtě nevyjádří a jsou splněny další zákonné požadavky, katastrální úřad vklad povolí.

Stavební úřad zároveň **nebude posuzovat soukromoprávní námitky účastníků řízení**, resp. by veškeré uplatněné námitky posuzoval jen **z hlediska veřejnoprávních předpisů**. Stavební úřad nesmí být zneužíván jako arbitr pro posuzování a řešení sousedských sporů, které se mají primárně řešit postupem podle soukromoprávních předpisů.

Rozhodnutí o povolení stavby totiž představuje pouze **veřejnoprávní oprávnění** realizovat povolenou stavbu – **nejedná se o soukromoprávní titul pro realizaci a umístění povolené stavby na nemovitostech třetích osob**. Stavebník není oprávněn zahájit realizaci povolené stavby a postupovat dle rozhodnutí o povolení stavby, pokud by se mu nepodařilo s vlastníkem nemovitosti, na které má být povolená stavba realizována a umístěna, uzavřít příslušnou soukromoprávní smlouvu. Tímto bude více akcentován současný požadavek OZ na **oddělené uplatňování soukromého a veřejného práva** a bude důsledněji navázáno na stávající právní úpravu, která již dnes rozlišuje mezi stavbami nepovolenými (veřejnoprávní rovina) a stavbami neoprávněnými (soukromoprávní rovina).

Povinnost posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem by měla svůj účel, pokud by neexistovala jiná možnost zajištění dostatečné ochrany vlastníků či jinak oprávněných osob k nemovitostem, na nichž se má stavba realizovat. Odůvodňovala by ji také hrozba blokování nemovitostí pro další správní řízení povolením stavby vydaným na žádost nevlastníka bez souhlasu vlastníka nemovitosti. Navrhovaná právní úprava ovšem dostatečnou ochranu vlastníků či jinak oprávněných osob k nemovitostem, na nichž má být stavba realizována, bude obsahovat, nebo bude tato ochrana zajištěna podle jiných zákonů.

Pokud jde o první otázku ochrany vlastníka, tj. o jeho možnosti odstranění sice povolené stavby, avšak realizované bez jeho souhlasu (tedy neoprávněné stavby), jde plně o občanskoprávní otázku řešenou v OZ a OSŘ.

¹⁴⁶ § 16 odst. 1: *O vyznačení, že právní poměry jsou dotčeny změnou, katastrální úřad informuje, nejpozději den poté, co ke změně došlo, vlastníka nemovitosti a jiného oprávněného zasláním informace na adresu podle § 14 odst. 1 písm. b) nebo prostřednictvím datové schránky; pokud o to požádá, katastrální úřad informuje vlastníka také elektronicky na e-mailovou adresu nebo zprávou na mobilní telefon. Účastníky vkladového řízení, kteří mají zřízenou službu sledování změn v katastru, informuje prostřednictvím této služby.*

§ 18 odst. 1: *Jestliže jsou podmínky pro povolení vkladu splněny, katastrální úřad vklad povolí, nejdříve však po uplynutí lhůty 20 dnů ode dne odeslání informace podle § 16 odst. 1. V opačném případě, nebo i tehdy, ztratil-li návrh před rozhodnutím o povolení vkladu své právní účinky, návrh zamítne.*

Vedle běžné ochrany vlastníka žalobou na plnění (odstranění, vindikace apod.) zavedl OZ v § 1003 a násl. novou ochranu držby. Podle § 1004 OZ „(1) Je-li držitel prováděním stavby ohrožen v držbě nemovité věci nebo může-li se pro to důvodně obávat následků uvedených v § 1013 a nezajistí-li se proti němu stavebník cestou práva, **může se ohrožený držitel domáhat zákazu provádění stavby**. Zákazu se držitel domáhat nemůže, jestliže ve správním řízení, jehož byl účastníkem, neuplatnil své námitky k žádosti o povolení takové stavby, ač tak učinit mohl. (2) **Dokud není o záležitosti rozhodnuto, může soud zakázat, aby se stavba prováděla**. Hrozí-li však přímé nebezpečí, nebo dá-li žalovaný přiměřenou jistotu, že věc uvede v předešlý stav a nahradí škodu, ale žalobce jistotu za následky svého zákazu nedá, soud nezakáže, aby se zatím v provádění stavby pokračovalo, ledaže zákaz odůvodňují okolnosti případu“.

Na tuto úpravu pak navazuje řízení o žalobě z rušené držby podle § 176 a násl. OSŘ, které osobě domáhající se ochrany rušené držby poskytuje rychlý prostředek, jak se domoci ochrany svých práv.

Tato soukromoprávní úprava poskytuje dostatečně účinnou ochranu vlastníka pozemku nebo stavby, i oprávněného ze služebnosti nebo z práva stavby. Je jedním z důvodů proč se přiklonit k vypuštění posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem z nového stavebního zákona.

6.4 Námitky účastníků řízení – koncentrace

Cílem nové právní úpravy by měla být **limitace střetů** stavebníka a stavebního úřadu s veřejností, ekologickými spolky, vlastníky sousedních nemovitostí a jinými subjekty. Nový stavební zákon by tedy měl zachovat ochranu práv všech těchto subjektů, ale současně by je měl efektivně motivovat k tomu, aby svá práva uplatňovali řádně, včas a ve vhodné fázi řízení. Optimálně tedy již v procesu územního plánování.

Snaha o dosažení stavebně-právní jistoty spolu s povinností všech účastníků řízení, dotčené veřejnosti a dotčených orgánů dbát o svá práva a veřejné zájmy vyžadují, aby se ke stavbě vyjádřili co nejdříve. Sankcí za nesplnění této povinnosti bude nepřihlížení k jejich později uplatněným námitkám, vyjádřením a stanoviskům.

Nová zákonná úprava proto bude umožňovat uplatnění **práva vyjádřit se** k zamýšlené stavbě co nejdříve, což platí zejména v případě konstrukce jednotného řízení. **K později uplatněným námitkám již stavební úřad nesmí přihlížet**. Jednotné řízení bude vytvářet prostor pro efektivní dialog mezi žadatelem, účastníky řízení a dotčenými orgány. Žadatel v něm bude mít možnost na jejich vyjádření, stanoviska či námitky odpovědět.

Uplatněním námitek je přitom nutné vždy rozumět také jejich řádné odůvodnění a prokázání skutkových tvrzení v nich uvedených.

Nebude možné znovu uplatňovat námitky, které již byly nebo mohly být předmětem dřívějšího posuzování záměru (zásada koncentrace). To samé platí pro odvolací řízení, v němž nebude prostor pro uplatnění zcela nových námitek, které mohly být uplatněny v předchozích fázích řízení, a odvolatel je neuplatnil. Tyto zásady dávají účastníkům možnost spravedlivě a efektivně chránit svá práva za současného zrychlení a zefektivnění řízení. Současně by měly **potenciál zabránit šikanóznímu zneužívání práv.**

Nová zákonná úprava tomuto stavu při respektování unijních a mezinárodněprávních závazků zamezí a lépe prováže procesní možnosti všech zainteresovaných osob a orgánů. **Výjimkou z koncentrace tedy budou záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí** (k tomu viz např. rozsudek Soudního dvora EU C-137/14 *Komise v Německo*). Uplatnění koncentrace námitek, vyjádření a stanovisek do určitého zákonem stanoveného okamžiku se v tomto ohledu zdá být vhodným výchozím bodem. Všem bude dána možnost vyjádřit se a současně budou přiměřeně omezeny jejich obstrukční možnosti.

Pokud stavební úřad shledá námitky nedůvodnými a zároveň shledá, že stavbu lze povolit, měl by vydat rozhodnutí o povolení stavby, v jehož odůvodnění podané **námitky vypořádá**. Jestliže stavební úřad neshledá námitky nedůvodnými bez dalšího, musí žadateli umožnit vyjádřit se k nim a případně doplnit žádost o další podklady. Jestliže stavební úřad shledá námitky důvodnými, musí žadateli umožnit vyjádřit se k nim a případně upravit žádost.

Žadatel bude mít možnost reagovat na námitky buď samostatně po jejich doručení, anebo spolu s vyjádřením k výzvě stavebního úřadu k doplnění dalších podkladů či vysvětlení či úpravě žádosti (pokud by stavební úřad takto žadatele vyzval). V návaznosti na to bude mít žadatel právo vysvětlit nebo změnit parametry stavby. Pokud žadatel nevysvětlí či neupraví žádost či nedoplní další podklady dle výzvy stavebního úřadu, vydá stavební úřad rozhodnutí o povolení stavby s podmínkami zohledňujícími uplatněné důvodné námitky, nebo žádost zamítne, pokud stavbu nelze povolit.

V případě, že účastníci řízení podají námitky, neměl by stavební úřad dopustit uplynutí závazné lhůty pro vydání rozhodnutí a automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby bez podmínek. Pokud by se tak stalo, bude mít účastník řízení možnost takové automaticky vygenerované rozhodnutí napadnout odvoláním právě z důvodu, že jeho námitky stavební úřad nevypořádal.

6.5 Odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby

Prioritou bude **posílení apelačních prvků v odvolacím řízení**. Odvolací stavební úřad bude mít vždy povinnost **sám meritorně rozhodnout** a případně změnit či doplnit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně (zvláštní ustanovení oproti správnímu řádu). Pro vydání rozhodnutí bude mít také stanovenou **závaznou lhůtu**. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrácení věci k dalšímu řízení nebude oproti současné právní úpravě umožněno.

Takový postup je zcela v souladu s principy ústavního práva či práva unijního i mezinárodního. To platí i v případě, ve kterém by odvolací orgán změnil povolení stavby automaticky vygenerované informačním systémem.

V odvolacím řízení se tedy uplatní **úplná apelace**, tj. odvolací orgán případné námitky uplatněné v prvním stupni sám vypořádá, a pokud je uzná za důvodné, musí sám vyzvat žadatele k doplnění/vysvětlení a následně věcně rozhodnout.

I v případě odvolání se uplatní **princip koncentrace**. V odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby nebude moci odvolatel napadat to, co mohl v řízení o povolení stavby napadnout námitkami. Odvolání tedy bude možné podat z důvodu, že stavební úřad námitky odvolatele v rozhodnutí o povolení stavby dostatečně nebo vůbec nevypořádal (nespokojenost účastníka s vyřízením námitek). Odvolatel bude také moci napadnout případné podmínky stanovené v rozhodnutí o povolení stavby či skutečnost, že povolená stavba neodpovídá stavbě, ke které podal námitky či mohl podat námitky.

6.6 Ukončení řízení o povolení stavby

Řízení o povolení stavby lze ukončit buď vydáním rozhodnutí o povolení stavby anebo tak, že stavební úřad žádost o povolení stavby, kterou nelze v souladu s právními předpisy povolit, zamítne.

Stavební úřad může **v nesporných věcech** (stavební úřad by při prostudování žádosti usoudil, že navrhovanou stavbou nemohou být dotčeni žádní účastníci řízení) vydat **rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon v řízení**, které může, ale nemusí obsahovat podmínky pro realizaci stavby. Proti tomuto rozhodnutí bude možné podat **odvolání**.

Pokud stavební úřad v zákonem stanovené lhůtě nerozhodne (vydá rozhodnutí o povolení stavby, či žádost zamítne), případně řízení nepřeruší z důvodu formálních nedostatků žádosti/věcných nedostatků stavby, **systém automaticky vygeneruje povolení stavby bez podmínek** pro realizaci stavby. Stane se tak i v případě, že účastníci řízení uplatnili námitky, které stavební úřad nestihl vypořádat. Proti tomuto rozhodnutí bude možné podat **odvolání**, ve kterém se uplatní **úplná apelace** – případný podatel nevypořádaných námitek

v prvostupňovém řízení tak nebude dotčen na svých právech a jeho námitky budou předmětem vypořádání v odvolacím řízení, přičemž odvolací orgán bude meritorně rozhodovat.

6.7 Integrace procesu EIA

Zákon EIA úzce souvisí s povolováním staveb a obsahuje procesní pravidla, která ve svém důsledku souvisí s povolením stavby. Stavební zákon taková pravidla neobsahuje, což má za následek roztříštěnost a nepřehlednost právní úpravy týkající se povolování staveb.

Jako vhodné řešení se jeví navázat na současný § 94a a násl. stavebního zákona a spojit řízení o povolení stavby s posouzením jejích vlivů na životní prostředí. Současná úprava společného řízení (řízení spojené s posouzením vlivů na životní prostředí) nicméně není ideální, neboť stále zůstává potřeba vydat separátní závazné stanovisko EIA dle zákona EIA. Je tak sice vedeno tzv. společné řízení, ale stavební úřad v podstatě jen koordinuje dva samostatné procesy. Výsledkem je vydání závazného stanoviska orgánem EIA jako podkladu pro společné rozhodnutí.

Navrhuje se proto, aby **stavební úřady v rámci řízení o povolení stavby rovnou posoudily i vliv stavby na životní prostředí**, aniž by muselo být vydáváno závazné stanovisko EIA jako doposud. Stavební úřady by v případě posuzování vlivů nevyhotovovaly závazné stanovisko ani vyjádření, jen by tento proces jednoduše provedly samy, a to např. podle zvláštní části zákona EIA či zvláštní úpravy nového stavebního zákona, který by obsahoval procesní odchylnosti oproti zákonu EIA. S tím souvisí nutnost částečné integrace úředníků ze současných orgánů EIA do nové soustavy stavební správy.

Zásadní změnou oproti současnému stavu by tedy bylo, že **posuzování EIA u stavebních záměrů by se sice dělo podle zákona EIA** (s případnými specifiky v novém stavebním zákoně), **ale neprováděl by jej orgán EIA, ale stavební úřady. Ostatní kompetence dle zákona EIA (tj. k nestavebním záměrům), by zůstaly na dosavadních orgánech EIA** (Ministerstvo životního prostředí a orgán kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je navržen záměr nebo pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepce).

Nový stavební zákon umožní, aby **žadatel dle vlastního uvážení** požádal spolu s žádostí o povolení stavby o provedení **posouzení vlivů** stavby na životní prostředí. Tyto procesy mohou probíhat i separátně. V takovém případě dojde k posouzení vlivu stavby na životní prostředí před samotným řízením o povolení stavby.

Zjišťovací řízení však bude probíhat **vždy separátně** před podáním žádosti o povolení stavby a bude **vedeno rovněž stavebním úřadem** – v případě, že by byl učiněn závěr, že záměr podléhá provedení posouzení vlivů stavby na životní prostředí, měl by stavební úřad již k danému záměru dostatečné znalosti. Z hlediska procesní efektivity se proto toto řešení jeví jako vhodnější, než aby zjišťovací řízení ve stavebních věcech bylo vedeno orgány EIA, a následné posouzení vlivů stavby na životní prostředí u stejného stavebního záměru bylo vedeno novou soustavou stavební správy. Po provedení zjišťovacího řízení bude jasný okruh účastníků v tom smyslu, zda se budou navazujícího řízení účastnit i ekologické spolky. Pokud by bylo řízení o povolení stavby od začátku spojené se zjišťovacím řízením, ekologické spolky by se účastnily navazujícího řízení o povolení stavby, i pokud by bylo ve zjišťovacím řízení shledáno, že navrhovaná stavba nemůže mít významný vliv na životní prostředí. To by následně představovalo zbytečnou procesní zátěž.

6.7.1 Spojení řízení o povolení stavby s EIA

Oba procesy (tedy řízení o povolení stavby a posouzení vlivů stavby na životní prostředí) by probíhaly na základě stejné DPS doplněné o dokumentaci EIA. V rámci povolení stavby by tak stavební úřad posuzoval zároveň i její vlivy na životní prostředí (v zásadě obdoba § 94a a násl. stavebního zákona po integraci úředníků příslušného úřadu k provádění EIA do nové soustavy stavební správy). V takovém případě se nebude vydávat samostatně závazné stanovisko k posouzení vlivů stavby na životní prostředí, ale výsledek posouzení bude součástí rozhodnutí o povolení stavby. Účastníci budou moci podat námitky vůči stavbě a vůči DPS (jejíž součástí bude dokumentace EIA) pouze jednou, souhrnně k DPS i vlivům stavby na životní prostředí.

6.7.2 Samostatně EIA a samostatně řízení o povolení stavby

Stavebník však bude mít nadále možnost požádat o posouzení vlivů stavby na životní prostředí dříve, než požádá o vydání rozhodnutí o povolení stavby. Pro účely posouzení vlivů stavby na životní prostředí by žadatel předkládal dokumentaci EIA. Navrhuje se, aby provedení posouzení vlivů stavby na životní prostředí vedl rovněž stavební úřad, a to ze stejných důvodů jako v případě zjišťovacího řízení (viz výše).

6.8 Integrace povolení dle zákona o integrované prevenci

Integrované povolení podle zákona o integrované prevenci bude vydáváno společně s rozhodnutím o povolení stavby. Fakultativně bude mít stavebník možnost požádat o integrované povolení odděleně od povolení stavby.

6.9 Integrace vyvlastnění

Stávající právní úpravu problematiky vyvlastnění řeší obecný právní předpis v podobě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů. Odlišnosti ve vedení vyvlastňovacího řízení pro vybrané druhy staveb obsahuje zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů. Další speciální zákony upravují účely vyvlastnění (např. stavební zákon, vodní zákon, zákon o pozemních komunikacích, energetický zákon). Tyto účely jako zákonné podmínky pro vyvlastnění každý speciální zákon upravuje odlišně.

V rámci projednávané novely zákona o vyvlastnění v roce 2016 v souvislosti s novým OZ Legislativní rada vlády upozornila na nutnost prověření možnosti řešení vyvlastnění všech věcných práv, prověření možnosti rozšíření předmětu vyvlastnění na všechny věci movité a nemovité, vyjasnění předmětu vyvlastnění.

Je třeba upozornit na stávající nesystémovou roztržitost právní úpravy vyvlastnění s ohledem na speciální procesní úpravy v zákoně č. 416/2009 Sb. pro některé druhy staveb a nejednotnost úpravy účelů vyvlastnění v jednotlivých speciálních zákonech.

Z hlediska procesního je v praxi terčem kritiky časová náročnost vedení vyvlastňovacího řízení a s tím související problematika poskytování náhrad za odnětí nebo omezení vlastnického práva a znaleckých posudků.

Cílem nové úpravy problematiky vyvlastnění bude (ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti) revize samotného předmětu vyvlastnění, tj. jaká práva a k jaké věci mohou být vyvlastňovacím řízením dotčena i ve vazbě na OZ při zohlednění nových institutů civilního práva. Například stávající úprava nedovoluje vyvlastnění jednotek. Týká se to jak jednotek v režimu zákona o vlastnictví bytů, tak jednotek v režimu občanského zákoníku, protože ty nejsou ani stavbou ani pozemkem.

Je třeba prověřit účely vyvlastnění v jednotlivých speciálních zákonech, jejich konkrétnost a docílit sjednocení právní úpravy ve spolupráci s dotčenými resorty.

Urychlení majetkoprávní přípravy stavebních záměrů lze docílit např. zavedením mezitímního rozhodnutí v rámci obecné úpravy vyvlastnění. Problematiku náhrad včetně oceňování je třeba řešit ve spolupráci s Ministerstvem financí.

Předmětem vyvlastňovacího řízení je přezkum veřejných zájmů na vyvlastnění s ohledem na legitimní zájmy vlastníka dotčené nemovitosti, na níž má být

záměr realizován, tj. z hlediska veřejných zájmů se posuzují obdobné veřejné zájmy jako v případě povolení stavby.

Předkladatel proto navrhuje **zahrnutí problematiky vyvlastňování do nového stavebního zákona. Nová soustava stavebních úřadů tak bude zahrnovat i vyvlastňovací úřady – nové stavební úřady tak budou i vyvlastňovacími úřady.** Dále předkladatel navrhuje zavedení dvoufázového řízení o vyvlastnění. V rámci **mezitímního rozhodnutí** stavební úřad rozhodne o vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv (zřízení služebnosti). Vyvlastňovací řízení by mohl stavební úřad na žádost žadatele spojit s řízením o povolení stavby – v takovém případě by mohl stavební úřad vydat v rámci jednoho rozhodnutí mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv a rozhodnutí o povolení stavby. V dalším řízení a rozhodnutí by stavební úřad rozhodoval pouze o náhradě za vyvlastnění.

7. Provádění stavby

Stavby se již nebudou samostatně povolovat (nebude se vydávat stavební povolení). V rámci obecného cíle deregulovat realizaci staveb bude existovat zákonné nastavení pravidel pro provádění stavby. Například vznikne zákonná povinnost, aby stavbu zásadně realizoval stavební podnikatel. Pokud by ji žadatel realizoval svépomocí, měl by povinnost zajistit zapojení stavbyvedoucího, který bude garantovat dodržení zákonných požadavků na provádění stavby.

Bude-li se stavebník pohybovat v mezích zákonných povinností, není potřeba jakékoli intervence či součinnosti stavebního úřadu. Ten by musel zakročit až v případě porušování zákonných povinností stavebníka či v rámci dozoru.

Stavebník také bude mít povinnost zajistit zpracování **dokumentace pro provádění stavby**, podle které se bude stavba provádět. Tuto dokumentaci pro provádění stavby však nebude stavebník stavebnímu úřadu předkládat a stavební úřad ji nebude nijak zkoumat či posuzovat. Po dokončení stavby ji bude moci stavebník založit do elektronického spisu. Stavebník bude mít povinnost zajistit její dostupnost na stavbě pro případný výkon kontrolní pravomoci stavebního úřadu.

Stavební úřad bude oprávněn v rámci své dozorové pravomoci před uvedením stavby do užívání **dohlížet na soulad stavby s DPS a požadavky nového stavebního zákona.**

8. Změna stavby před jejím dokončením

Žadatel bude oprávněn kdykoli po právní moci rozhodnutí o povolení stavby anebo v průběhu realizace stavby oznámit předem stavebnímu úřadu změnu

stavby před jejím dokončením. Přílohou oznámení bude DPS, kterou stavební úřad ověřil v řízení o povolení stavby, s vyznačenými změnami stavby.

Stavební úřad bude mít přiměřenou lhůtu (bude určena v paragrafovém znění zákona) k tomu, aby stavebníkovi sdělil, zda se jedná o **podstatnou změnu**, o které se povede řízení o změně stavby před jejím dokončením, nebo se jedná o **nepodstatnou změnu**, kterou stavební úřad schválí rozhodnutím vydaným na místě, případně projedná při kolaudaci stavby.

Pokud stavební úřad **v uvedené lhůtě nesdělí stavebníkovi**, jak bude v případě oznámené změny postupovat, **bude platit, že se jedná o nepodstatnou změnu**, kterou stavební úřad schválí rozhodnutím vydaným na místě (které se zaznamená do spisu), případně projedná při kolaudaci stavby. Naopak, pokud stavební úřad stavebníkovi v uvedené lhůtě sdělí, že se jedná o podstatnou změnu, která má být řešena v řízení změně stavby před jejím dokončením, bude stavební úřad povinen tento závěr odůvodnit.

9. Kolaudace

Některé druhy dokončených staveb by stejně jako podle stávající úpravy stavebního zákona nepodléhaly kolaudaci. U některých staveb by stavebník měl na místo kolaudace povinnost předložit stavebnímu úřadu dokumentaci skutečného provedení stavby nebo geometrický plán (technické infrastruktury) v zákonem stanovené lhůtě ode dne zahájení užívání stavby.

Stavební úřad by v rámci kolaudace **ověřil provedení dokončené stavby, popřípadě části stavby schopné samostatného užívání, jenom v rozsahu, který sám povolil**, tj. v rozsahu rozhodnutí o povolení stavby (případně jeho změn) a DPS ve znění povolených změn.

Stavebník by měl zákonem stanovenou povinnost v případě, že došlo ke změnám stavby oproti dokumentaci pro provádění stavby, vypracovat **dokumentaci skutečného provedení stavby** (v případě staveb technické nebo dopravní infrastruktury dokumentaci geodetické části skutečného provedení stavby) ověřenou autorizovanou osobou a **opatřit další doklady k ostatním aspektům stavby** (požární bezpečnost, hygiena, apod.) – např. doklady o výsledcích zkoušek a měření předepsaných zvláštními předpisy, doklady prokazující shodu vlastností použitých výrobků s požadavky stavby atd. Tyto doklady by však stavební úřad nepřezkoumával a nekontroloval. V případě uložení dokumentace skutečného provedení stavby do informačního systému by se jednalo pouze o administrativní úkon, kterým by byla zajištěna lepší dostupnost informací o sousedních stavbách pro další investory – stavební úřad by neposuzoval a nepřezkoumával do systému nahranou dokumentaci skutečného provedení stavby a neměl by žádnou odpovědnost za její případné

vady. Odpovědnost v tomto ohledu ponese generální projektant a autorizovaná osoba, která daný doklad vydala; za provedení stavby v souladu s dokumentací pak ponese odpovědnost zhotovitel stavby. Stavební úřad v rámci kolaudace **pouze ověří a potvrdí**, že stavebník předložil ke kolaudaci veškeré doklady vyžadované zvláštními právními předpisy.

Pokud nedojde k žádným změnám oproti dokumentaci pro provádění stavby, nebude muset stavebník vypracovávat dokumentaci skutečného provedení a do informačního systému nahraje dokumentaci pro provádění stavby. I v tomto případě uložení dokumentace pro provádění stavby do informačního systému by se jednalo pouze o administrativní úkon, kterým by byla zajištěna lepší dostupnost informací o sousedních stavbách pro další investory – stavební úřad by neprezkoumával do systému nahranou dokumentaci pro provádění stavby a neměl by žádnou odpovědnost za její případné vady. Odpovědnost v tomto ohledu ponese autorizovaná osoba.

Stavební úřad bude oprávněn v rámci své dozorové pravomoci před uvedením stavby do užívání **dohlížet na soulad stavby s DPS a požadavky nového stavebního zákona**.

Stavebník by mohl doložit žádost o vydání kolaudačního souhlasu/rozhodnutí odborným posudkem (certifikátem) autorizovaného inspektora (podobně jako podle současné právní úpravy).

10. Změna dokončené stavby / změna v užívání stavby

V případě **změny dokončené stavby** se uplatní klasické řízení o vydání (změny) rozhodnutí o povolení stavby, pokud má změnou dokončené stavby dojít ke změně podmínek rozhodnutí o povolení stavby či ověřené DPS, podle které se stavba realizovala. Změna dokončené stavby, kterou bude třeba posoudit v procesu EIA, bude probíhat stejně jako u nového záměru – stavebník si dle své volby zařídí posouzení EIA před zahájením řízení o povolení stavby, nebo požádá o povolení stavby s provedením posouzení EIA.

V případě **změny v užívání stavby** oproti účelu užívání uvedenému v rozhodnutí o povolení stavby/ověřené DPS se bude rozlišovat, zda se jedná o změnu v užívání stavby, která je podmíněna změnou dokončené stavby, případně o změnu, která není podmíněna změnou dokončené stavby. Změna v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, bude mít jednodušší režim (obdobně jako v § 127 odst. 2 stavebního zákona s tím, že místo souhlasu se změnou se bude vydávat rozhodnutí jako první úkon v řízení).

11. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení

U **nepovolených staveb, v jejichž případě stavební úřad vůbec nerozhodl 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.** Tento režim se uplatní výlučně na stavby zahájené až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Tento návrh by měl mít výrazný preventivní a sankční účinek. Zabrání současnému zneužívání institutu dodatečného povolení stavby v případech, ve kterých stavebník od počátku staví vědomě bez příslušného oprávnění a spoléhá na to, že takto dokončenou nepovolenou stavbu stavební úřad následně dodatečně povolí.

V případě **nepovolených změn povolené stavby** by se uplatnil dosavadní režim, tj. řízení o odstranění stavby s **možností dodatečného povolení změny stavby.**

Pokud stavebník bude provádět stavbu v rozporu s rozhodnutím o povolení stavby a stavební úřad **vyzve stavebníka k zastavení prací,** ale stavebník by výzvu nerespektoval a pokračoval by v provádění prací v rozporu s povolením stavby i přes tuto výzvu, pak zákon bude vylučovat tuto stavbu dodatečně povolit. Pokud by stavebník výzvě vyhověl a existovalo by pravomocné rozhodnutí o povolení stavby (stavělo by se však v rozporu s rozhodnutím o povolení stavby), bude možné stavbu dodatečně povolit.

Předkladatel zváží zejména z důvodu prevence zavedení nové skutkové podstaty trestného činu provádění stavby bez vydaného pravomocného rozhodnutí o povolení stavby. Inspiraci nabízí slovenská právní úprava,¹⁴⁷ která upravuje trestný čin „*neoprávneného uskutočňovania stavby*“.

12. Úloha autorizovaných inspektorů

Podle § 149 stavebního zákona má autorizovaný inspektor oprávnění na základě smlouvy se stavebníkem a na jeho náklad (i) osvědčit způsobem stanoveným v § 117, že navrhovaná stavba nebo změna stavby před jejím dokončením (§ 118) může být provedena, (ii) zpracovat odborný posudek (certifikát) pro vydání kolaudačního souhlasu (§ 122), a (iii) dohlížet na provádění stavby.

Navrhované zrušení stavebního řízení a zavedení jednotného řízení o povolení stavby znamená, že činnosti vykonávané nyní autorizovanými inspektory

¹⁴⁷ § 299a zákona č. 300/2005 Z. z., trestný zákon, ve znění pozdějších předpisů:

(1) Kto bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním postaví stavbu alebo jej časť, pričom nejde o jednoduchú stavbu alebo drobnú stavbu podľa stavebných predpisov, a spôsobí tým vážnu ujmu na právach alebo oprávnených záujmoch vlastníka pozemku alebo viacerých osôb, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

(2) Odňatím slobody na tri roky až päť rokov sa páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1, hoci bol za taký alebo obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch odsúdený alebo v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý.

již zákon nebude vyžadovat. Díky plánovanému zjednodušení podkladů pro podání žádosti o povolení stavby, nebudou autorizovaní inspektoři nadále pro tyto činnosti potřeba.

Činnosti autorizovaného inspektora však budou nadále zachovány při kolaudaci, jak bylo uvedeno výše.

13. Stavební úřad jako arbitr veřejného zájmu

Je koncepčně velmi důležité, aby v rámci nové úpravy stavebního práva došlo ke změnám v „důležitosti“ orgánů vystupujících v řízení o povolení stavby. Prioritou rekodifikace je, aby stavební úřad měl kompetenční i procesní možnost být **hlavním arbitrem** všech veřejných zájmů, které se s nimi dostanou do kolize. Podle současné úpravy mohou v územním i stavebním řízení dotčené orgány svými závaznými stanovisky „svázat ruce“ orgánům, které mají o věci rozhodnout. Tato situace nutně musí doznat změn. Je přitom zřejmé, že na rozdíl od minulosti již za dostatečné řešení nelze považovat pouhou změnu procesních pravidel. Bude nutné zrušit charakter závazných stanovisek dotčených orgánů (viz shora) a stanovit veřejný zájem v rámci jednotlivých zákonů.

Lze také řešit otázku obsazování a vzdělávání pracovníků stavebních úřadů, kteří by měli mít alespoň omezenou míru znalosti také v oblasti ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů. Mělo by tak dojít i k výraznějšímu znalostnímu, informačnímu a personálnímu propojení mezi pracovníky stavebních úřadů a dotčených orgánů.

Stavební úřady by kvůli svému novému silnějšímu postavení měly lépe v konkrétních věcech pracovat s možností **stanovit okruh dotčených orgánů**, jejichž vyjádření potřebují pro náležité posouzení žádosti o povolení stavby. Plně to odpovídá jejich roli arbitra veřejných zájmů při povolování staveb.

D. ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA

1. Východiska rekodifikace v oblasti hmotného práva

Pod stavebním právem hmotným je v souvislosti s rekodifikací rozuměn soubor právních předpisů, které stanoví obecné požadavky na výstavbu, obsah a rozsah dokumentace, resp. projektové dokumentace a požadavky na jejich zpracovatele. Do oblasti obecných požadavků na výstavbu se zahrnují obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb, ať už jsou obsaženy na úrovni zákona, podzákonných právních předpisů nebo technických norem.

V současné právní úpravě obecných požadavků na výstavbu byly identifikovány zejména následující problémy:

- a) roztržitost do mnoha různých předpisů různé právní síly, s čímž souvisí i nepřehlednost stanovení obecných požadavků na výstavbu pro jednotlivé účastníky výstavby i stavební úřady,
- b) různá územní platnost některých právních předpisů,
- c) stanovení požadavků formou odkazů na technické normy (čímž je tvoří závaznými), v mnoha případech však zcela nekonkrétně.

Soubor takto stanovených obecně závazných pravidel pro výstavbu je velmi nepřehledný, neboť mnohé, byť závazné, údaje jsou těžko dohledatelné. Z výše uvedených důvodů je nezbytné provést v oblasti stavebního práva hmotného důkladnou revizi celého souboru technických předpisů ovlivňujících výstavbu, tj. jak obecných požadavků na stavby, tak požadavků na rozsah a obsah dokumentace staveb a zpracovatele dokumentace nebo její části (projektanta).

2. Návrh řešení

Cílem nové právní úpravy je zjednodušení a zpřehlednění stavebního práva hmotného, což přispěje k právní jistotě všech účastníků výstavby, zejména stavebníků, projektantů, dodavatelů staveb, ale také dotčených orgánů a příslušných stavebních úřadů. Proto je nezbytné:

- 1) zrevidovat obecné požadavky na výstavbu, stanovit jednoznačné, technicky reálné a ekonomicky únosné obecně závazné požadavky, představující ochranu veřejných zájmů ve výstavbě,
- 2) sjednotit obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu, zrevidovat, posílit zákonnou úpravu stavebního práva hmotného na úrovni nového stavebního zákona, tj. nikoliv jen zakotvit na zákonné úrovni základní pojmy stavebního práva hmotného a zvážit řešení různé územní platnosti některých právních předpisů obsahujících požadavky na výstavbu,

- 3) sjednotit požadavky obsažené v podzákoných právních předpisech na výstavbu a na rozsah a obsah dokumentace staveb do jednoho podzákoného právního předpisu,
- 4) spolu s novou rolí stavebních úřadů také definovat, jaké všechny veřejné zájmy podle stavebního zákona i jiných právních předpisů budou podléhat ochraně ze strany stavebních úřadů,
- 5) pro zvýšení přehlednosti zakotvit do stavebního zákona seznam staveb ve veřejném zájmu,
- 6) zrevidovat způsob stanovení požadavků formou odkazů na technické normy formou indikativních odkazů v souladu s Legislativními pravidly.

3. Celkové přenastavení zákonných pravidel stavebního hmotného práva

Smyslem rekodifikace má být v rámci revize obecných požadavků na výstavbu vytvořit nový stavební zákon jako právní předpis, který zakotví přehledná pravidla závazným způsobem pro technické požadavky na výstavbu v České republice, a bude přehledně navázán na odpovídající podzákonnou úpravu.

3.1 Revize obecných požadavků na výstavbu ve zvláštních (složkových) předpisech

V návaznosti na potřebu celkové redukce počtu dotčených orgánů je smyslem rekodifikace posouzení vztahu stavebních úřadů a jednotlivých zvláštních (složkových) předpisů. Navrhuje se, aby stavební úřady posuzovaly záměry i z hlediska jiných zájmů chráněných dle jiných právních předpisů než podle stavebního zákona a jejich prováděcích právních předpisů a dodržení pravidel stanovených těmito předpisy. Jednotlivé zvláštní (složkové) předpisy a jejich prováděcí předpisy zůstanou zachovány, tj. nedojde k jejich implementaci (kodifikaci) do nového stavebního zákona. Bude však provedena jejich revize ve vztahu požadavků na výstavbu s cílem odstranit případné duplicity a nejasnosti právní regulace, a pokud by nekoncepčně obsahovaly požadavky na výstavbu, budou přesunuty do stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů (podrobněji viz níže).

Jedná se o následující právní předpisy (a jejich prováděcí právní předpisy):

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o ochraně přírody a krajiny,

- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon EIA,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany státu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 239/2000 Sb., o Integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií),
- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech

a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 51/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 99/1995 Sb., o skladování výbušnin, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 177/1995 Sb., kterou se vydává stavební a technický řád drah, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 239/1998 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při těžbě a úpravě ropy a zemního plynu a při vrtných

a geofyzikálních pracích a o změně některých předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a činnosti provozu hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů,

- Vyhláška č. 55/1996 Sb., o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 108/1997 Sb., kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 106/2001 Sb., o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 6/2003 Sb., kterou se stanoví hygienické limity chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností některých staveb, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 208/2004 Sb., o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 410/2005 Sb., o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 346/2006 Sb., o stanovení bližších podmínek chovu a drezúry zvířat, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 398/2009 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 501/2009 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů,

- Vyhláška č. 238/2011 Sb., o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních hracích ploch, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 92/2012 Sb., o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 419/2012 Sb., o ochraně pokusných zvířat, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 165/2013 Sb., o druzích ropy a skladbě ropných produktů pro skladování v nouzových zásobách ropy, o výpočtu úrovně nouzových zásob ropy, o skladovacích zařízeních a o vykazování nouzových zásob ropy, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 284/2016 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pyrotechnice, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 358/2016 Sb., o požadavcích na zajišťování kvality a technické bezpečnosti a posouzení a prověřování shody vybraných zařízení, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 361/2016 Sb., o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, ve znění pozdějších předpisů,
- Nařízení vlády České republiky č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Uvedený seznam bude v pozdějších fázích legislativního procesu upraven v návaznosti na výsledek integrace dotčených orgánů.

3.2 Přehledné zakotvení obecných požadavků na výstavbu

Současná právní úprava se potýká s roztržitostí jednotlivých technických požadavků na výstavbu do mnoha různých předpisů různé právní síly (zákon, nařízení vlády, vyhláška, nařízení hl. m. Prahy a dále také technické normy).

Ilustrativní ukázkou je požadavek na stanovení počtu parkovacích stání spolu s novou výstavbou. Ačkoliv počet parkovacích míst, která mají být spolu s novou výstavbou vybudována, lze považovat za zásadní problematiku, přesto je roztržena do několika norem. Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, v § 20 odst. 5 písm. a) odkazuje na příslušnou českou technickou normu (v daném případě ČSN 73 6110 Projektování místních komunikací a konkrétně zejména

její článek 14.1). Vedle toho ale obsahuje požadavky na stavby pozemních komunikací a veřejného prostranství, včetně počtu a charakteru parkovacích stání ve vztahu k bezbariérovosti, vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, přímo v ustanovení § 4 a přílohách. Obecně tuto problematiku upravuje také § 5 odst. 2 a § 42 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, resp. i 104/1997 Sb. vyhláška Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Kapacity parkování ale dále upravuje odlišně také ustanovení § 32 (a další ustanovení) nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy). Jediná a relativně základní problematika požadavků na výstavbu v souvislosti s umístováním staveb je tedy upravena ve třech různých normách, a to pokaždé jiné právní povahy.

Smyslem rekodifikace je proto přenastavení právní úpravy **hmotněprávních požadavků na výstavbu**, která je dnes roztržena do mnoha různých předpisů různé právní síly a (v případě hlavního města Prahy) různé územní působnosti. S tím souvisí i níže diskutovaná otázka, a to způsob, jakým právní předpisy odkazují na technické normy, čímž je tvoří závaznými, ač tak činí v mnoha případech velmi nekonkrétně a nepřehledně, a v jakých předpisech jsou požadavky na stavby uvedeny.

Při rekodifikaci je proto nezbytné provést **důkladnou revizi celého souboru technických předpisů ovlivňujících výstavbu**, tj. jak obecných požadavků na stavby, tak požadavků na dokumentaci staveb. Současně je třeba sloučit dosavadní podzákoné předpisy (na úrovni vyhlášek) do jednoho dokumentu na úrovni vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj obsahujícího revidované obecné technické požadavky na výstavbu, který vznikne na základě výsledků analýz, které porovnají srovnatelné evropské zahraničními předpisy. Revize bude provedena i s ohledem na požadavky stanovené ve zvláštních (složkových) předpisech a jejich prováděcích předpisech.

Jednotlivé zvláštní (složkové) předpisy zůstanou zachovány, tj. nedojde k jejich kompletní implementaci (kodifikaci) do nového stavebního zákona. Bude však provedena revize zvláštních (složkových) předpisů i ve vztahu k jiným požadavkům na výstavbu s cílem odstranit případné duplicity a nejasnosti právní regulace. Pokud tyto budou obsahovat požadavky na výstavbu, které bude vhodné od takového předpisu oddělit, budou tyto požadavky integrovány do jediného podzákoného právního předpisu. Požadavky na výstavbu zůstanou zachovány ve složkových předpisech pouze ve výjimečných případech, v nichž je vzhledem ke komplexnosti právní úpravy nebude vhodné oddělit a přesunout do stavebního zákona, resp. do prováděcího předpisu.

Z hlediska územní platnosti právních předpisů týkajících se požadavků na využívání území a požadavků na stavby bude dále posouzeno, zda nově stanovené požadavky na stavby zohledňují specifika hlavního města Prahy, které požadavky na výstavbu upravilo ve smyslu § 194 písm. e) platného stavebního zákona v Nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (**pražské stavební předpisy**). Pokud by na základě tohoto zhodnocení navrhované úpravy neexistoval důvod pro odlišný, popř. speciální režim co do územní platnosti požadavků na výstavbu, vztahoval by se obecný režim požadavků na výstavbu také pro hlavní město Prahu. V novém stavebním zákoně bude proto třeba zakotvit jen ta **nejdůležitější pravidla**, tj. základní technické požadavky na stavby, která budou v podrobnostech rozvedena v prováděcím předpise. Spolu s tím bude revidována definice stavby a definici jednoduchých staveb, které sice budou naplňovat definici stavby, ale vzhledem k jejich povaze nebudou podléhat režimu povolení podle stavebního zákona.

Základní technické požadavky na stavby budou navrženy prostřednictvím parametrů, jak ostatně vyplývají 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 (Úř. věst. L 088, 4.4.2011, p.5):

- a) mechanická odolnost a stabilita,
- b) požární bezpečnost,
- c) hygiena, ochrana zdraví a životního prostředí,
- d) bezpečnost a přístupnost při užívání,
- e) ochrana proti hluku,
- f) úspora energie a tepelná ochrana,
- g) udržitelné využívání přírodních zdrojů.

Takto definované základní požadavky (převzaté z citovaného nařízení) 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 bude ověřeno jejich splnění v případě povolování staveb konkrétně. Podzákoný právní předpis bude také přehlednější než nyní zohledňovat odkazování na jednotlivé technické normy, které rozvádějí základní požadavky na stavby do konkrétních pravidel.

Do budoucna má být v případě vývoje technologií souvisejících s výstavbou snazší i v pravidelnějších intervalech novelizovat takto komplexní podzákoný právní předpis. Přehlednost tohoto předpisu totiž umožní z hlediska legislativní

techniky snáze ověřit dopady takového nového požadavku do praxe i s ohledem na jiné požadavky na stavby. Zároveň bude usnadněno, aby případné nové požadavky na stavby byly primárně zakotveny do tohoto podzákoného předpisu, popř. do stavebního zákona, a nikoliv do některého ze zvláštních (složkových) předpisů, s výjimkou případů, kdy takové zakotvení bude koncepčně vhodné vzhledem ke komplexnosti regulace staveb v daném zvláštním předpise.

3.3 Změny prováděcích vyhlášek MMR

Jednotlivé vyhlášky vydávané v gesci Ministerstva pro místní rozvoj budou konsolidovány do jednotného podzákoného právního předpisu na úrovni vyhlášky MMR, do kterého budou zároveň integrovány požadavky dle jiných právních předpisů (viz k tomu výše), a jejich terminologie bude navázána na terminologii nového stavebního zákona. V současné době jde zejména o následující:

- vyhlášku č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech,
- vyhlášku č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb,
- vyhlášku č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti,
- vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,
- vyhlášku č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního úřadu,
- vyhlášku č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby,
- vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.

3.4 Definování jednotlivých chráněných veřejných zájmů

Spolu s novou rolí stavebních úřadů bude nutné určit, jaké veřejné zájmy podle stavebního zákona i jiných právních předpisů budou podléhat ochraně ze strany stavebního úřadu, a tyto veřejné zájmy vymezit přesněji oproti současnému stavu. V současné době jednotlivé veřejné zájmy nejsou v právních předpisech mnohdy výslovně definovány, resp. určeny, lze je však dovodit z jimi sledovaného účelu. V současnosti tyto veřejné zájmy, které by v řízení chránil stavební úřad namísto dotčených orgánů, vyplývají z jednotlivých předpisů následovně:

- a) vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, racionální a hospodárné využívání území a ochranu jeho hodnot určený v souladu s cíli územního plánování

§ 18 stavebního zákona, rozvedený v § 18 odst. 4 stavebního zákona,

- b) ochrana životů a zdraví, péče o životní prostředí a ochrana kulturního, archeologického a přírodního dědictví

§ 11 odst. 2 stavebního zákona,

- c) ochrana přírody a krajiny, udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji, zohledňují se hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry, ochrana systému ekologické stability, ochrana evropsky významné lokality

§ 1, 2 a § 4 odst. 1, § 43, § 45b a 58 zákona o ochraně přírody a krajiny,

- d) ochrana kulturních památek, ochrana kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu

§ 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,

- e) ochrana a hospodárné využití nerostného bohatství, ochrana životního prostředí

§ 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- f) ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání, ochrana a zlepšování životního prostředí

§ 1 a 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,

- g) ochrana příznivého životního prostředí, ochrana veřejného zdraví, ochrana živočichů a rostlin, ekosystémů, biologické rozmanitosti, půdy, vody, ovzduší, klima a krajiny, přírodních zdrojů, hmotného majetku a kulturního dědictví

§ 2 a 4 zákona EIA,

- h) ochrana životního prostředí, ochrana lidského zdraví, ochrana trvale udržitelného rozvoje, omezování nepříznivých dopadů využívání přírodních zdrojů a zlepšování účinnosti tohoto využívání

§ 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- i) zachování lesa, péče o les a obnova lesa jako národního bohatství, ochrana životního prostředí, ochrana trvale udržitelného hospodářství v lese

§ 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- j) ochrana povrchových a podzemních vod jako složky životního prostředí, hospodárné, účelné a udržitelné využívání vodních zdrojů a zachování a zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, zajištění bezpečnosti vodních děl, zajištění obyvatelstva pitnou vodou, ochrana vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů, ochrana před povodněmi a snížení nepříznivých účinků povodní a sucha

§ 1, 5, 15 a 23 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů,

- k) předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší

§ 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,

- l) ochrana bezpečnosti letectví a letecké dopravy, ochrana bezpečnosti letišť, ochrana životního prostředí, ochrana civilního letectví před protiprávními činy, odborné zjišťování příčin leteckých nehod

§ 36 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů,

- m) ochrana životního prostředí, šetrné nakládání s přírodními zdroji energie, zvyšování hospodárnosti užití energie, konkurenceschopnost, spolehlivost při zásobování energií, trvale udržitelný rozvoj společnosti

§ 6, 7, 9a, 13, 13a zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů,

- n) obrana České republiky před vnějším napadením – zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrana života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením

§ 1 a 2 zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany státu, ve znění pozdějších předpisů,

- o) ochrana zdraví zvířat, předcházení vzniku a šíření onemocnění přenosných mezi zvířaty, ochrana zdraví lidí před nemocemi přenosnými ze zvířat na člověka, ochrana životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováním živočišných

produktů, ochrana zvířat a jejich produkce před riziky ze znečištěného životního prostředí

§ 1 a 2 zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- p) ochrana racionálního hospodaření vlastníků půdy, zlepšení kvality života ve venkovských oblastech, napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochrana zúrodnění půdního fondu, snižování nepříznivých vlivů povodní a sucha, zvýšení ekologické stability krajiny

§ 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů,

- q) ochrana bezpečného a plynulého provozu drah železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových

zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů,

- r) ochrana bezpečnosti a plynulosti plavby, ochrana životního prostředí, ochrana plavidel

zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů,

- s) ochrana pozemních komunikací, jejich kategorizace, stavby a podmínek užívání, ochrana zájmů vlastníku pozemních komunikací, ochrana životního prostředí

§ 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,

- t) ochrana před mimořádnými událostmi, přírodními vlivy, haváriemi, ochrana před ohrožením života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, ochrana obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu

§ 1 zákona č. 239/2000 Sb., o Integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů,

- u) ochrana před závažnými haváriemi způsobenými nebezpečnými látkami, ochrana životů a zdraví lidí a zvířat, životního prostředí a majetku

§ 1 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií),

- v) ochrana veřejného zdraví, ochrana zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ochrana před ohrožením zdraví v souvislosti s vykonávanou prací a jinými významnými poruchami zdraví

zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- w) ochrana, vyhledávání, využívání a rozvoj přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod určených zejména k dietetickým účelům, přírodních léčebných lázní a lázeňských míst

§ 1 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- x) přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny a distribuce plynu, uskladňování plynu, výroba a rozvod tepelné energie

§ 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,

- y) ochrana a využití nerostného bohatství, ochrana zdraví osob při práci a bezpečnost provozu při hornické činnosti a nakládání s výbušninami, ochrana pracovního prostředí při hornické činnosti

§ 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,

- z) úprava podmínek mírového využívání jaderné energie, nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem, monitorování radiační situace, ochrana před radiační mimořádnou situací, ochrana zabezpečení jaderného zařízení, jaderného materiálu, zajištění nešíření jaderných zbraní, ochrana zdraví osob před ozářením fyzických osob, ochrana životního prostředí před účinky ionizujícího záření

§ 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů,

- aa) ochrana života a zdraví občanů a majetku před požáry a poskytování pomoci při živelných pohromách a jiných mimořádných událostech, postavení jednotek požární ochrany

§ 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,

- bb) ochrana státních hranic, ochrana výsostného území České republiky jak na zemském povrchu, tak svislým směrem ve vzdušném prostoru i pod zemským povrchem, v nadzemních i podzemních stavbách a zařízeních, ochrana pořádkové správy státních hranic
zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů (důvodová zpráva),
- cc) zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací, zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu
§ 7 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů,
- dd) zřizování a provozování vodovodů a kanalizací, ochrana veřejného zdraví, ochrana zdraví zvířat, ochrana životního prostředí.
§ 1 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- ee) ochrana myslivosti, chov a zachování druhů živočichů žijících ve volné přírodě
zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- ff) ochrana před znečištěním při provozování činnosti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady, ochrana životního prostředí
zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů,
- gg) ochrana před porušování právních předpisů při obchodování se zbožím s cizími státy, obchodování s ilegálním zbožím, přeshraniční spolupráce
- hh) § 4 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- ii) ochrana a důstojné zacházení s lidskými pozůstatky, lidskými ostatky a provozování krematorií a veřejných pohřebišť
zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

jj) ochrana životního prostředí před nepříznivými vlivy způsobenými nakládáním s těžebním odpadem, a z toho plynoucím rizikům ohrožení životů a lidského zdraví, ochrana před vlivy na vodu, ovzduší, půdu, živočichy a krajinu, vyvolaných nakládáním s těžebními odpady

zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

Uvedený seznam bude v pozdějších fázích legislativního procesu upraven v návaznosti na výsledek integrace dotčených orgánů.

Takto identifikované veřejné zájmy tedy bude nutné nově definovat do stavebního zákona a zhodnotit, resp. revidovat, jak je jejich ochrana normativně regulována v jednotlivých právních předpisech. Musí být přitom zohledněno, že veřejné zájmy na využití daného konkrétního území a veřejné zájmy související s požadavky na stavby mají být primárně posouzeny a identifikovány v procesu územního plánování.

3.5 Definování staveb, u nichž účel vyvlastnění stanoví zákon

Podle § 184a stávajícího stavebního zákona se souhlas vlastníka pozemku, na kterém má být umístěna stavba, nedokládá, je-li pro získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě pro požadovaný stavební záměr nebo opatření stanoven účel vyvlastnění zákonem. Toto pravidlo bude pro účely nového stavebního zákona převzato v modifikaci uvedené výše (viz kapitola ke stavebnímu právu procesnímu). Je však vhodné oproti stávajícímu stavu přehledně vymezit, o které stavební záměry se jedná oproti stávajícímu stavu, kdy je vymezení obsaženo méně přehledně ve zvláštních právních předpisech (viz pro síť elektronických komunikací např. § 104 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů).

Spolu s definicí veřejných zájmů proto bude stavební zákon demonstrativním výčtem definovat stavby, u nichž je stanoven účel vyvlastnění zákonem. Bude zvážena i s ohledem na limity dle práva EU a ústavního práva možnost Vlády ČR stanovit možnost vyvlastnění pro určitou stavbu ve veřejném zájmu.

4. Technické normy (ČSN)

Nejasnost stávající právní úpravy souvisí i často s ne zcela přehledným stanovením požadavků na výstavbu formou **odkazů na technické normy**. Podle § 4 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou české technické normy obecně závazné. Závazné se však mohou stát, pokud na ně právní předpis odkáže. V současné době jsou díky způsobu odkazování takto v technických normách stanovená závazná pravidla pro výstavbu velmi

nepřehledná, neboť mnohé, byť závazné, údaje jsou těžko dohledatelné. Zároveň se v různé úrovni detailu průběžně přijímají nové normy. Tento stav vede k právní nejistotě všech účastníků výstavby, zejména stavebníků, projektantů i dodavatelů staveb, přičemž velkou zátěž klade i na samotné stavební úřady.

V současnosti přitom technické normy nejsou vydávány Ministerstvem pro místní rozvoj. Od 1. ledna 2018 přebrala všechny činnosti související s tvorbou, vydáváním a distribucí technických norem Česká agentura pro standardizaci, která byla zřízena jako státní příspěvková organizace Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) podle zákona č. 265/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, a zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ) byl zřízen zákonem České národní rady č. 20/1993 Sb. o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví. ÚNMZ je organizační složkou státu v resortu Ministerstva průmyslu a obchodu ČR. Hlavním posláním ÚNMZ je zabezpečovat úkoly vyplývající ze zákonů České republiky upravujících technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a úkoly v oblasti technických předpisů a norem uplatňovaných v rámci členství ČR v Evropské unii.

4.1 Stávající stav v odkazování na technické normy

V rámci rekodifikace bude rovněž vyjasněna otázka využívání, resp. odkazování, závaznosti a dostupnosti technických norem ve stavebnictví. Jedná se o problematiku, která byla již v minulosti předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu¹⁴⁸ i Nejvyššího správního soudu.¹⁴⁹ V duchu této judikatury pak může být z ústavněprávního hlediska problematický výmaz druhého odstavce § 196 stavebního zákona, který zakotvoval bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví, který byl proveden zákonem č. 91/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, pokud by situace nebyla řešena novou pozitivně právní úpravou. Cílem rekodifikace je proto tento stav napravit.

Závěry judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ve vztahu k dnes platnému znění právních předpisů lze pak shrnout následovně:

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.)

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014–63, publ. pod č. 3276/2015 Sb. NSS.

- a) samotná skutečnost, že znění technické normy není přímo součástí právního předpisu, a tudíž není jako jeho součást vyhlášeno ve Sbírce zákonů, neodporuje zásadě veřejného a bezplatného přístupu k právním předpisům, plynoucí ze zásady rovnosti před zákonem podle čl. 1 Listiny,
- b) z ústavněprávního hlediska však může být sporná skutečnost, pokud závazné normy ve stavebnictví, jejichž dodržení je povinné jak z hlediska stavebníka, tak i z hlediska posuzování stavebními úřady, nejsou v dostatečně široké míře dostupné bezplatně pro veřejnost. Pokud jsou normy autorskoprávně či smluvně chráněny, musí stát zajistit při jejich závazném využití pro právní řád jejich bezplatnou přístupnost (tj. úhradu licenčních poplatků).

Problematika technických norem ve stavebnictví ve své současné podobě s sebou přináší i některé další problémy, s nimiž bude nutné se v rámci rekodifikace vypořádat. Za stávajícího stavu právní úpravy se jako problematické jeví zejména:

- a) nepřehlednost v používání technických norem a nejednoznačné odkazy na normy,
- b) nedostatečná publicita technických norem,
- c) skutečnost, že technických normy v některých případech upravují příliš obecnou problematiku, která systematicky spadá spíše do obecných požadavků na výstavbu regulovaných vyhláškami Ministerstva pro místní rozvoj, a případně i opačný příliš velký detail požadavků uvedených v podzákonných předpisech.

Při nápravě stávajícího stavu je třeba respektovat závazky vyplývající z členství Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví („ÚNMZ“) v evropských a mezinárodních normalizačních organizacích, kde ÚNMZ zastupuje a hájí zájmy České republiky a v souladu s těmito závazky volit odpovídající řešení. Zároveň je nutné cítit obecnou nezávaznost technických norem vyjádřenou v § 4 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly a významu formu odkazu **výlučného** (povinného) nebo **indikativního**.

Používání odkazů na technickou normu aktuálně upravuje čl. 45a Legislativních pravidel vlády takto:

(1) Odkazuje-li se při stanovení technických požadavků v právním předpisu na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo technický dokument

mezinárodní, popřípadě zahraniční organizace nebo jiný technický dokument, který obsahuje podrobné technické požadavky (dále jen „technická norma“), použije se přednostně indikativní odkaz. V tomto případě je třeba v právním předpisu výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, která obsahuje podrobné technické požadavky. Shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků. Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů.

(2) Není-li možné využít indikativního odkazu, odkáže se na technickou normu v právním předpisu formou výlučného odkazu a tato skutečnost se odůvodní v důvodové zprávě (odůvodnění). Tímto se stane technická norma nebo její část pro účely právního předpisu závaznou a její používání se stane povinné. Zároveň se stanoví způsob, jakým bude odkazovaná technická norma zpřístupněna veřejnosti. Technickou normu, na kterou se v právním předpisu odkazuje formou výlučného odkazu, je nutné jednoznačným způsobem identifikovat, a to normativním odkazem uvedením označení, data vydání a úplného názvu technické normy v textu právního předpisu.

Povinnost postupovat podle technické normy ukládá ve věcech stavebního práva např. vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, a to v § 20 odst. 5 písm. a): „Stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných v rozsahu požadavků příslušné české technické normy pro navrhování místních komunikací, což zaručuje splnění požadavků této vyhlášky.“

Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, využívá pro odkazy na technické normy pojem „normové hodnoty“ definovaný v § 3 písm. k) a na tento pojem dále navazuje u jednotlivých požadavků na stavby (obdobně také § 3 vyhlášky č. 398/2009 Sb.) a pak obecně v § 55 odst. 2 této vyhlášky (obdobně také § 15 odst. 2 vyhlášky č. 398/2009 Sb.). Kromě toho odkazuje v § 48a v textu na normové hodnoty a v poznámkách pod čarou na příslušné ČSN normy:

- ČSN EN 62196-2 – Vidlice, zásuvky, vozidlová zásuvková spojení a vozidlové přívodky – Nabíjení elektrických vozidel vodivým připojením – Část 2: Požadavky na rozměrovou kompatibilitu a zaměnitelnost pro přístroje s kolíky a dutinkami na střídavý proud,

- ČSN EN 62196-3 – Vidlice, zásuvky, vozidlová zásuvková spojení a vozidlové přívodky – Nabíjení elektrických vozidel vodivým připojením – Část 2: Požadavky na rozměrovou kompatibilitu a zaměnitelnost pro vozidlová zásuvková spojení s kolíky a dutinkami na stejnosměrný a střídavý/stejnosměrný proud,
- ČSN P ISO/TS 19880-1 – Plynňý vodík – Čerpací stanice – Část 1: Obecné požadavky,
- ČSN ISO 17268 – Plynňý vodík – Plnicí rozhraní pozemních vozidel.

Stavební zákon obsahuje obecné odkazy na technické normy v obecné rovině, např. v § 160 odst. 2 stanoví: „*Zhotovitel stavby je povinen provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a s ověřenou projektovou dokumentací, **dodržet obecné požadavky na výstavbu, popřípadě jiné technické předpisy a technické normy a zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.***“

Konkrétní odkazy však stavební zákon ani prováděcí vyhlášky (nad rámec výše uvedených odkazů v § 48a vyhlášky č. 268/2009 Sb.) neobsahuje. Ministerstvo pro místní rozvoj vytvořilo pouze neformální seznam ČSN norem, které provádějí jednotlivá ustanovení vyhlášek č. 268/2009 Sb. a 398/2009 Sb.¹⁵⁰ Platná právní úprava však neobsahuje oficiální seznam norem, které je nutné dodržet pro naplnění technických požadavků na výstavbu.

Odlišný a přehlednější systém zakotvuje nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (**pražské stavební předpisy**) v § 84, který stanoví, že: „*Vybrané požadavky uvedené v § 19 odst. 1, § 40 odst. 1, § 41 odst. 1, § 45 odst. 2, 3, 4 a 8, § 46 odst. 1 a 3, § 47 odst. 6, § 52 odst. 3, § 59 odst. 1 a 2, § 66 odst. 4 a § 74 odst. 4 se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí oznámenou ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, která obsahuje podrobnější technické požadavky. Podrobnější technické požadavky jsou obsaženy v normách týkajících se:*

- a) *prostorového uspořádání sítí technického vybavení (minimální vodorovné vzdálenosti při souběhu sítí, minimální svislé vzdálenosti při křížení sítí a minimální krytí sítí),*

¹⁵⁰ [https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Pravo-a-legislativa-\(1\)/Normy-CSN-a-souvisejici-informace](https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Pravo-a-legislativa-(1)/Normy-CSN-a-souvisejici-informace)

- b) *mechanické odolnosti a stability (navrhování konstrukcí, zatížení konstrukcí),*
- c) *zakládání staveb (navrhování konstrukcí, zatížení konstrukcí),*
- d) *proslunění,*
- e) *denního osvětlení (úroveň denního osvětlení, činitel denní osvětlenosti roviny zasklení okna),*
- f) *umělého osvětlení,*
- g) *plynotěsnosti volně stojících komínů,*
- h) *kročejové a vzduchové neprůzvučnosti stěn, příček a stropů,*
- i) *protiskluznosti podlah,*
- j) *protiskluznosti schodišť, podest a ramp,*
- k) *tepelné ochrany budov,*
- l) *skladování tuhých průmyslových hnojiv;*

tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením, pokud se prokáže, že navržené řešení garantuje nejméně základní požadavky na stavby uvedené v § 39. Nebude-li v příslušném řízení prokázáno něco jiného, má se za to, že základní požadavky na stavby uvedené v § 39 jsou splněny v případě výrobků vyrobených a/nebo uvedených na trh v některém členském státě Evropské unie nebo v Turecku, nebo které mají původ v některém ze států Evropského sdružení volného obchodu, které jsou současně smluvní stranou Evropského hospodářského prostoru, pokud tyto výrobky odpovídají technickým předpisům, normám a pravidlům správné praxe závazným pro výrobu anebo uvedení na trh, popřípadě pro používání tohoto výrobku v některém z těchto států.

Tato formulace nevzbuzuje pochybnosti o tom, že jde o **indikativní odkaz** podle čl. 45a Legislativních pravidel vlády a je tak plně v souladu s principem obecné nezávaznosti technických norem. Je však nutno podotknout, že určené normy ve Věstníku ÚNMZ jsou pouze jejich seznamem uvedením číselné řady, názvu a data vydání. Nejsou zde souborně uspořádány texty norem nebo vybraných článků norem.

Posledním problematickým okruhem je, že některé technické normy obsahují ustanovení, která co do své obecnosti náleží spíše do požadavků, které mají být spíše upraveny na úrovni vyhlášky (např. ČSN 73 4301 Obytné budovy a ČSN 735305 administrativní budovy, popř. části ČSN 73 6110). V řadě ustanovení se přitom nejedná o požadavky z hlediska samotných technologií, ale spíše o požadavky, které mají být formulovány právním předpisem, alespoň

na podzákoně úrovni. Opačně ale mohou některé podzákoně právní předpisy obsahovat ustanovení takového detailu, který by odůvodňoval spíše jejich zakotvení v ČSN normě. V tomto ohledu bude nutné v rámci rekodifikace souhrnně zvážit zejména sjednocení požadavků z hlediska bezbariérového užívání staveb tak, aby byly jednotné z hlediska resortní i věcné působnosti.

4.2 Návrh řešení

Cílem je, aby nový stavební zákon byl v otázce používání technických norem v souladu jak se základními zásadami a principy právní normotvorby a její publicity, tak i s mezinárodně uznávanými a smluvně zajištěnými možnostmi využívání a ochrany norem. Cílem je také zpřehlednit způsob odkazování na technické normy tak, aby adresátům byla k dispozici **přehledná a průběžně aktualizovaná databáze závazných norem** (jejich plných textů nebo částí) pro účely nového stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů s aktuální vazbou na jednotlivé požadavky na výstavbu, ve které by se mohli rychle a snadno zorientovat.

V souladu s čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády bude zajištěno, aby jako způsob zezávaznění byl při odkazování na technické normy jednotně využíván pouze **indikativní odkaz**, a nikoli odkaz výlučný, případně odkazy, které jsou co do své formulace, právní povahy a významu nejasné.

Zároveň bude provedena **revize norem** a obecné požadavky, které nemají čistě technickou povahu, budou přesunuty buď do nového stavebního zákona, nebo do nového podzákoně právního předpisu (viz výše). V rámci toho budou respektovány požadavky na stavby a stavební výrobky vyplývající z práva EU. Pro zajištění koherence systému požadavků na výstavbu a norem bude s nově přijímanými normami, které by měly být z hlediska požadavků na výstavbu závazné, předem vydávat souhlas Nejvyšší stavební úřad (obdobně jako je tomu např. v Německu). Cílem předchozího souhlasu bude zajištění souladu nejen s ostatními požadavky na výstavbu a zajištění aktualizovaného přehledu závazných norem, ale i posouzení přiměřenosti regulace podle nově navrhované normy a kompatibility s požadavky práva Evropské unie, zejména na volný pohyb zboží.

Pro řešení problematiky publicity norem bude v rámci rekodifikace zakotveno, že technické normy obsahující požadavky na stavby budou veřejně a bezplatně dostupné pro veřejnost na náklady státu. Přijaté řešení však musí být v souladu s autorskoprávní ochranou příslušných norem a závazky vůči mezinárodním normalizačním organizacím. Spolu s tímto řešením bude provedena také revize zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (pokud by ovšem

příslušné změny tohoto zákona nebyly provedeny v rámci jeho nyní plánované novelizace).

Výsledkem rekodifikace hmotného práva tedy bude stanovení jednoznačné hierarchie požadavků na výstavby, které budou co do detailu rozvedeny formou indikativních odkazů v technických normách. To umožní i flexibilní úpravu norem v návaznosti na technologický rozvoj. Oproti stávajícímu stavu ale bude přehledně zjištěitelné, která konkrétní norma daný požadavek aktuálně rozvádí.

E. ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU

Rekodifikace veřejného stavebního práva se projevuje i v otázkách přezkumu rozhodnutí a jiných forem činnosti veřejné správy, vykonávaných v oblasti stavebního práva. V první řadě se proto věcný záměr zaměřuje na konkrétní návrhy v oblasti soudního přezkumu stavebních úřadů, ve kterém se nejtypičtěji projevuje ústavně zakotvená soudní kontrola ve vztahu k veřejné správě (část 1). Poté se zde věcný záměr v návaznosti na kapitolu B, ve které popisuje navrhované změny v oblasti územního plánování, zaměřuje na problematiku soudního přezkumu územně plánovacích dokumentací. Navazuje na obě vymezené varianty změn ve formě územně plánovací dokumentace, a to variantními řešeními v oblasti jejího abstraktního i incidenčního přezkumu (část 2).

1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu

1.1 Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu

Hlavním ústavněprávním východiskem samozřejmě musí být zajištění práva na spravedlivý proces a z něj plynoucího práva na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Rozhodnutí stavebního úřadu v jednotném povolovacím řízení nepochybně bude představovat zásah do základních práv účastníků řízení. Z tohoto důvodu nelze ústavně soudní přezkum předmětného rozhodnutí vyloučit.

Ústavní pořádek přitom vyžaduje, aby správní rozhodnutí podléhala soudnímu přezkumu nejen z pohledu formálního dodržení zákona, ale též pokud jde o věcnou správnost rozhodování správních orgánů.¹⁵¹ Jak ostatně zdůrazňovala již prvorepubliková literatura z oblasti správního práva: „*Smysl právního řádu moderního státu je především v tom, aby se občanovi dostalo ochrany proti úřadům.*“¹⁵² Mezi tyto úřady samozřejmě spadají i stavební úřady, jejichž rozhodnutí bude po rekodifikaci rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Půjde totiž o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivce. Kdo bude tvrdit, že ho rozhodnutí stavebního úřadu zkracuje na jeho veřejných subjektivních právech, bude proto moci proti němu podat žalobu a domáhat se jeho zrušení nebo vyslovení jeho nicotnosti.

Věcný záměr přichází s několika návrhy, které následují hlavní cíle navrhovaných změn, mezi něž patří **zjednodušení** všech stavebně-právních řízení, jejich **zrychlení** a zejména snaha, co **nejdříve dosáhnout právní jistoty**

¹⁵¹ Viz náález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.).

¹⁵² Viz Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937. s. 403.

v otázce možnosti (ne)realizovat stavební záměr. Plně to odpovídá uvedeným ústavněprávním východiskům.

Většina níže rozebraných návrhů je zřejmě využitelná pro soudní přezkum správních rozhodnutí obecně. Přesto se držíme rámce tohoto věcného záměru a omezujeme tyto návrhy pouze na stavební věci a přezkum rozhodnutí stavebního úřadu.

1.2 Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu územně plánovací dokumentace

Dnešní právní stav je takový, že územní plán nebo jeho část může být zrušen již v rámci veřejné správy v přezkumném řízení. Kromě toho podléhá širokému soudnímu přezkumu v abstraktní rovině (bez souvislosti s konkrétním rozhodnutím) podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. Navrhovatelé ho dokonce mohou podle judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zahájit, aniž by předtím své námitky uplatnil v procesu projednávání územního plánu.¹⁵³ Obec proto může ve správním soudnictví čelit námitkám, na které nemohla dříve reagovat. Řízení o návrhu na abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace přitom může probíhat ve dvou instancích správního soudnictví a následně ještě před Ústavním soudem. Nelze přitom opomíjet možnost správních soudů do územně plánovací dokumentace přímo zasáhnout na základě institutu odkladného účinku.

Podobně problematický je pak i incidenční přezkum opatření obecné povahy (v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, které z tohoto opatření obecné povahy vychází) podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Tento procesní institut také nedoprovází bližší procesní podmínky. Je tedy teoreticky opět možné, že se přezkumu územně plánovací dokumentace bude věnovat až „třetí instance“ v dané věci (správní orgán I. a II. stupně rozhodující o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona k tomu nemá procesní prostor). Podle stávající judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu navíc na incidenční návrh nemá dopadat lhůta, která časově omezuje návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy. To je tak v nikdy nekončícím ohrožení jeho zrušení v rozsahu dotčení práv budoucích navrhovatelů a žalobců.

Právě popsaná negativa jsou jen krátkým nastíněním problémů, kterým dnes čelí oblast územního plánování v důsledku předdimenzovaného soudního přezkumu. Předkladatel má proto za cíl soudní přezkum územně plánovací dokumentace

¹⁵³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. Je však otázkou, jaké dopady v tomto směru bude mít nálezný Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018

zpřehlednit a zajistit dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi v této oblasti kolidujícími zájmy, mezi které patří i právo územních samosprávních celků na samosprávu a z něj plynoucí zájem na stabilitě regulace v území.

2. Soudní přezkum rozhodnutí stavebních úřadů

2.1 Posílení apelačních prvků

České správní soudnictví historicky vždy zásadně stálo a stojí na kasačním principu. Pokud správní soud shledá, že je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu důvodná, pak napadené rozhodnutí může zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Již za první republiky se o tehdejší Nejvyšším správním soudu psalo, že „*jest obmezen na kasaci, nemoha reformovati napadeného aktu. Stalo se tak „ze všeobecných zásad o postavení správního soudu“, jenž stojí mimo organismus správy, z ryze „kontrolního úkolu“ správního soudu, z potřeb praktických a z důvodů ústavních. Zdálo se totiž nepřipustným, aby soud reformoval akty ministrů a aby i zemské výbory byly postaveny pod kontrolu správního soudu s opominutím zemských sněmů.*“¹⁵⁴

Tuto v zemích bývalého Československa dlouhodobě ukotvenou konstrukci vztahu správních soudů a správních orgánů však český i slovenský zákonodárce v několika případech prolomili. V obou zemích je možné moderovat správní trest.¹⁵⁵ V České republice lze pak za typický příklad apelačního principu jako protipólu výše popsaného principu kasačního označit úpravu v § 16 odst. 4 InfZ. Podle tohoto ustanovení platí: „*Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“

Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení ve své judikatuře uvedl „*Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se (...) zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma (...) zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit (...); jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota*

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 447.

¹⁵⁵ Srov. § 78 odst. 2 s. ř. s. a § 198 s. s. p.

*a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. (...).*¹⁵⁶

Mezi apelační prvky v dnešním správním soudnictví lze zařadit i pravomoc správních soudů vyhlásit referendum v řízení o ochraně ve věcech místního či krajského referenda.¹⁵⁷

Dalším příkladem funkčního uplatnění apelace ve dříve kasačním procesním prostředí je i možnost Nejvyššího soudu od 1. 1. 2013 v civilních věcech nejen zrušit rozhodnutí vydaná u nižších článků soudní soustavy v řízení o dovolání, ale dokonce tato rozhodnutí změnit.¹⁵⁸ Zavedení této možnosti se neukazuje být v praxi problematické.

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva se lze inspirovat v InfZ a v možnosti moderovat správní trest či vyhlásit referendum a zavést jistou formu **apelace v soudním přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů**. Ta správnímu soudu umožní nejen zrušit napadené správní rozhodnutí (či odmítnout/zamítnout žalobu), ale případně také **napadené správní rozhodnutí změnit, a tím definitivně rozhodnout ve věci samé**, aniž by bylo potřeba vracet případ zpět stavebnímu úřadu k vedení dalšího řízení.

V rámci soudního přezkumu totiž dochází ke zrušení rozhodnutí o (ne)povolení stavby pouze z důvodu formálních vad, nikoli zásadních věcných vad rozhodnutí či řízení, a to po několikaletém soudním řízení. Po vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení jde přitom většinou jen o nápravu vady vymezené soudním rozhodnutím a dodržení závazného právního názoru, který z něj plyne. Fakticky již neprobíhá žádné další dokazování a účastníci řízení ani nevznášejí nové (relevantní) právní a skutková tvrzení. Po vydání nového správního rozhodnutí se ale samozřejmě otevírá nový prostor pro následné opakované podání správní žaloby.¹⁵⁹ Takto nastavený soudní přezkum se v oblasti stavebního práva, kde jde o co nejrychlejší dosažení stavebně-právní jistoty, jeví jako mimořádně neefektivní.

Rekodifikace proto povede k zavedení velmi omezené apelace ve stavebních věcech v podobě **možnosti správního soudu změnit rozhodnutí žalovaného stavebního úřadu**. Bude se tak dít ve věcech, kde k takovému rozhodnutí bude mít správní soud dostatek podkladů a bude nade vší pochybnost zřejmé, že by například i po zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému rozhodnutí stavebního úřadu neexistovala jiná možnost, než rozhodnout o (ne)povolení stavby.

¹⁵⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73.

¹⁵⁷ Srov. § 91a odst. 1 písm. b) a § 91b odst. 1 písm. b) s. ř. s.

¹⁵⁸ Srov. § 243d písm. b) o. s. ř. ve znění novely provedené zákonem č. 404/2012 Sb.

¹⁵⁹ Případně i odvolání či rozklad, pokud správní soud předtím zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Kromě toho lze využít znovu dozorčích prostředků v rámci přezkumného řízení.

Tato změna se nutně nemusí týkat pouze krajských správních soudů, ale i **Nejvyššího správního soudu**. Ten je opět konstruován jako kasační soud s přezkumnou pravomocí, který může v případě důvodné kasační stížnosti zrušit rozhodnutí krajského soudu a případně i rozhodnutí žalovaného, je-li to procesně hospodárné, protože ke zrušení rozhodnutí žalovaného byly důvody již v řízení před krajským soudem. Obdobně zákonodárce nastaví právě i apelační princip v řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tak bude moci spolu se zrušením rozhodnutí krajského soudu změnit i rozhodnutí stavebního úřadu za stejných podmínek, jaké by vázaly krajský soud.

Otázkou do úvahy je i apelace ve vztahu k přezkumu rozsudku krajského soudu a vybavení Nejvyššího správního soudu kompetencí změnit pouze jeho rozhodnutí. Nejvyšší soud tuto kompetenci v civilních věcech dnes má. Je však třeba pečlivě zvážit, zda tento krok vedený zásadou procesní ekonomie a snahou zamezit justičnímu „ping-pongu“ již nebude nepřiměřený vůči procesním právům účastníka řízení, v jehož neprospěch by Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu změnil. Tohoto účastníka totiž připraví o možnost napadnout meritorní rozhodnutí u přezkumné instance.

Změna rozhodnutí má každopádně směřovat k **adekvátnímu odstranění nezákonnosti rozhodnutí nebo vady řízení**. Již tento základní předpoklad omezí použití apelačního principu pouze na případy méně závažných vad rozhodnutí či řízení. V praxi tedy lze očekávat, že správní soudy budou nadále častěji v případě důvodnosti žaloby rozhodnutí stavebního úřadu rušit a vracet mu věc k dalšímu řízení. Lze navíc předpokládat, že se ve většině případů změnou rozhodnutí bude napravovat jen nezákonnost rozhodnutí. Případy, ve kterých by mohlo dojít k nápravě vady řízení změnou rozhodnutí, budou zřejmě ojedinělé.

Dalším klíčovým předpokladem funkčnosti apelace ve stavebních věcech bude, že **správní soud nebude muset provádět rozsáhlé dokazování**. Jeho těžiště musí i nadále zůstat v řízení o povolení stavby. Na pozadí této myšlenky je pro správní soudnictví stěžejní **zásada subsidiarity správního soudnictví**.

Změna rozhodnutí pak samozřejmě **nebude možná**, pokud by se stavební úřad dopustil natolik závažných pochybení, že by vedly k **nicotnosti** napadeného rozhodnutí.

Dalším limitem změny rozhodnutí bude **ochrana práv nabytých v dobré víře**, jimž judikatura Ústavního soudu obecně poskytuje silnou ochranu.¹⁶⁰ Z povahy

¹⁶⁰ Viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 165/11 ze dne 11. května 2011 (N 88/61 SbNU 359), či nálezy sp. zn. II. ÚS 800/12 ze dne 28. 11. 2012 (N 198/67 SbNU 555), sp. zn. IV. ÚS 4905/12 ze dne 10. 6. 2013

věci vyplývá, že půjde primárně o práva nabytá napadeným rozhodnutím stavebního úřadu. Správní soud tedy nebude moci rozhodnutí změnit takovým způsobem, kterým by neodůvodněně či nepřiměřeně zasáhl do práv nabytých v dobré víře.

Pokud jde o stanovení dalších mezí, lze se inspirovat ve slovenské úpravě apelace, ze které plynou **meze pro možné změnové soudní rozhodnutí**. To nemůže jít dále, než to právní předpisy umožňují správnímu orgánu. Aby bylo dáno za dost formálním aspektům změny rozhodnutí, bude také nutné výslovně zakotvit (zejména pro účely právní moci a výkonu rozhodnutí), že změnový výrok rozsudku nahrazuje původní výrok správního orgánu.

Možnost soudu změnit rozhodnutí však musí být **fakultativní**, daná na výběr. Nemůže být obligatorní, tedy v určitých případech povinná. Inspirací může být například dnešní úprava možnosti Nejvyššího správního soudu zrušit spolu s rozsudkem krajského soudu i napadené správní rozhodnutí či opatření obecné povahy nebo rozhodnout o vyhlášení referenda, k nimž může Nejvyšší správní soud přistoupit podle povahy věci.¹⁶¹ Fakultativní možnost správního soudu změnit napadené rozhodnutí o (ne)povolení stavby bude za uvedených podmínek přiměřeným prostředkem uplatnění **zásady hospodárnosti řízení**. Tomuto kroku nebrání ústavní překážky, jak objasňuje výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

2.2 Nepřípustnost žalobního bodu v případě jeho neuplatnění v povolovacím řízení

Věcný záměr se v oblasti procesních změn celkově drží zásady **účinnosti uplatňování námitek účastníků řízení**. Z toho plynou i některá konkrétní pravidla **koncentrace** těchto námitek. Účinnou námitkou totiž může být jen námitka uplatněná v té fázi řízení, ve které pro ni existuje adekvátní procesní prostor. Pouze v jeho rámci může důvodnost uplatněné námítky vést k přiměřeným důsledkům pro všechny účastníky řízení. Této myšlence naopak odporuje vznášení námitek, které svojí povahou patří do prvostupňového řízení, až v odvolacím řízení¹⁶² a zejména vznášení námitek dříve neuplatněných ve veřejné správě až v rámci správního soudnictví. To lze obecně označit

(N 105/69 SbNU 719) a sp. zn. IV. ÚS 4684/12 ze dne 20. 11. 2013 (N 194/71 SbNU 319), sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 aj.

¹⁶¹ Viz § 110 odst. 2 s. ř. s.

¹⁶² Srov. § 9c odst. 4 zákona o EIA: „*Odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni.*“ Viz dále Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 123.

za nežádoucí. Právní úprava či judikatura rozvolňující tuto základní perspektivu vedou k důvodně pocíťovaným procesním nespravedlnostem.

Námítka, kterou žalobce neuplatnil v řízení o povolení stavby, ze kterého vzešlo napadené rozhodnutí, ač tak učinit mohl, proto bude nepřipustná.¹⁶³ Správní právo procesní a ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví totiž stojí na velmi důležité **zásadě subsidiarity**.¹⁶⁴ Jde o základ správního soudnictví již z prvorepublikových dob, kdy odborná literatura zdůrazňovala, že „*před soudem lze relevovati jen otázky, které byly již relevovány v řízení správním, a to v poslední instanci správní*“ (...) *Co zmeškala strana před správními úřady, nelze již dohoniti před nejv. správním soudem. Byly by to námitky prekludované nebo nedovolené novoty. Stížnost, která by obsahovala jen námitky v řízení správním neuplatněné, jest in toto nepřipustná a alimínuje se.*“¹⁶⁵

Z toho vychází i judikatura Ústavního soudu, která blíže vysvětluje, proč nemůže jít o porušení práva na přístup k soudu, omezuje-li zákon z důvodu subsidiarity přípustnost žalobních bodů: „*Podmínka přípustnosti projednání správní žaloby soudem teprve po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, kterážto zásada preferuje nápravu tvrzené nezákonnosti co nejrychleji a nejbližše dotčenému jedinci, tedy usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými. Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoli svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenu, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.*“¹⁶⁶

Na tato východiska dnes pamatuje § 68 písm. a) s. ř. s., který stanoví nepřipustnost žaloby, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon.¹⁶⁷ Vyčerpání řádných opravných prostředků však nemá jen **formální stránku** (pouhá povinnost podat odvolání), ale i **stránku materiální**, tedy povinnost uplatnit všechny základní právní námitky a skutečnosti, kterými se žalobce cítí být dotčen na svých právech. Žalobce by proto měl splnit povinnost namítat již ve správním řízení,

¹⁶³ Obdobně viz § 104 odst. 4 s. ř. s.

¹⁶⁴ Výjimku tvoří jen oblast správního trestání, kde obviněný s ohledem na ochranu jeho ústavně zaručených práv a zejména práva na obhajobu nemusí prokazovat svoji nevinu. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, publ. pod č. 3577/2017 Sb. NSS.

¹⁶⁵ Hoetzel, J., cit. výše, s. 436.

¹⁶⁶ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1861/07 ze dne 5. 11. 2007.

¹⁶⁷ Žaloba je pak přípustná v případě změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bylo-li změněno na újmu pozdějšího žalobce k opravnému prostředku jiného.

v čem spatřuje porušení svých veřejných subjektivních práv, aby správní orgán (stavební úřad) i zbylí účastníci řízení měli vůbec **příležitost na jeho námitky meritorně reagovat**. To je hlavním smyslem a účelem povinnosti materiálně vyčerpat opravné prostředky. Odpovídá to i racionální vazbě mezi procesním rámcem uplatňování námitek a efektivitou ochrany veřejných subjektivních práv. Této vazbě se naopak přičí, je-li určitá námitka poprvé uplatněna až ve správním soudnictví, aniž by tak měl správní orgán (či jiní účastníci řízení) vůbec možnost na ni účinně reagovat.

Tato východiska je třeba v procesní úpravě správního soudnictví zřetelněji upravit, aby jasně a předvídatelně stanovovala hranice procesního postupu účastníků stavebního řízení. Nejvhodnější je odpovídající **novelizace § 68 písm. a) s. ř. s.**, která jeho text upřesní právě v aspektu výše popsaného materiálního vyčerpání opravných prostředků. Teoreticky lze uvažovat i o vložení nového písmene b), které za úpravou formálního vyčerpání opravných prostředků upraví právě i materiální stránku věci.

Druhou možností je **upravit § 46 odst. 1 s. ř. s.** stejným způsobem, pamatujícím na povinnost materiálně i formálně vyčerpat své námitky. Nesplnění této povinnosti ve vztahu ke konkrétnímu žalobnímu (návrhovému) bodu povede k jeho odmítnutí. Je však třeba upozornit, že toto ustanovení patří mezi obecná ustanovení o řízení před správními soudy. Může proto přinést nezamýšlené důsledky v jiných řízeních, než je řízení o žalobě proti rozhodnutí. Musí z něj proto jasně plynout, že se nemůže uplatnit v některých typech řízení, kde by lpění na materiálním i formálním vyčerpání prostředků nápravy postrádalo rozumný smysl.

Poslední možností je nepřípustnost dříve neuplatněných žalobních bodů vhodně **zakomponovat do § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.**, který upravuje právě žalobní body jako jednu z náležitostí žaloby proti rozhodnutí. Může být například nově doplněná věta, která objasní, že lze v žalobě – teoreticky i s upřesněním jen pro stavební věci – uplatnit pouze žalobní body řádně uplatněné ve správním (stavebním) řízení s následkem jejich nepřípustnosti v případě nesplnění této podmínky.¹⁶⁸

Ať už nový stavební zákon zvolí kteroukoliv z uvedených cest, bude třeba také pamatovat na vazbu k plánovacím smlouvám, kterou předkladatel věcného záměru rozebírá blíže v kapitole B. Obec nebude moci uplatnit žalobní body,

¹⁶⁸ Pak by se vůči nim uplatnil § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je třeba v té souvislosti doplnit, že s. ř. s. upravuje nepřípustnost návrhu na více místech a v případě žaloby proti rozhodnutí není ani § 68 s. ř. s. taxativní. Viz jím použitý pojem „také“ v úvodní větě.

které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy. Stejně pravidlo bude platit pro vyjádření vlastníka či správce veřejné infrastruktury.

Při uvedených změnách je nicméně třeba pamatovat na **požadavky plynoucí z unijního práva, zejména ze směrnice EIA**. Její čl. 11 totiž dává dotčené veřejnosti právo k **napadení hmotné nebo procesní zákonnosti** jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, které podléhají ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici **u soudu nebo jiného nezávislého a nestranného orgánu** zřízeného zákonem.

Čl. 11 směrnice EIA obsahuje ustanovení, na které výše rozebrané myšlenky o přípustnosti žalobních bodů mohou přímo navázat. Podle čl. 11 odst. 4 totiž platí, že ustanovení tohoto článku „*neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.*“ Text směrnice EIA tedy výslovně dává státu **možnost zakotvit jistou procesně hospodárnou cestu** k ochraně práv touto směrnicí chráněných.

Je však třeba upozornit, že **Soudní dvůr EU** ve vztahu k tomuto ustanovení judikoval, že **čl. 11 nijak neomezuje důvody, které lze uplatnit na podporu takové žaloby**.¹⁶⁹ V rozsudku *Komise proti Německu*¹⁷⁰ pak výslovně konstatoval, že **čl. 11 směrnice EIA odporuje ustanovení německého práva, které omezovalo důvody, které může žalobce vznést na podporu žaloby proti správnímu rozhodnutí, na námitky přednesené během správního řízení**.

Podle Soudního dvora EU totiž „[t]akové omezení žalobce, pokud jde o povahu důvodů, které může vznést před soudem pověřeným přezkumem zákonnosti správního rozhodnutí, které se jej týká, nelze odůvodnit úvahami vycházejícími z dodržování zásady právní jistoty. Není totiž prokázáno, že by úplný soudní přezkum opodstatněnosti uvedeného rozhodnutí byl v rozporu s touto zásadou. (...) Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen **zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu**, ale rovněž umožnit, aby se přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. (...) Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například **nepřípustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré**

¹⁶⁹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-115/09 ve věci *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* ze dne 12. 5. 2011, bod 37.

¹⁷⁰ Rozsudek ve věci C-137/14 *Komise proti Německu* ze dne 15. 10. 2015.

*víře, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení.*¹⁷¹

Judikatura Soudního dvora EU brání paušálnímu omezení věcného rozsahu soudního přezkumu. Současně z ní plyne možnost zakotvení nepřipustnosti takových námitek, které žalobce uplatnil bez racionálního důvodu. Takové námítky lze označit za nezpůsobilé k bližšímu posouzení. Vhodnou alternativou může být **izkoumání důvodů, pro které k uplatnění námitek nedošlo v dřívějších fázích řízení, a jejich poměření s újmou, která by vznikla zrušením napadeného rozhodnutí** stavebního úřadu.

Bude proto každopádně nutné v dalších fázích legislativního procesu hlouběji zanalyzovat reálné **požadavky unijního práva** ve vztahu k těmto procesním otázkám ve věcech, na něž dopadá směrnice EIA. V návaznosti na tuto analýzu bude možné zvážit možnosti řešení naznačeného problému, např. v podobě procesních výjimek v oblasti upravované směrnicí EIA či jiné alternativy, jakými jsou i Soudním dvorem EU uvedená nepřipustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře.

2.3 Zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu a kasační stížnost a souvisejícího „sankčního“ soudního poplatku

Na judikaturu Soudního dvora EU zmíněnou v předchozím bodě věcného záměru lze navázat dalším návrhem, který již zná například štrasburský mechanismus ochrany základních práv nebo judikatura Nejvyššího správního soudu – zavedení institutu **zneužití práva podat správní žalobu**. Touto cestou se v minulosti vydal i slovenský zákonodárce, který mezi základní principy řízení zakotvil zásadu, podle které správní soud výjimečně neposkytne ochranu právům nebo právem chráněným zájmům fyzické osoby a právnické osoby, pokud jimi podaný návrh sleduje **zjevné zneužití práva**.¹⁷² Na to pak navázal § 28 s. s. p., podle kterého slovenské správní soudy mohou výjimečně odmítnout žalobu fyzické osoby a právnické osoby, která má zjevně šikanózní charakter nebo se jí sleduje zneužití práv či jejich bezúspěšné uplatňování. Správní soud podle tohoto ustanovení může taktéž sankcionovat procesní úkony účastníků řízení, které slouží ke zneužití práv, zejména k průtahům v řízení.

V obecné rovině lze za zneužití práva považovat situaci, ve které *„někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě*

¹⁷¹ Tamtéž, body 80 a 81.

¹⁷² Viz § 5 odst. 12 s. s. p.

dovolené“.¹⁷³ Nejvyšší správní soud tak ve své judikatuře často označuje za právo zneužívající taková podání, která mají **zjevně obstrukční znaky**, na což usuzuje z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.¹⁷⁴

Nejpropracovanější judikaturu k této otázce má Evropský soud pro lidská práva. Zneužití práva podat stížnost k tomuto mezinárodnímu soudu je důvodem pro odmítnutí stížnosti, který přímo předvídá Úmluva. **Zneužití práva podat stížnost** Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře definoval jako „jednání stěžovatele, které je zjevně v rozporu s účelem práva individuální stížnosti zakotveného Úmluvou a brání řádnému fungování Evropského soudu pro lidská práva nebo řádnému postupu v řízení před ním.“¹⁷⁵

Mezi situace, ve kterých dochází ke zneužití práva podat stížnost, pak Evropský soud pro lidská práva zařadil:

- vědomé uvádění **nepravdivých skutečností s cílem uvést soud v omyl**,¹⁷⁶
- používání **obzvlášť nepříjemného, urážlivého, výhružného nebo provokativního jazyka** vůči účastníkům řízení nebo soudu včetně jeho aparátu,¹⁷⁷
- **opakované podání zlomyslných a zjevně neopodstatněných stížností**, které jsou podobné té, jež byla podána v minulosti a byla prohlášena za nepřijatelnou (v praxi Evropského soudu pro lidská práva se za taková považují jen čtyři podání ve stejné věci),¹⁷⁸
- podání stížnosti, která zjevně nemá **žádný skutečný účel nebo se týká drobné finanční částky**.¹⁷⁹

Tato kritéria mohu sloužit jako vodítko pro zavedení institutu zneužití práva podat žalobu (či kasační stížnost) v českém právu. Uvažováno je také o jeho zavedení jen ve stavebních věcech. Bude určitě vhodnější a předvídatelnější, pokud je bude upravovat zákon a nebudou plynout jen z judikatury, jako je tomu

¹⁷³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004–48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS.

¹⁷⁴ Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 10 As 226/2014–16, bod 6.

¹⁷⁵ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 9. 2009 ve věci *Miroļubovs a ostatní proti Lotyšsku*, stížnost č. 798/05, § 62 a 65.

¹⁷⁶ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, § 36.

¹⁷⁷ Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 18. 5. 2004 ve věci *Řehák proti České republice*, stížnost č. 6728/01.

¹⁷⁸ Srov. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 17. 10. 1996 ve věci *Philis proti Řecku*, stížnost č. 28970/95.

¹⁷⁹ Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Bock proti Německu*, stížnost č. 22051/07.

nyň. Proto lze navrhnout **úpravu § 68**, kde v novém písmenu bude zakotven nový důvod nepřipustnosti žaloby, podané zneužívajícím (šikanózním) způsobem. Tento nový důvod nepřipustnosti žaloby bude **demonstrativně** jako příklady zneužití práva podat žalobu uvádět výše uvedené situace z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Podání takové žaloby by vedlo k jejímu **odmítnutí usnesením**. Pojistkou pak bude stanovení **podmínky jednomyslnosti senátu**.

Na tuto změnu může navázat **novelizace § 104 s. ř. s. ve vztahu k řízení o kasační stížnosti**. Patrně postačí odkaz na obdobné využití ustanovení ke zneužití práva podat žalobu i v tomto řízení.

Opět lze teoreticky uvažovat i o **úpravě § 46 odst. 1 s. ř. s.** Je však třeba zopakovat upozornění, že toto ustanovení patří mezi obecná ustanovení o řízení před správními soudy a jeho nepromyšlená změna by mohla přinést nežádoucí důsledky v jiných řízeních, než je řízení o žalobě proti rozhodnutí a případné následné kasační stížnosti.

V některých zahraničních právních úpravách se lze také setkat s pravomocí uložit žalobci či stěžovateli, který podal šikanózní podání, povinnost uhradit „**sankční soudní poplatek**“ v určité výši. Německý Spolkový ústavní soud může v případě zneužití práva podat stížnost stěžovateli uložit povinnost uhradit tento poplatek ve výši až € 2 600.¹⁸⁰ Ukazuje se, že tato úprava má dostatečný odrazující účinek právě pro ty, kdo by chtěli zneužívat práva obrátit se na tuto soudní instanci.

Pokud by český zákonodárce chtěl do právní úpravy správního soudnictví zakotvit podobný institut, musel by ovšem opět pamatovat na **závazky plynoucí z unijního práva**, na něž mohou finanční omezení přístupu k soudu narážet. Čl. 11 odst. 4 směrnice EIA totiž stanoví, že řízení, k němuž musí mít dotčená veřejnost ve věcech touto směrnicí upravených přístup, nesmí být mimo jiné **nepřiměřeně nákladná**.

V letošním rozsudku *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy*¹⁸¹ Soudní dvůr EU judikoval, že „*požadavek stanovený jak v čl. 11 odst. 4 směrnice 2011/92, tak v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy, aby soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, nezakazuje, aby vnitrostátní soudy uložily náhradu nákladů řízení navrhovateli. Výslovně to vyplývá z Aarhuské úmluvy, podle které musí být unijní právní předpisy náležitě uvedeny v soulad s úmluvou, přičemž*

¹⁸⁰ Instrukce k podání ústavní stížnosti ke Spolkovému ústavnímu soudu dostupné na https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/zielgruppeneinstieg/Merkblatt/Merkblatt_node.htm.

¹⁸¹ Rozsudek ve věci C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* ze dne 15. 3. 2018.

čl. 3 odst. 8 této úmluvy upřesňuje, že se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních (...). Je tudíž možné, aby vnitrostátní soud vzal v úvahu takové faktory, jako jsou zejména rozumná šance na úspěch opravného prostředku nebo jeho neuvážlivý či šikanózní charakter, za předpokladu, že výše nákladů uložených navrhovateli není nepřiměřeně vysoká.“¹⁸² Soudní dvůr EU totiž dodal, že „se členský stát nemůže odchýlit od požadavku uloženého článkem 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a článkem 11 odst. 4 směrnice 2011/92, aby určitá soudní řízení nebyla nepřiměřeně nákladná, pokud je opravný prostředek podán neuvážlivě či je šikanózní nebo pokud mezi údajným porušením vnitrostátního práva v oblasti životního prostředí a škodou na životním prostředí neexistuje žádná souvislost.“¹⁸³

O zavedení soudního „sankčního“ poplatku lze tedy teoreticky uvažovat, ale jen v případě stanovení jeho přiměřené výše. Možnost správního soudu uložit povinnost tento poplatek uhradit bude ideálně stanovena v určitém rozmezí, aby správní soud mohl zohlednit konkrétní okolnosti věci. Uvažovat lze například o maximální výši tohoto poplatku v částce 50 000 Kč, obdobně jako je tomu u pořádkové pokuty.¹⁸⁴

Současně je třeba upozornit, že v poměrně odborných environmentálních otázkách může být v praxi obtížné odpovědně vyhodnotit, zda konkrétní žalobní bod spadá do některé z výše uvedených kategorií zneužití práva. Zamýšlených cílů odbourání šikanózních aktivit žalobců by navíc teoreticky bylo možné dosáhnout i zpřísněním podmínek jejich účasti, které unijní právo i judikatura Soudního dvora umožňuje. V tomto směru sehraje důležitou roli hlubší analýza reálných požadavků plynoucích právě z unijního práva, která může zákonodárci ukázat cestu, kterou se lze v rámci rekodifikace vydat.

2.4 Úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby

Institut odkladného účinku umožňuje soudu zasáhnout do právních poměrů vytvořených správními orgány a na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před soudem – tyto poměry změnit odložením účinků napadeného rozhodnutí. Hlavním smyslem a účelem institutu odkladného účinku žaloby je možnost docílit toho, aby **po dobu přezkumu napadeného pravomocného a vykonatelného rozhodnutí toto rozhodnutí dočasně pozbylo vlastnosti vykonatelnosti a nezakládalo právní následky**. V určitých specifických situacích by totiž po provedení (výkonu) napadeného rozhodnutí, které by později správní soud zrušil (či vyslovil jeho nicotnost), bylo prakticky

¹⁸² Tamtéž, body 60-61.

¹⁸³ Tamtéž, bod 65.

¹⁸⁴ Srov. např. § 53 odst. 1 o. s. ř.

nemožné či nepřiměřeně obtížné obnovit stav věcí před vydáním zrušeného rozhodnutí.¹⁸⁵

V těchto **výjimečných situacích** princip efektivní ochrany práv vyžaduje, aby správní soud po dobu trvání soudního přezkumu pozastavil výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí. V opačném případě soudní přezkum ztratí podstatnou část svého základního smyslu, kterým je zabránit ovlivnění právních poměrů jednotlivců nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Za těchto výjimečných okolností je proto namístě dát přednost riziku opožděného účinku napadeného rozhodnutí (až po skončení soudního přezkumu) před riziky plynoucími z okamžitých účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno.¹⁸⁶ Přiznání odkladného účinku žaloby proto umožňuje žalobci poskytnout efektivní soudní ochranu, kterou lze označit za požadavek ústavní i unijní povahy.

Právě uvedené se bude týkat jen velmi výjimečných situací soudního přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů. **Podání správní žaloby ve stavebních věcech nebude mít automatický odkladný účinek**, jako je tomu v některých jiných oblastech správního práva.¹⁸⁷

Současná právní úprava¹⁸⁸ zásadně pro přiznání odkladného účinku předpokládá odůvodněný návrh žalobce¹⁸⁹ a splnění tří meritorních podmínek:

- a) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro žalobce **újmu**,
- b) tato újma musí být vyšší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,
- c) **absence rozporu s důležitým veřejným zájmem.**

Tato kritéria ale v praxi správní soudy nadužívají. Přiznávají například odkladné účinky i žalobám proti územnímu rozhodnutí, přestože daný projekt vyžaduje k započetí realizace ještě stavební povolení. K přiznání odkladného účinku dochází **nežádoucím automatizovaným způsobem**. Podle § 94 odst.

¹⁸⁵ Srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 653

¹⁸⁶ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 131/2005-39.

¹⁸⁷ Viz např. § 172 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů; či § 32 odst. 2 a 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, který dokonce přiznává odkladný účinek i kasační stížnosti.

¹⁸⁸ Viz § 73 s. ř. s. a v případě kasační stížnosti § 107 s. ř. s.

¹⁸⁹ Nejvyšší správní totiž v té souvislosti dovodil, že pokud „stěžovatel podá blanketní kasační stížnost, počne lhůta pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) běžet zpravidla až v okamžiku, kdy stěžovatel doplní důvody, pro něž rozsudek krajského soudu napadá (§ 106 odst. 3 s. ř. s.).“ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17.

5 stavebního zákona totiž platí, že „[d]ojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává“. Správní soudy s ohledem na citované ustanovení¹⁹⁰ ovšem již vychází z toho, že tu existují rizika plynoucí z realizace stavby. S ohledem na průměrnou délku řízení o žalobě se podle nich může stát, že ještě před vydáním soudního rozhodnutí týkajícího se umístění stavby dojde k vydání stavebního povolení. Úspěch žalobce v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí pak bude podle správních soudů kvůli § 94 odst. 5 stavebního zákona ve výsledku bezcenný. Po vydání stavebního povolení žalovaný správní orgán, jehož územní rozhodnutí správní soud zrušil, totiž musí přistoupit pouze k zastavení územního řízení.¹⁹¹

Z tohoto pohledu nepovažují krajské soudy za rozhodné, že samotné rozhodnutí ještě stavebníka neopravňuje k realizaci stavby. Dokonce ve své rozhodovací praxi k odkladným účinkům uvádí, že „odkladný účinek žaloby je sice výjimečným institutem, avšak to neznamená, že lze bez dalšího vždy očekávat, že k jeho přiznání v té které věci nedojde. Zejména s ohledem na dosavadní soudní praxi v případech žalob proti územním rozhodnutím (...) přitom mohlo být stavebníkům známo, že zde existuje riziko přiznání odkladného účinku (...). I pokud by tedy došlo na straně stavebníků k újmě, stěží ji lze považovat za nečekanou, a lze ji spíše než přiznání odkladného účinku přičítat nesprávnému podnikatelskému úsudku stavebníků.“¹⁹²

Změny v procesní podobě povolovacího řízení naštěstí vznik těchto konkrétních problémů v jednotlivých mezifázích řízení podle stavebního zákona vyloučí. Přesto snahou rekodifikace je, aby se obdobná perspektiva a **sklon k automatickému přiznávání odkladných účinků neobjevil** i v případě žalob proti rozhodnutím stavebních úřadů, která budou výsledkem jednotného povolovacího řízení.

Obecnou koncepci rozhodování o odkladném účinku žaloby totiž dále nabourává i § 9d zákona EIA. Podle tohoto ustanovení správní soud musí sám z úřední povinnosti rozhodnout o přiznání odkladného účinku vůči napadenému rozhodnutí (či nařízení předběžného opatření), hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí. Toto ustanovení obsahující **relativně vágní kritérium** možné hrozby škod na životním prostředí opět v praxi reálně vede k tomu, že správní soudy raději z procesní opatrnosti „automaticky“ odkladný účinek přiznávají.

¹⁹⁰ Srov. také související § 114 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení.

¹⁹¹ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 6 As 340/2017-33; nebo ze dne 17. 2. 2016, č. j. 2 As 21/2016-68.

¹⁹² Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2018, č. j. 43 A 85/2018-176.

Rovnováha mezi zájmy žalobců a jiných účastníků řízení či osob zúčastněných na řízení (mezi kterými mnohdy jsou úspěšní žadatelé-stavebníci) se proto v dnešním právu neúměrně vychýlila. Zákonná úprava přiznávání odkladného účinku ve stavebně-právních věcech se proto obecně zaměřila na poskytování ochrany práv, která se nestanou teoretickými a iluzorními, ale praktickými a efektivními, jak ve své judikatuře často uvádí Evropský soud pro lidská práva i Ústavní soud. Rozhodování o přiznání odkladného účinku ve stavebních věcech by měl zákon vždy spojovat s **návrhem žalobce** a současně by měl správní soudy vést k **včasnému a pečlivému zvážení proporcionality rozhodnutí o (ne)přiznání odkladného účinku**. Toto rozhodnutí správního soudu totiž může mít v praxi kriticky důležitý dopad na efektivitu výsledku celého řízení.¹⁹³

Roli tedy hraje zejména **rychlost rozhodnutí** o (ne)přiznání odkladného účinku a **zvážení relevantních kritérií**. Současná právní úprava vyžaduje, aby správní soud o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodl bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů. V tom odpovídá i potřebám stavebního práva. Je však otázkou, zda by nebylo namístě pro potřeby věcí stavebního práva **upřesnit kritéria, která správní soud musí vzít v potaz**. Z praxe vyplývá, že tato potřeba na upřesnění kritérií pro přiznání odkladného účinku existuje.

Pro rozhodování o odkladném účinku ve stavebních věcech je proto namístě zakotvit **speciální ustanovení, které bude přehledně stanovovat, jaká kritéria musí správní soud vzít v úvahu** předtím, než rozhodne, zda odkladný účinek přizná. Kromě výše uvedených obecných aspektů by jedním z těchto kritérií v návaznosti na dnešní úpravu měla být **hrozba škod na životním prostředí**. Z pohledu unijního práva je třeba brát v potaz veškeré stavební zásahy, ke kterým vede záměr, jak tento pojem chápe Soudní dvůr EU. Již jeho starší judikatura upřesňovala, že „*pojem „záměr“ se týká stavebních prací nebo zásahů*“.¹⁹⁴ Při posuzování, zda žalobě přiznat odkladný účinek je proto nutné brát v potaz nejen finální stavbu, ale i škody hrozící ze samotné výstavbové činnosti.

Při rozhodování o odkladném účinku by správní soudy také měly brát v potaz i **práva osob zúčastněných na řízení**, kterými jsou většinou stavebníci. Jejich právní jistotu může neadekvátně přiznaný odkladný účinek žaloby na dlouho narušit a přinést jim ekonomické škody, bez jakéhokoli jejich zavinění. V té souvislosti je třeba připomenout, že podle judikatury Ústavního soudu jsou **osoby zúčastněné na řízení subjekty procesních garancí podle**

¹⁹³ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3831/14 ze dne 6. 5. 2015 (U 7/77 SbNU 943).

¹⁹⁴ Srov. rozsudek ve věci C-2/07 *Abraham a další* ze dne 28. 2. 2008, bod 23, či rozsudek ve věci C-275/09 *Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další* ze dne 17. 3. 2011, bod 20.

čl. 38 odst. 2 Listiny, který stanoví právo každého, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.¹⁹⁵ Tyto garance bývají v rozhodování správních soudů mnohdy opomíjeny.

S ohledem na výše uvedené jsou navrhovány následující podmínky pro přiznání odkladného účinku ve stavebních věcech:

- a) **podání návrhu žalobce, který musí být řádně odůvodněný, přičemž řádně odůvodněna musí být současně i žaloba, resp. kasační stížnost,**
- b) **výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat újmu pro žalobce, nebo hrozbu vzniku škody na životním prostředí,**
- c) **tato újma musí být vyšší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, včetně osob zúčastněných na řízení,**
- d) **přiznání odkladného účinku nesmí odporovat důležitému veřejnému zájmu.**

V případě přiznání odkladného účinku žalobě ve stavebních věcech pak automaticky bude následovat **přednostní projednání žaloby** a rozhodnutí o ní. Shora uvedené se týká i řízení o kasační stížnosti.

2.5 Zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod

Jednou z náležitostí žaloby jsou podle § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobní body. Tím se rozumí, uvedení **skutkových a právních důvodů nezákonnosti nebo nicotnosti** rozhodnutí, individualizovaných na projednávaný případ. Jak se zdůrazňovalo již v době prvorepublikového správního soudnictví: „*žalobní (stížní) body, to je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. (...) dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu. (...) ze stížnosti má být zřejmo, pokud se rozhodnutí bere v odpor a v čem stěžovatel porušení práva a právně mylné posouzení věci spatřuje (...) Pouhé uvádění skutečností, jež stížnost vůbec nijak neuvádí ve vztah ke tvrzené nezákonnosti nebo vadě řízení, se obvykle za dostatečné nepovažuje.*“¹⁹⁶

Obdobně Hoetzel zdůrazňoval: „*Označení těchto bodů je conditio sine qua non. Ony vytyčují meze, v kterých se soud může vůbec napadaným správním aktem obírat (...). Kdy jsou stížnostní body přesně označeny, konkretisovány, nelze říci všeobecně (...). Naprosto (však) nestačí, jako se nezřídka děje, jestliže stížnost*

¹⁹⁵ Viz zejména nálezy sp. zn. II. ÚS 310/04 ze dne 26. 4. 2005 (N 93/37 SbNU 269) a sp. zn. IV. ÚS 4468/12 ze dne 23. 9. 2013 (N 167/70 SbNU 553).

¹⁹⁶ Viz Hácha, E. *Slovník veřejného práva československého* (heslo: Nejvyšší správní soud). 1. vyd. Brno: Polygrafia, 1932. Reprint Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 855.

*podává rozvláčné vyličení děje končíc prostě návrhem, aby rozhodnutí bylo pro nezákonnost nebo pro vadné řízení zrušeno.*¹⁹⁷ Na těchto základech stojí i dnešní judikatura Nejvyššího správního soudu k pojmu žalobního bodu.¹⁹⁸

S tím, jak žalobce vymezí žalobní body, pak zrcadlově souvisí i **princip vázanosti správního soudu** těmito **žalobními body**. Soud má povinnost se s uplatněnými žalobními body patřičným způsobem vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí. Jinak zatíží své rozhodnutí vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud dokonce ve své judikatuře dovedl, že „*pokud krajský soud přezkouvá správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 SŘS), má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu.*“¹⁹⁹

Ve správním soudnictví se ovšem může stát, že správní soud například shledá důvodnost jedné ze žalobních námitek, pro kterou zruší správní rozhodnutí, a zbylými námitkami se již nezabývá, protože důvodnost již první z nich postačovala ke kasaci. To je typicky problém konceptu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nebo vad řízení, které brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů.

Platí totiž, že pokud soud dospěje k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší jej, aniž se věcně zabývá námitkami žalobce.²⁰⁰ Judikatura Nejvyššího správního soudu říká, že z povahy věci již není možné přezkoumat navazující námitky. Proto správní soud jen z důvodu nepřezkoumatelnosti musí žalobě vyhovět.²⁰¹ Obdobně přistupuje k vadám řízení, které brání přezkumu v žalobcem vymezeném rámci.²⁰² Judikatura Nejvyššího správního soudu však současně upřesňuje, že pokud se vztahuje důvod nepřezkoumatelnosti jen k některým z více navzájem oddělitelných skutkových a právních otázek, a má-li řešení ostatních otázek význam pro další

¹⁹⁷ Srov. Hoetzel, J., cit. výše, s. 439-440.

¹⁹⁸ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 Azs 9/2003-40, publ. pod č. 113/2004 Sb. NSS, a ze dne 27. 2. 2004, č. j. 4 Azs 3/2004-48; z judikatury rozšířeného senátu pak viz jeho rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2008 Sb. NSS a z poslední doby rozsudek ze dne 20. 3. 2018, č. j. 3 Azs 66/2017-31.

¹⁹⁹ Srov. rozsudek ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, publ. pod č. 2510/2012 Sb. NSS.

²⁰⁰ Srov. Potěšil, L., Šimíček, V., cit. výše, s. 694.

²⁰¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 3 As 6/2004, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS

²⁰² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS.

řízení a rozhodnutí ve věci, pak krajský soud ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky přezkoumá.²⁰³

Zákonodárce se nicméně již v minulosti pokusil předejít vzniku nežádoucích důsledků výše popsaných problémů. Správní orgán sice může v novém řízení napravit pochybení, která mu správní soud vytkl. Současně však přetrvávají ostatní vady rozhodnutí (či řízení, které jeho vydání předcházelo), na které se správní soud doposud nezaměřil. V případě opakované správní žaloby z toho důvodu hrozí opětovné zrušení správního rozhodnutí pro důvodnost žalobní námitky, která nebyla dříve projednána. V úzeji zaměřeném zákoně o urychlení výstavby se s účinností od 1. 1. 2018 poprvé v naší právní úpravě soudního přezkumu správních rozhodnutí objevila **povinnost správního soudu projednat a vypořádat se se všemi žalobními námitkami**.

Nabízí se proto rozšíření tohoto nového institutu v našem správním soudnictví na všechny věci stavebního práva, nikoliv jen na oblast urychlování výstavby. Správní soudy budou muset vynaložit potřebné úsilí k vypořádání se se všemi žalobními námitkami. Současně budou mít povinnost poskytnout stavebnímu úřadu obzvláště **pečlivý návod**, jak po vrácení věci k dalšímu řízení postupovat a veškeré napadené protizákonnosti odstranit. Právě tyto prostředky a jejich důsledné aplikování v praxi budou alespoň do určité míry suplovat praktickou nemožnost zavedení principu úplné apelace ve stavebních věcech. Zároveň zabrání zbytečnému ping-pongu a dostojí zásadě hospodárnosti řízení.

Tato změna však musí respektovat **meze správního uvážení**, které správním orgánům dává zákon. Správní soudy s ohledem na dělbu moci nemohou vstupovat do prostoru, ve kterém orgány veřejné správy toto správní uvážení požívají.

Kromě toho lze uvažovat o **odmítnutí následné „opakované“ správní žaloby pro nepřipustnost**, pokud stavební úřad po zrušení svého prvotního rozhodnutí **respektoval závazný právní názor správního soudu**. Obdobný procesní režim se dnes uplatňuje mezi krajským soudem a Nejvyšším správním soudem. Pokud krajský soud následuje závazný právní názor ve zrušovacím rozsudku Nejvyššího správního soudu, pak je opakovaná kasační stížnost o týchž otázkách zásadně nepřipustná.²⁰⁴

²⁰³ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS.

²⁰⁴ Viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Z tohoto pravidla existují výjimky, například pokud správní Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, zmatečnost nebo nezákonnost odmítnutí či zastavení věci [§ 103 odst. 1 písm. c), d) a e) s. ř. s.]. V takovém případě je opakovaná kasační stížnost přípustná, protože se Nejvyšší správní soud ještě závazně nevyjádřil k meritu věci. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165 (publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS).

2.6 Vytvoření specializovaných senátů u vybraných správních úseků krajských soudů a jejich obligatorní místní příslušnost ve věcech stavebního práva

Další zamýšlenou změnou je zavedení **stavební specializace** na úrovni správních úseků krajských soudů. Cestou stavebně-právní specializace se vydalo nám právně blízké Německo, které ve federálním stavebním zákoně²⁰⁵, stanovilo požadavek, aby u krajských soudů vždy existoval alespoň jeden či více stavebně-právních senátů.²⁰⁶ Německý federální stavební zákon upravuje i konkrétní složení těchto senátů.²⁰⁷

Specializace je v justici poměrně často diskutované téma. Nemá jen plusy, ale je třeba přiznat i její mínusy, mezi které může patřit jistá „personalizace“ některých oblastí práva, ve kterých ve výsledku rozhoduje jen úzká skupina soudců. Judikatura se pak s ohledem na chybějící názorovou pluralitu nevyvíjí. Z druhé strany nelze odhlédnout od skutečnosti, že organizační nastavení správního soudnictví neodpovídá relaci nápad – počet soudců. Je všeobecně známo, že například Městský soud v Praze je dlouhodobě přetížený, v důsledku čehož u něj trvá řízení i tři a více let. U mnohých senátů má přetížení často vliv i na kvalitu jejich rozhodnutí.

Návrhy ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů přitom kladou na soudní rozhodování další **zvýšené nároky** (srov. výše přiblížený návrh na zavedení apelačního prvku, zavedení povinnosti vypořádat všechny námitky apod.). Posílení odbornosti soudců rozhodujících ve stavebních věcech, které jistá míra specializace umožní, i touto optikou povede ke **zlepšení kvality soudních rozhodnutí a zkrácení délky soudního přezkumu**.

Specializace je proto jedním z argumentů pro personální posílení vybraných správních úseků krajských soudů. Specializované senáty na stavební agendu by neměly být vytvořeny na všech správních úsecích krajských soudů, ale pouze na některých. Pro stavební agendu tedy bude současně zavedena **speciální místní příslušnost**. Není určitě vhodné ji zavádět u správních úseků s menším počtem soudních oddělení (u některých – zejména u poboček krajských soudů – působí např. jen jeden až dva senáty). U těchto menších správních úseků by specializace byla iluzorní. Specializace má proto smysl jen u větších správních úseků, kde bude současně zajištěna i potřebná názorová pluralita.

V českém právu bylo pomyslnou první vlašťovkou v tomto směru zavedení speciální místní příslušnosti k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se

²⁰⁵ Baugesetzbuch (BauGB)

²⁰⁶ Viz § 220 BauGB

²⁰⁷ Tamtéž.

umist'uje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury, u Krajského soudu v Ostravě.²⁰⁸ Ustanovení § 7 odst. 4 s. ř. s. nyní dále výslovně stanoví, že u tohoto soudu bude v těchto věcech rozhodovat specializovaný senát. Zákodárce se v tomto případě poprvé vydal cestou zavedení obligatorní místní příslušnosti pro přezkum rozhodnutí²⁰⁹ konkrétního správního soudu a související specializace. Nabízí se proto otázka, zda na tyto skutečnosti nenavázat v paragrafovaném znění doprovodné legislativy k novému stavebnímu zákonu.

Tyto kroky kromě **zrychlení rozhodování** o žalobách proti rozhodnutím stavebních orgánů přinesou i **zkvalitnění** soudních rozhodnutí v této oblasti. Zrcadlově pak lze argumentovat, že opomenutí zakotvit specializaci soudních senátů může naopak způsobit zpomalení rozhodování ve stavebních věcech a hrozbu nejednotnosti při výkladu ustanovení nového stavebního zákona.

Předkladatel věcného záměru se však nekloní k zavedení **stavebně-právní specializace u Nejvyššího správního soudu**. Po nedávném zrušení kolegií u tohoto soudu by mohlo jít o nesystémový krok zpět. Absence specializace u Nejvyššího správního soudu by pak byla pojistkou názorové plurality a dalšího vývoje judikatury v oblasti stavebního práva.

2.7 Další procesní změny v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu

Další možné návrhy na procesní změny mají jako společného jmenovatele **posílení procesního postavení stavebníka**.

V první řadě mají mít krajské správní soudy **notifikační povinnost** uvědomit stavebníka bez zbytečného odkladu o skutečnosti, že proti rozhodnutí o povolení stavby v jeho prospěch byla podána správní žaloba. Povědomí o jejím podání je totiž pro stavebníka důležité z hlediska jeho stavebně-právní jistoty a možných rizik dalších kroků směřujících k provedení stavby.

Stavebníci pak mají **automaticky mít postavení osoby zúčastněné na řízení** podle § 34 s. ř. s. Díky tomu je nebude nutné vyzývat k vyjádření, zda vůbec chtějí uplatňovat práva plynoucí z tohoto procesního postavení, což povede k další úspoře procesního času.

Případně lze jako alternativu zvážit, že stavebníkům bude zákonodárcem přiznáno postavení účastníka řízení se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími.

²⁰⁸ Viz § 7 odst. 4 s. ř. s.

²⁰⁹ Viz ovšem příslušnost Městského soudu v Praze k řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu podle § 101e odst. 4 s. ř. s.

Obě navrhované změny se pak **obdobně uplatní i v řízení o kasační stížnosti** před Nejvyšším správním soudem.

3. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace

3.1 VARIANTA 1: Soudní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Právě v oblasti **soudního přezkumu** lze hledat hlavní výhody změny formy vydávání územně plánovací dokumentace. Soudní přezkum bude především omezenější a předvídatelnější. Pro přesné vystižení navrhovaných změn je třeba v dalším textu rozlišovat tři kategorie soudního přezkumu:

- **abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace** (bez souvislosti s konkrétním rozhodnutím s možností soudu zrušit územně plánovací dokumentaci v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele),
- **konkrétní kontrolu zákonnosti územně plánovací dokumentace** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z územně plánovací dokumentace; nemůže vést k jeho zrušení, ale pouze k jeho neaplikaci v konkrétní věci).
- **incidenční přezkum územně plánovací dokumentace** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z územně plánovací dokumentace; taktéž může vést ke zrušení územně plánovací dokumentace v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele).

3.1.1 Abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

V **abstraktním přezkumu** – bez spojitosti s konkrétním případem – lze dnes ústavnost a zákonnost podzákonných právních předpisů přezkoumávat jen před **Ústavním soudem** v řízení o návrhu na zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Navrhovatelů na zrušení obecně závazné vyhlášky předpokládá zákon několik.²¹⁰ Nejaktivnější v praxi je v tomto ohledu ovšem **Ministerstvo vnitra**, které může Ústavnímu soudu navrhnout zrušení obecně závazné vyhlášky, pokud územní samosprávný celek nevyhoví výzvě ke zjednání nápravy, ke které může Ministerstvo vnitra přistoupit v rámci jeho dozoru nad zákonností vydávání a obsahu obecně závazných vyhlášek.²¹¹

²¹⁰ Viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

²¹¹ Viz § 123 obecního řízení, § 81 krajského zřízení a § 106 zákona o hlavním městě Praze.

V oblasti stavebního práva a územního plánování lze však uvažovat o **zúžení aktivně legitimovaných subjektů** k napadení územního plánu v abstraktním soudním přezkumu.

Nelze ovšem opomenout **územní samosprávné celky**. Zastupitelstva krajů a obcí mají aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení právního předpisu již dnes. V oblasti územního plánování je však opět namístě tuto aktivní legitimaci upřesnit. Kraje i obce mají mít možnost napadnout celostátní územně plánovací nástroje, pokud budou tvrdit, že porušují jejich právo na územní samosprávu. Z toho důvodu jejich aktivní legitimace bude pokrývat možnost napadnout i strategickou část celostátního územně plánovacího nástroje, která bude závazná pro veřejnou správu, bude-li například stanovovat nepřiměřené podmínky pro pořizování územně plánovacích dokumentací samospráv. Obec bude mít možnost napadnout územní plán kraje²¹² a kraj naopak obecní územní plán či regulační plán obce.²¹³ Dnešní soudní praxe zná i možnost napadení územního plánu sousední obce.²¹⁴

Z judikatury Soudního dvora EU pak lze za určitých nejednoznačných podmínek dovozovat, že by v některých kategoriích případů měla mít aktivní legitimaci k podání návrhu na abstraktní přezkum územního plánu ve formě právního předpisu i **dotčená veřejnost**.²¹⁵ Byť by se mohlo zdát být v našem právu nesystémové, aby jednotlivec měl přímou možnost napadnout právní předpis, není vyloučeno, že by povinnost zavést aktivní legitimaci dotčené veřejnosti vyslovil buď Ústavní soud nebo Soudní dvůr EU. Aktivní legitimaci dotčené veřejnosti lze však nepochybně blíže konkretizovat stanovením některých doplňujících podmínek (viz část 2. 2. 4. níže).

VARIANTA 1: Z hlediska efektivity abstraktního soudního přezkumu a zamezení justičního „ping-pongu“ mezi až třemi soudními instancemi je procesně hospodárné, aby v abstraktním přezkumu rozhodovala jen jedna soudní instance, kterou je dnes **Ústavní soud**. V obecné rovině totiž nelze z ústavního práva dovozovat požadavek na víceinstanční soudní přezkum zákonnosti právních předpisů.

VARIANTA 2: Rekodifikace však v oblasti abstraktního soudního přezkumu může využít jedno řešení, které Ústava nabízí, ale zákonodárce jej doposud neaktivoval. Podle čl. 87 odst. 3 Ústavy zákon může stanovit, že **namísto**

²¹² Možnost napadnout obecně závaznou vyhlášku kraje má zastupitelstvo obce již dnes podle § 64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu.

²¹³ Zastupitelstvo kraje dnes může napadnout jakýkoliv právní podzákonný (jiný) právní předpis podle § 64 odst. 2 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

²¹⁴ Srov. např. věc řešenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 187/2017-149.

²¹⁵ Viz zejména rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-237/07 *Janecek* ze dne 25. 7. 2008, bod 19.

Ústavního soudu rozhoduje **Nejvyšší správní soud** o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Zákodárce proto může přenést rozhodování o zákonnosti územně plánovací dokumentace jako právních předpisů právě na **Nejvyšší správní soud**. Ten má potřebnou praxi k posuzování návrhů na zrušení územně plánovací dokumentace z hlediska jejich zákonnosti. Tato změna navíc částečně uleví Ústavnímu soudu od této agendy, která je pro něj systémově netypická právě s ohledem na nutnost posuzovat i zákonnost napadeného aktu, nikoliv pouze jeho ústavnost.

Je však třeba dodat, že z Ústavy se Nejvyšší správní soud může věnovat jen přezkumu **zákonnosti** územně plánovací dokumentace. Otázku jeho ústavnosti bude muset i nadále řešit **Ústavní soud**, který je v našem ústavním systému se specializovaným a koncentrovaným ústavním soudnictvím **jediným orgánem, který může zrušit právní předpis pro jeho rozpor s ústavním pořádkem**.²¹⁶ Kromě toho bude územním samosprávným celkům svědčit aktivní legitimace k tzv. **komunální ústavní stížnosti**²¹⁷ proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejich návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace.²¹⁸ Abstraktní soudní přezkum územně plánovací dokumentace tak sice bude jednodušší oproti dnešku, ale nebude začínat a končit u jedné soudní instance.²¹⁹ Zákodárce proto bude muset zvážit, zda výše zmíněná pozitivní aktivace čl. 87 odst. 3 Ústavy a zapojení Nejvyššího správního soudu do kontroly zákonnosti právních předpisů převažují nad těmito dvěma mínusy.

Z konstrukce čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, který dává pravomoc k přezkumu ústavnosti a zákonnosti podzákonných právních předpisů Ústavnímu soudu, a čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy, který umožňuje přenos přezkumu zákonnosti právních předpisů na Nejvyšší správní soud, nicméně plyne možnost pro zákodárce zakotvit vztah obou soudních instancí při přezkumu územních plánů na základě **principu subsidiarity**. Je proto možné v zákoně o Ústavním soudu stanovit povinnost aktivně legitimovaných subjektů obrátit se nejprve na Nejvyšší správní soud s návrhem na abstraktní přezkum zákonnosti územně plánovací dokumentace, přičemž nositelé ústavně zaručených práv (územní samosprávné celky) budou následně mít otevřenou cestu k přezkumu ústavnosti územních plánů.

²¹⁶ Viz čl. 83 Ústavy a čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002.

²¹⁷ Viz čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

²¹⁸ Jen pro úplnost doplňujeme, že Ústavní soud umožňuje námitky územních samosprávných celků na poli práva na územní samosprávu i v rámci obecné ústavní stížnosti, viz náleze sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2015, body 15-17.

²¹⁹ Blíže viz Filip, J. V. Čl. 87 [Vázanost soudců, předložení věci Ústavnímu soudu]. In: Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V. Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 1183-1184.

Pokud Ústavní soud (či Nejvyšší správní soud) zruší v abstraktním přezkumu územně plánovací dokumentaci v podobě právního předpisu, uplatní se pravidlo, které dnes zná § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle něj **pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena** (kromě trestních rozsudků – viz § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však **nelze vykonávat**. To se týká i části právních předpisů, popřípadě některých jejich ustanovení.²²⁰ Zákon o Ústavním soudu pak dodává, že jinak **práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena**.²²¹

Komentářová literatura tuto konstrukci následků zrušení právního předpisu, na jehož základě veřejná moc rozhodovala, dále rozebírá. Ivo Pospíšil konkrétně k § 71 zákona o Ústavním soudu píše: „V případě (...) pravomocných rozhodnutí zákon nevytváří prostor ani pro jejich zrušení cestou opravného prostředku. Tato **rozhodnutí tedy zůstanou formálně platná**, avšak práva a povinnosti z nich vyplývající (bez ohledu na to, zda práva byla rozhodnutím pouze deklarována či konstituována) nelze vykonat, tedy **jejich plnění nelze státně mocensky vynutit**. Jinak řečeno, taková rozhodnutí přestávají být v důsledku derogačního nálezu exekučními tituly, na jejichž základě by bylo možné provádět výkon rozhodnutí (...). Otázkou ovšem je, zda tento důsledek lze vztahovat pouze na rozhodnutí, která nabyla právní moci před nabytím vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavního soudu. Vyloučení protiústavnosti i v rovině individuálních právních aktů vede k závěru, že toto ustanovení je třeba vztáhnout i na rozhodování orgánů veřejné moci, které k okamžiku vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu neskončilo. Jinak řečeno, **požadavek nevykonatelnosti je třeba vztahovat i na ta rozhodnutí, která byla vydána, resp. nabyla právní moci až po nálezu Ústavního soudu**. Pokud rozhodující orgán založí své rozhodnutí na zrušeném právním předpise, aniž by zohlednil nosné argumenty Ústavního soudu vedoucí k derogaci předpisu, zatíží i toto své rozhodnutí překážkou vykonatelnosti.“²²²

Důležitou roli má pravidlo uvedené v § 71 odst. 4, podle kterého **práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena**.²²³ Dané ustanovení je podle komentářové literatury třeba vykládat tak, že „derogační nález se nedotýká těchto práv a povinností a jejich

²²⁰ Viz § 71 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

²²¹ Viz § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

²²² Pospíšil, I. § 71 (Vliv nálezu na individuální práva a povinnosti). IN: Wagnerová, E., a kol. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2018-10-10]. ASPI_ID KO182_1993CZ. Dostupné v systému ASPI. ISSN: 2336–517X.

²²³ Srov. obdobnou úpravu v § 101d odst. 4 s. ř. s.

*realizace. Jiná je ovšem situace, pokud by se účastníci takového právního vztahu dožadovali ochrany práv či vynucení povinností ze strany státu. V takových případech je třeba vážit mezi principem právní jistoty a ochranou jiných ústavních principů (resp. základních práv), jejichž prosazení vedlo ke zrušení právního předpisu.*²²⁴

K tomu se vyslovil i Ústavní soud, který judikoval,²²⁵ že **v případě vertikálních vztahů (mezi nositelem ústavně zaručených práv a státem) je třeba dát přednost ochraně základních práv před právní jistotou a důvěrou v právo.** V případě těchto vztahů vyslovení neústavnosti právního předpisu bude mít dopad i na práva založená na základě neústavního právního předpisu. V případě **vztahů mezi nositeli ústavně zaručených práv však Ústavní soud dospěl k závěru, že by měla mít prioritu důvěra nositele základního práva v právní řád.** Zrušení právního předpisu by se nemělo práv z těchto vztahů dotknout. Výjimkou tvoří jen ochrana hodnot, které spadají do rámce materiálního jádra Ústavy podle čl. 9 odst. 2.²²⁶

Zásadně proto zrušení územně plánovací dokumentace nemůže mít dopad na pravomocná rozhodnutí a práva či povinnosti, která vznikla na jeho základě, což lze označit za plus formy právního předpisu.

3.1.2 Konkrétní kontrola zákonnosti územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Změna formy územně plánovací dokumentace jako právního předpisu se také projeví, pokud žalobce napadne konkrétní rozhodnutí, které vzešlo z takové územně plánovací dokumentace. V rámci tzv. **konkrétní kontroly zákonnosti** totiž na územně plánovací dokumentace dopadne čl. 95 odst. 1 věta druhá Ústavy. Podle tohoto ustanovení si **soudce obecného soudu může posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou** ve smyslu čl. 10 Ústavy. Pokud soudce dospěje k závěru, že tento právní předpis zákonu či mezinárodní smlouvě odporuje, pak jej **nesmí aplikovat** a musí přímo aplikovat právní předpis vyšší právní síly.

Pokud tedy krajský soud nebo Nejvyšší správní soud²²⁷ v konkrétní věci dospěje k tomu, že územně plánovací dokumentace odporuje zákonu či mezinárodní smlouvě, nebude jej moci aplikovat. Jestliže k takovému výsledku dojde v řízení o žalobě proti rozhodnutí (včetně řízení o kasační stížnosti), které z takového

²²⁴ Tamtéž.

²²⁵ Srov. nález Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.).

²²⁶ Tamtéž.

²²⁷ Jen pro upřesnění, čl. 95 odst. 1 Ústavy se neuplatní v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem, zákon o Ústavním soudu však v § 64 odst. 2 písm. c) dává senátům Ústavního soudu pravomoc navrhnout plénu Ústavního soudu zrušení jiných právních předpisů.

územního plánu vzešlo, vznikne otázka, **jaké dopady takové „vypnutí“ územně plánovací dokumentace bude mít na napadené rozhodnutí.**

V prvé řadě to nebude **znamenat obecné zrušení** obecně závazné vyhlášky s územně plánovací dokumentací. Pouze se v dané konkrétní věci nepoužije. A pokud například obecný soud dojde k závěru o nezákonnosti územně plánovací dokumentace obce, bude moci posoudit napadené rozhodnutí z pohledu vyšší územně plánovací dokumentace a (hmotněprávních) požadavků plynoucích ze zákona či mezinárodní smlouvy.

Rekodifikace bude na možnost vzniku této situace pamatovat. Nový stavební zákon proto v rovině hmotného práva bude upravovat určité **minimální obecné standardy, které správní soud bude moci aplikovat, jestliže při přezkumu jednotného rozhodnutí o (ne)povolení stavby dospěje k závěru o nezákonnosti územně plánovací dokumentace** ve formě obecně závazné vyhlášky, z něhož dané rozhodnutí vychází.

Podle předkladatele je **model „vypnutí“ územně plánovací dokumentace v konkrétní věci šetrnější vůči právu na územní samosprávu a zájmu na stabilitu území** než dnešní jediná procesní možnost, kterou má správní soud v případě shledání nezákonnosti územně plánovací dokumentace: její zrušení v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele. Lze totiž pochybovat o ústavnosti tohoto řešení. Státní moc má podle judikatury Ústavního soudu zasahovat do práva na územní samosprávu přiměřeně (proporcionálně).²²⁸ Z toho plyne i její povinnost volit taková **řešení, která toto ústavně zaručené právo omezují v co nejmenší míře**, a přitom dosahují sledovaných legitimních cílů (zabránění nezákonnosti územně plánovací dokumentace) na obdobné úrovni jako řešení intenzivněji zasahující do práva na územní samosprávu. To je i případ rušení (byť částečného) územně plánovací dokumentace na jedné straně a její pouhé neaplikace podle čl. 95 odst. 1 Ústavy na stran druhé. Pouhé „vypnutí“ územně plánovací dokumentace dosahuje stejných legitimních cílů na obdobné úrovni jako (částečné) rušení, a přitom je k právu na územní samosprávu šetrnější.

3.1.3 Incidenční přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Poslední kategorií přezkumu, kterou je třeba zmínit pro případ změny formy územně plánovací dokumentace, je **přezkum incidenční**. Ten se od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů odlišuje v tom, že nezávisí na úvaze

²²⁸ Viz nález sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne ze dne 7. 5. 2013 (N 76/69 SbNU 291).

soudu, zda k němu přistoupí (je třeba návrh žalobce či stěžovatele), a zejména v tom, že na rozdíl od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů může vést k jeho zrušení.

Je třeba úvodem poznamenat, že **incidenční přezkum po změně formy územně plánovací dokumentace již určitě nebude probíhat u krajských správních soudů**. Ty budou mít jen pravomoc ke konkrétní kontrole jejich zákonnosti. To samé bude platit **i pro Nejvyšší správní soud** (pokud zákonodárce neaktivuje čl. 87 odst. 3 Ústavy, viz dále).

Pokud tedy kompetenci ke zrušení územně plánovací dokumentace jako právního předpisu bude mít nadále **jen Ústavní soud**, budou moci incidenční přezkum územního plánu navrhnout i fyzické či právnické osoby ve spojení s jejich **ústavní stížností** proti rozhodnutí správních soudů, které ho aplikovaly v konkrétní věci.²²⁹

Může se sice zdát nežádoucí, aby se incidenční přezkum s hrozbou zrušení územně plánovací dokumentace odehrával až u Ústavního soudu, ale tato hrozba nedosahuje takové intenzity, jakou dnes představují incidenční přezkumy územně plánovací dokumentace podle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. **Řízení o ústavní stížnosti**, ke které se incidenční přezkum bude vázat, má své **procesní výhody v porovnání se žalobou proti rozhodnutí**, s níž žalobce může spojit návrh na přezkum opatření obecné povahy, z něhož toto rozhodnutí vychází.

Ústavní soud zejména velmi silně trvá na tzv. **akcesoritě incidenčního návrhu**. Nejprve totiž posoudí, zda ústavní stížnost, ke které se incidenční návrh váže, není zjevně neopodstatněná či z jiného důvodu nepřipustná. Pokud nepřipustná či zjevně neopodstatněná je, pak Ústavní soud automaticky odmítá i incidenční návrh, který tak „sdílí osud“ ústavní stížnosti. Není-li totiž samotná ústavní stížnost schopná věcného projednání, odpadá tím současně i základní podmínka možného projednání návrhu na zrušení právního předpisu.²³⁰ Tříčlenný senát Ústavního soudu proto zásadně přistupuje k postoupení incidenčního návrhu plénu k přezkumu právního předpisu až v případě, že neshledá žádný důvod k odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 zákona o Ústavním soudu.

Správní soudy však natolik široké spektrum procesních možností nemají. Zejména nemají žádný nástroj obdobný institutu zjevné neopodstatněnosti, díky kterému by mohly efektivně „odfiltrovat“ i incidenční návrhy. U incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy spojeného se žalobou proti rozhodnutí ve správním soudnictví proto obdobně silný vztah akcesority, jaký lze spatřovat

²²⁹ Viz § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu.

²³⁰ Viz například usnesení sp. zn. IV. ÚS 2162/13 ze dne 24. 9. 2013, či usnesení sp. zn. I. ÚS 4008/13 ze dne 13. 3. 2014.

u ústavní stížnosti a incidenčního návrhu na přezkum právního předpisu, neexistuje. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že **u správního soudu je projednání incidenčního návrhu spolu se žalobou proti rozhodnutí pravidlem, zatímco u Ústavního soudu jde v souvislosti s podanou ústavní stížností spíše o výjimku**. Obava z toho, že by reálný incidenční přezkum s eventualitou zrušení územního plánu prováděl až Ústavní soud, je proto mnohem menší. Jde navíc o další výhodu formy územně plánovací dokumentace jako právního předpisu, která je proporcionálnější vůči všem dotčeným zájmům.

Pokud zákonodárce přenesl pravomoc k abstraktnímu přezkumu zákonnosti územních plánů ve formě právního předpisu na Nejvyšší správní soud, pak se nabízí otázka, zda by mělo být možné incidenční přezkum zákonnosti územně plánovací dokumentace zahájit ve spojení s podanou kasační stížností.²³¹ Výrok Nejvyššího správního soudu o incidenčním návrhu na zrušení územního plánu by pak opět nositelé ústavně zaručených práv mohly dále napadnout ústavní stížností, bude-li představovat zásah do jejich ústavně zaručených práv a svobod.

Plusem bude dřívější fáze soudního řízení, ve které by k incidenčnímu přezkumu územně plánovací dokumentace s alternativou jejího zrušení v rozsahu aktivní legitimace stěžovatele mohlo dojít. Za mínus však lze označit, že k incidenčnímu přezkumu bude docházet spíše pravidelně, kvůli absenci vztahu akcesority kasační stížnosti a incidenčního návrhu, plynoucího i z absence filtračního mechanismu obdobného institutu zjevné neopodstatněnosti u Ústavního soudu.

Pro případ zrušení územně plánovací dokumentace, resp. její části v incidenčním přezkumu pak budou platit stejná pravidla, jako v případě jejího zrušení v abstraktním přezkumu. Nebudou proto hrozit nepřiměřené zpětné účinky derogačního výroku soudu, který by vyvolával účinky jen do budoucna.

3.1.4 Algoritmus přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

V abstraktní a incidenční podobě přezkumu územně plánovací dokumentace jako právního předpisu bude podle předkladatele možné využít **algoritmus**, který Nejvyšší správní soud vytvořil pro přezkum stávajících územních plánů jako **opatření obecné povahy**.²³² I v případě územních plánů vydaných ve formě obecně závazné vyhlášky tedy soud může zkoumat:

- a) pravomoc k vydání územního plánu v podobě obecně závazné vyhlášky obce,

²³¹ Určitě by incidenční přezkum neměl probíhat u krajských soudů, protože ve své „ryzí“ podobě může probíhat jen u soudu nadaného pravomocí právní předpis zrušit.

²³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS.

- b) zda při vydávání územního plánu nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti,
- c) zda byl územní plán vydán zákonem stanoveným postupem,
- d) obsah územního plánu z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem, tj. s hmotněprávními předpisy,
- e) obsah napadeného územního plánu z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

Druhou alternativou je využití **čtyřstupňového testu**, který **pro přezkum ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek** používá Ústavní soud.²³³ V jeho rámci posuzuje tato kritéria:

- a) pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky,
- b) zda obec při jejím vydání nevykročila z mezí zákonného zmocnění (tedy nejednala *ultra vires*),
- c) zda nezneužila svoji působnost či neporušila zákon, a
- d) v závěru poměřuje obsah obecně závazné vyhlášky kritériem „rozumnosti“.

Oba testy jsou si obsahově velmi podobné, změna formy územně plánovací dokumentace proto nepřinesou až natolik zásadní novinky. Hlavním rozdílem je zřejmě závěrečný krok testu, ve kterém algoritmus k přezkumu opatření obecné povahy vyžaduje jeho obsahovou proporcionalitu. Ta představuje pro územní samosprávné celky přísnější standard než pouhá „rozumnost (racionalita)“, se kterou pracuje čtyřstupňový test Ústavního soudu. Výsledné nastavení algoritmu či testu přezkumu územně plánovací dokumentace však bude úkolem pro judikaturu.

3.2 VARIANTA 2: Změny soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Nepřistoupí-li zákonodárce ke změně formy územně plánovací dokumentace, lze uvažovat o několika dílčích změnách v soudním přezkumu územně plánovací dokumentace ve stávající formě opatření obecné povahy. Vzhledem k výše popsaným problémům dnešního stavu, který má předkladatel za cíl změnit, se následující návrhy týkají především soudního přezkumu opatření obecné povahy.

3.2.1 Zakotvení účinného vyčerpání námitek v procesu projednávání územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

²³³ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.).

jako podmínky jejich přípustnosti (důvodnosti) v návrhu na jeho soudní přezkum

Již výše byl zmíněn názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k otázce účinného vyčerpání námitek později uplatněných v návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako podmínky jejich přípustnosti.²³⁴ Rozšířený senát konkrétně dovodil, že neuplatnění námitek či připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy, nezabavuje navrhovatele práva návrh na přezkum opatření obecné povahy podat. Zdůraznil, že proto nemůže soud takový návrh pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.

Nejvyšší správní soud dodal, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.

Rozšířený senát se v daném usnesení opřel zejména o skutečnost, že podmínku uplatnění námitek v rámci projednávání územního plánu nestanoví zákon. Rozšířený senát konkrétně uvedl: „Procesní (návrhová legitimace), zkoumaná před tím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona správně spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. K tomu, aby jako podmínka návrhové legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví, může dojít jen výjimečně, a to při správném použití dalších metod právní interpretace. Ty se ale jednak nesmí dostat do rozporu se smyslem zákona a jednak musí být ústavně konformní především v tom, že omezení návrhové legitimace nezasáhne do ústavně zaručených práv, zejména do práva na soudní ochranu. Rozšířený senát (...) důvody k takovému extenzivnímu výkladu podmínek procesní legitimace (a tedy zúžení přístupu k soudu) neshledal.“²³⁵

Lze pak odkázat na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018, ve kterém Ústavní soud zamítl ústavní stížnost stěžovatelky i z toho důvodu, že své námitky neuplatnila v procesu přijímání zásad územního rozvoje.

²³⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS.

²³⁵ Bod 14 citovaného usnesení.

Konkrétně judikoval: „*Stěžovatelka se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje, s argumenty, které ovšem bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad. Jde přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby (...). Moravskoslezský kraj při výkonu samosprávy svého území dbal i na zájmy stěžovatelky, a to přestože její existence není ústavně zaručena (...) a ona sama ani své zájmy řádně nehájila.*“²³⁶

Zákonodárce může na tyto judikatorní závěry navázat a do textu s. ř. s. přímo zakotvit kritérium neuplatnění konkrétní námitky vůči opatření obecné povahy v procesu jeho přijímání bez právě akceptovatelného (rozumného důvodu) buď jako důvod její nepřípustnosti, nebo teoreticky i jako meritorní důvod pro její zamítnutí.

3.2.2 Jasně časové omezení pro návrh na incidenční přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Institut tzv. **incidenčního přezkumu opatření obecné povahy** umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh přezkoumat i toto opatření obecné povahy (ve stavebním kontextu může jít např. o žalobu proti územnímu rozhodnutí, které vychází z územního plánu). Po poslední velké novele stavebního zákona s důrazem na právní jistotu adresátů opatření obecné povahy však s. ř. s. současně stanoví, že návrh na jeho zrušení lze podat jen ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.²³⁷

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu²³⁸ nicméně již v minulosti dovodil, že lhůta pro napadení územního plánu (tehdy ještě tříletá) neplatí právě v případě incidenčních přezkumů. Pokud tedy žalobce napadne kupříkladu územní rozhodnutí a bude namítat nezákonnost regulativů územního plánu, ze kterého napadené územní rozhodnutí vzešlo, nemá být v námitkách vůči územnímu plánu časově omezen.²³⁹

Ačkoliv by si po uplynutí lhůty k možnému abstraktnímu napadení opatření obecné povahy již všichni jeho adresáti měli být právně jistí, že dané opatření

²³⁶ Viz bod 41 citovaného nálezu.

²³⁷ Do konce roku 2017 tato lhůta činila 3 roky.

²³⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

²³⁹ Dodejme, že z rozhodnutí rozšířeného senátu nevyplývá, zda má být v tomto případě přezkum omezen věcně, tj. zejména zda se má i v tomto případě aplikovat „plný“ algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, nebo zda má být tento přezkum omezen toliko na způsob a rozsah dotčení konkrétních subjektivních práv žalobce (tj. zejména na poslední krok algoritmu přezkum proporcionality), což by patrně bylo šetrnější z hlediska zásahu do právní jistoty adresátů opatření obecné povahy.

obecné povahy nebude soudem zrušeno, judikatura naopak vytvořila situaci, ve které si adresáti daného opatření obecné povahy nemohou být jisti nikdy, že kdykoliv v budoucnu nebude opatření obecné povahy – byť jen částečně – zrušeno. Tento stav vyvolává **extrémní právní nejistotu v území**.

Přestože cílem zkrácení lhůty pro přezkum územních plánů na jeden rok ve velké novele stavebního zákona bylo nepochybně právě i řešení problémů incidenčních přezkumů, není s ohledem na jistou nepřesnost této novely²⁴⁰ a na předchozí závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o neexistenci jakékoli lhůty pro incidenční přezkum jisté, zda se bude v praxi zkrácení lhůty na jeden rok aplikovat.²⁴¹

Při rekodifikaci stavebního práva proto předkladatel na tyto závěry judikatury výslovně zareaguje a nastolí **jasnější a právně jistější pravidla pro soudní přezkum územního plánu**. Ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. se navrhuje konstruovat například takto: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první i návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první i věty druhé nelze prominout.*“

V této souvislosti je opět nutné připomenout **ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu**, do kterého spadá právo rozhodovat o vypracování územního plánu, formulovat jeho zadání a koncept a v neposlední řadě i rozhodnout o jeho přijetí. Kromě toho jde samozřejmě i o jinou ústavně chráněnou hodnotu, kterou je **vlastnictví dotčených nemovitostí**. V neposlední řadě musí být definován veřejný zájem stavět v souladu s požadavky veřejného stavebního práva a přispět tím právě k ochraně vlastnického práva a jiných oprávněných zájmů. Časově omezená konkrétní

²⁴⁰ Srov. Černý, P. Rosinová, A. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, č. 9/2018, s. 327. Tito autoři ve vztahu k velké novele stavebního zákona, která do § 101b odst. 1 s. ř. s. doplnila větu, že zmeškání jednoleté lhůty pro podání návrhu nelze prominout „a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí“ uvádí, že „Není zřejmé, zda se jednalo o pokus zákonodárce omezit jednoletou lhůtou možnost přezkumu opatření obecné povahy i v rámci incidenčního přezkumu. I pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o pokus, který nedosáhl svého cíle, jelikož ustanovení o tom, že zmeškání jednoleté lhůty pro přezkum opatření obecné povahy nelze prominout, se na incidenční přezkum vůbec nevztahuje. Tento návrh je totiž podáván ve dvouměsíční lhůtě dle § 72 SŘS. Jsme proto toho názoru, že i po 1. 1. 2018 zůstávají závěry rozšířeného senátu NSS v platnosti a že lze návrh na zrušení opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu podat i po 1 roce od nabytí jeho účinnosti.“

²⁴¹ Doposud se k této otázce judikatorně vyjádřil jen Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 13. 6. 2018, sp. zn. 5 A 122/2018. Zkrácenou lhůtu jednoho roku aplikoval a incidenční přezkum staršího opatření obecné povahy odmítl. Nejvyšší správní soud však doposud v podobném duchu nejudikoval a jednoznačně tak nezměnil své dřívější závěry.

(incidenční) kontrola zákonnosti územně plánovací dokumentace, tj. její přezkum v souvislosti s konkrétní soudem přezkoumávanou věcí, by byla projevem ochrany těchto hodnot.

3.2.3 Vyloučení možnosti zrušit územně plánovací dokumentaci ve formě opatření obecné povahy se zpětnými účinky

Druhým problémem, který přímo naráží na zákaz zpětných zásahů do existujícího právního stavu, je judikaturou dovozená **možnost zrušit opatření obecné povahy (a tedy i územní plán) „do minulosti“**, tj. k určitému minulému datu či dokonce od počátku (*ex tunc*). Podle s. ř. s. platí: „*dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.*“²⁴²

Z tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud dovodil, že „soud může za den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit jakýkoliv den, nikoliv pouze den, který nastane až v budoucnu.“²⁴³ Nejvyšší správní soud dokonce uvedl, že si (výjimečně a ze zcela závažných důvodů) dokáže představit zrušení opatření obecné povahy od počátku.

V kombinaci s výše popsaným časově neomezeným incidenčním přezkumem se tedy Nejvyššímu správnímu soudu povedlo zcela popřít a *de facto* ze s. ř. s. „vymazat“ časové limity pro možné zrušení opatření obecné povahy – například územního plánu. Negativním dopadům na právní jistotu všech dotčených osob i na zájmy obce a územní plánování jako takové a nepřiměřenosti těchto závěrů vůči výše popsaným ústavně chráněným hodnotám se zákonodárce při rekodifikaci stavebního práva snaží čelit. Nový stavební zákon proto bude definovat **nový standard spravedlivé rovnováhy mezi ochranou procesních práv žalobců a protichůdnými zájmy stavebníků a vlastníků dotčených nemovitostí**, které dnešní právní stav disproporčně znevýhodňuje.

Pokud zákonodárce zachová dnešní model vydávání územně plánovací dokumentace, bude postačovat jen drobná úprava znění s. ř. s., která bude mít reálné dopady do praxe správních soudů. Podle § 101d odst. 2 s. ř. s. dnes platí: „*Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem,*

²⁴² Viz § 101d odst. 2 s. ř. s.

²⁴³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63.

který v rozsudku určí. “ Na konci tohoto ustanovení by například stačilo doplnit slova „nejdříve však dnem právní moci tohoto rozsudku“, nebo by závěrečná část § 101d odst. 2 s. ř. s. mohla znít „...opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem v budoucnu, který určí. “

3.2.4 Úprava aktivní legitimace spolků k podání návrhu na přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Ústavní soud ve své recentní judikatuře dovodil tyto ústavní podmínky aktivní legitimace spolků k podání návrhu na přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy:²⁴⁴

- a) dotčení na subjektivních právech, s nutným vymezením zásahu, kterého se měl samosprávný celek dopustit,
- b) vztah k lokalitě regulované napadenou územně plánovací dokumentací,
- c) zaměření na aktivitu, která má lokální opodstatnění.

Ústavní soud pak doplnil, že jím **zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny**. Naznačená měřítko, jež nepochybně bude judikatura konkretizovat, lze podle Ústavního soudu **vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, pokud u nich bude dán předpoklad zkrácení na právech** opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.²⁴⁵

Soudní dvůr EU se pak ve své judikatuře zaměřil na možnosti omezení přístupu k soudní ochraně v případě **spolků, které se zabývají ochranou životního prostředí**. V jejich případě je například možné stanovit podmínku **minimálního počtu členů spolku**. Soudní dvůr EU uznal i **požadavek na zavedenost** ve smyslu dlouhodobější předchozí činnosti.

Unijní právo podporuje lokální ekologické spolky (podobně jako české soudy), ale nikoliv nutně spolky zakládáné *ad hoc* ve smyslu ke konkrétní věci a např. i po zahájení řízení (na rozdíl od českých soudů). Důležitá je celková situace v konkrétním členském státě. Není nutné, aby podmínky pro účast ekologických spolků byly stanoveny alternativně (jako např. v českém zákoně o EIA) a umožňovaly participaci spolků jak zavedených, tak *ad hoc* podporovaných určitým počtem jednotlivců. Stanovení kritérií účasti ekologických spolků na ochraně životního prostředí by měla předcházet přinejmenším analýza faktického uplatňování účastenských práv dotčené veřejnosti na úrovni soudního

²⁴⁴ Srov. nález sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 (N 111/73 SbNU 757) či nález sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 185/79 SbNU 97).

²⁴⁵ Srov. nález sp. I. ÚS 59/14, body 23-27.

přezkumu, aby bylo zřejmé, kolik ekologických spolků bude omezující úpravou dotčeno a v jaké míře zůstane přístup k soudní ochraně zachován.

Na rozdíl od fyzických nebo právnických osob jsou ekologické spolky, které se věnují ochraně životního prostředí, vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů. Členské státy tedy nemohou vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, proto ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce.

Závěry Soudního dvora EU k požadavkům na ekologické spolky, které je možné stanovit ve vnitrostátním právu, je možné vztáhnout jak na fázi účasti na rozhodování (v režimu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, tedy v procesech EIA, IPPC a také při rozhodování o dalších činnostech regulovaných unijním právem, kdy členský stát podmíní přístup veřejnosti k soudní ochraně účastí v povolovacím řízení), tak i na přístup k soudní ochraně (zde v režimu čl. 9 odst. 2 i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy). Až na výjimky se však judikatura Soudního dvora EU týká podmínek aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném v povolovacím řízení.

Unijní právo obecně nevylučuje stanovení podmínek, které konkrétní ekologické spolky mohou participovat na ochraně životního prostředí. Aarhuská úmluva ani unijní směrnice nekoncepují účast veřejnosti jako *actio popularis*, tedy tak, aby každý mohl podávat žalobu k ochraně veřejného zájmu, nicméně není pochyb, že činnost ekologických spolků má směřovat k ochraně veřejného zájmu – a jejich žalobní legitimace je tak oprávněním k podávání specifických žalob k ochraně veřejného zájmu. Nesvědčí však každému ekologickému spolku, ale je možné ji využít jen „v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva“ (čl. 11 odst. 1 směrnice EIA).

Volnost členských států při stanovení konkrétních podmínek aktivní legitimace ekologických spolků je nicméně omezena cílem Aarhuské úmluvy, příslušných směrnic a také zásadou účinné soudní ochrany. Podle Výboru pro AÚ nesmí být omezující kritéria pro přístup k soudní ochraně stanovená vnitrostátní úpravou příliš striktní. Přístup k soudní ochraně by měl být pravidlem a nikoliv výjimkou.²⁴⁶

Žalobní legitimaci ekologických spolků není možné podmínit požadavkem, který by závisel na vymezení dotčenosti nebo odvíjel aktivní legitimaci ekologického spolku od práv jednotlivců. Jak již bylo naznačeno, na rozdíl od fyzických nebo právnických osob jsou ekologické spolky, které se věnují

²⁴⁶ Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28. 7. 2006. Bod 36.

ochraně životního prostředí, vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*:²⁴⁷ „Tyto organizace tedy mají automatické právo na přístup k právní ochraně. Právní domněnka nedávno zavedená čl. 1 odst. 2 ve spojení s článkem 10a ve prospěch organizací na ochranu životního prostředí jim umožňuje využívat příznivějšího režimu, než je ten, kterého mohou využívat fyzické nebo právnické osoby, které se nevěnují ochraně životního prostředí.“²⁴⁸

Členské státy tedy **nemohou vymežit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků**, proto ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce. To však neznamená, že nemohou stanovit **další podmínky jejich aktivní legitimace**. Ty je v zásadě možné dělit na **dva typy**: „Zprvé na požadavky týkající se **dodržování vnitrostátních pravidel o zápisu, založení nebo uznání sdružení**, jejichž cílem je právně potvrdit existenci těchto organizací v rámci vnitrostátního práva. Zadruhé jsou to **požadavky týkající se činnosti těchto organizací a jejich souvislosti s legitimní ochranou zájmů na ochraně životního prostředí**.“²⁴⁹ V každém případě však stanovené podmínky, ať již zvlášť nebo ve vzájemné kombinaci, musí zajistit široký přístup k soudní ochraně (resp. nesmí takovému přístupu bránit).

Z judikatury Soudního dvora EU lze odkázat zejména na již zmíněný rozsudek ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*:²⁵⁰ „Pokud jde o nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, čl. 1 odst. 2 směrnice ve spojení s článkem 10a této směrnice požaduje, aby se na ty nevládní organizace, které „splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů“, **bylo nahlíženo tak, že mají „dostatečný zájem jednat“ nebo jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasaženo činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice**. I když platí, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice, **ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, „které mohou být požadovány“**, k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, **musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit „široký přístup k právní ochraně“, a jednak zajistit ustanovením směrnice**

²⁴⁷ Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08, ECLI: EU:C:2009:421).

²⁴⁸ Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla*, bod 43.

²⁴⁹ Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla*, bod 73.

²⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009 ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*.

*85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tyto vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasazeno, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.*²⁵¹

Soudní dvůr EU pak posuzovat i podmínku minimálního počtu členů, ke které uvedl: „Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se vztahuje. (...)“²⁵²

V rozsudku ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* rovněž Soudní dvůr EU uvedl, že „platí, že směrnice 85/337 se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení. Jak uvedla generální advokátka v bodu 78 svého stanoviska, dotčené pravidlo švédské právní úpravy v podstatě zbavuje místní sdružení možnosti jakéhokoli soudního přezkumu.“ Tento závěr je podstatný ve vztahu k vnitrostátním úpravám, které vyžadují pro přístup ekologických spolků k soudu jejich aktivní činnost na určitém území členského státu (jedná se například o italskou úpravu). Podle Výboru pro Aarhuskou úmluvu pod definici čl. 2 odst. 4 a 5 Úmluvy spadají i zahraniční nebo mezinárodní ekologické spolky, které vyjádří zájem na věci.²⁵³

Podmínka určitého trvání předchozí činnosti ekologických spolků tak nemusí být sama o sobě v rozporu s unijní úpravou účasti veřejnosti a ani s Aarhuskou úmluvou, třebaže neodpovídá širokému přístupu veřejnosti a směřuje k profesionalizaci ekologických spolků. V tomto ohledu je rozhodující délka požadované předchozí činnosti, další podmínky na účast veřejnosti a rovněž situace v konkrétním členském státě.

Výše uvedené rovněž neznamená, že by nebylo možné stanovit požadavek místní zavedenosti. Ovšem musí být zřejmé, že takový požadavek nebrání efektivní ochraně životního prostředí. Za situace, kdy není vnitrostátní občanská společnost na dostatečné úrovni a teprve se rozvíjí prosazování ochrany

²⁵¹ Body 44–45.

²⁵² Body 47, 51 citovaného rozsudku.

²⁵³ Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ *Ukraine* ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 3. 2005. Bod 26.

životního prostředí soukromými subjekty, působí podmínka předchozí činnosti stejně omezujícím způsobem jako podmínka vysokého počtu členů, tedy v rozporu s unijním právem i s Aarhuskou úmluvou.

Některé členské státy v praxi vyžadují, aby nevládní organizace splňovala další kritéria pro získání právního postavení. Mohou se týkat nezávislosti nebo neziskového charakteru nevládní organizace nebo její samostatné právní subjektivity podle vnitrostátních právních předpisů. Nebo mohou zapojit nevládní organizaci, která prokáže, že má solidní finanční základ pro sledování cíle podpory ochrany životního prostředí. Nebo mohou spočívat v minimálním trvání existence před udělením právního postavení.

V této souvislosti je třeba opět vzít v úvahu úvahy Soudního dvora EU, který v rozsudku C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening uznal, že „**by ze své podstaty takový systém způsobil filtraci přezkumů v oblasti životního prostředí**, která by byla přímo v rozporu s duchem této směrnice, která, jak bylo uvedeno v bodu 33 tohoto rozsudku, má za cíl zajistit splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy.“²⁵⁴

Těmito mantinely se bude zákonodárce řídit při úvahách o stanovení bližších kritérií aktivní legitimace ekologických spolků ve správním soudnictví. Nejen tedy v oblasti abstraktního či incidenčního přezkumu územních plánů, ale i v případě přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů.

²⁵⁴ Bod 51.

F. FINANČNÍ (EKONOMICKÉ) ZMĚNY

Rekodifikace stavebního práva samozřejmě nebude jen otázkou právní, ale ponese s sebou mnoho **ekonomických dopadů**. Moment rekodifikace by mohl být impulsem pro lepší využití finančních nástrojů v územním rozvoji. V tom rekodifikace veřejného stavebního práva skýtá velký potenciál. Řešení, ke kterým zákonodárce přistoupí, však musí být komplexní. Výstavba a územní rozvoj totiž samozřejmě vykazují mnohé externality. V zahraničí se však osvědčilo nezaměřovat se na vyvážení negativních externalit v předpisech stavebního práva, protože tato snaha se dotkne jen nové výstavby, ale nedopadne na již existující výstavbu, která je však také vykazuje.

O některých konkrétních řešeních má odborná veřejnost jasno, ale existuje hrozba, že by za stávajícího právního stavu nepřinesly adekvátní účinek a spíše by se mohly stát důvodem pro zvýšení korupčního prostředí. **Zásadní změny v přijetí nových finančních (ekonomických) nástrojů** v příslušných právních předpisech by proto měly následovat **až po legislativním zakotvení ostatních navrhovaných koncepčních změn**. Není totiž cílem rekodifikace řešit všechny aspekty veřejného stavebního práva včetně úpravy daní.

Finanční (ekonomické) změny by nicméně poté neměly být zcela opomenuty. Po nastavení nového modernějšího stavebně-právního prostředí totiž vznikne příležitost pro jejich uplatnění, díky čemuž bude možné maximalizovat jejich přínosy (reakce na potřeby praxe, efektivní, automaticky působící regulace, resp. motivace; dosažení synergických dohod s developery a stavebníky) a naopak minimalizovat jejich negativa. Konkrétní návrhy změn v této oblasti si vyžádají četné analýzy, jejichž výsledky pak budou podkladem pro výsledná politická rozhodnutí o jednotlivých krocích v rámci navazujících legislativních prací.

7. SOULAD NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM, MEZINÁRODNÍMI ZÁVAZKY ČESKÉ REPUBLIKY A ZÁVAZKY VYPLÝVAJÍCÍMI Z ČLENSTVÍ V EU

Některá z navrhovaných řešení nepochybně mají ústavněprávní i unijní rozměr. Předkladatel se možnými střety s relevantními závazky plynoucími z ústavního a unijního práva pro přehlednost vypořádává na příslušných místech věcného záměru. Na tomto místě proto lze s odkazem na bližší rozbor v jednotlivých kapitolách věcného záměru konstatovat, že návrhy řešení neodporují závazkům plynoucím z ústavního ani mezinárodního práva. Respektují i příslušnou unijní legislativu.

8. PŘEDPOKLÁDANÝ HOSPODÁŘSKÝ A FINANČNÍ DOPAD NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY NA STÁTNÍ ROZPOČET, OSTATNÍ VEŘEJNÉ ROZPOČTY, NA PODNIKATELSKÉ PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 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

Bude stručně doplněno shrnutí vyplývající z provedené RIA.

9. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ VE VZTAHU K ZÁKAZU DISKRIMINACE A VE VZTAHU K ROVNOSTI MUŽŮ A ŽEN

Navrhovaná řešení nevedou k možnému porušení zákazu diskriminace ve smyslu použitelné právní úpravy antidiskriminačního práva.²⁵⁵ Navrhované rozpočtové změny by naopak mohly pomoci odstranit dnes existující nerovnosti v platech pracovníků stavebních úřadů.

10. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ VE VZTAHU K OCHRANĚ SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Prakticky všechna navrhovaná řešení nemají přímý dopad na úroveň ochrany soukromí a osobních údajů, která plyne z dnes účinného práva.²⁵⁶ Na jeho přísné požadavky bude muset zákonodárce pamatovat při elektronizaci stavební agendy, která budou muset obsahovat záruky ochrany osobních údajů všech osob, se kterými bude stavební správa pracovat. V této oblasti je dále nutné pamatovat i na ochranu práv stavebníků a zejména jejich obchodního tajemství.

²⁵⁵ Viz čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; čl. 14 Úmluvy či úpravu v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen. Viz také zákon č. 280/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ Viz v rovině ústavního práva čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Z unijní úpravy pak kromě čl. 7 a čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie srov. zejména 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).

11. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ Z HLEDISKA KORUPČNÍCH RIZIK

Rekodifikace stavebního práva by z hlediska korupčních rizik měla několik pozitivních dopadů:

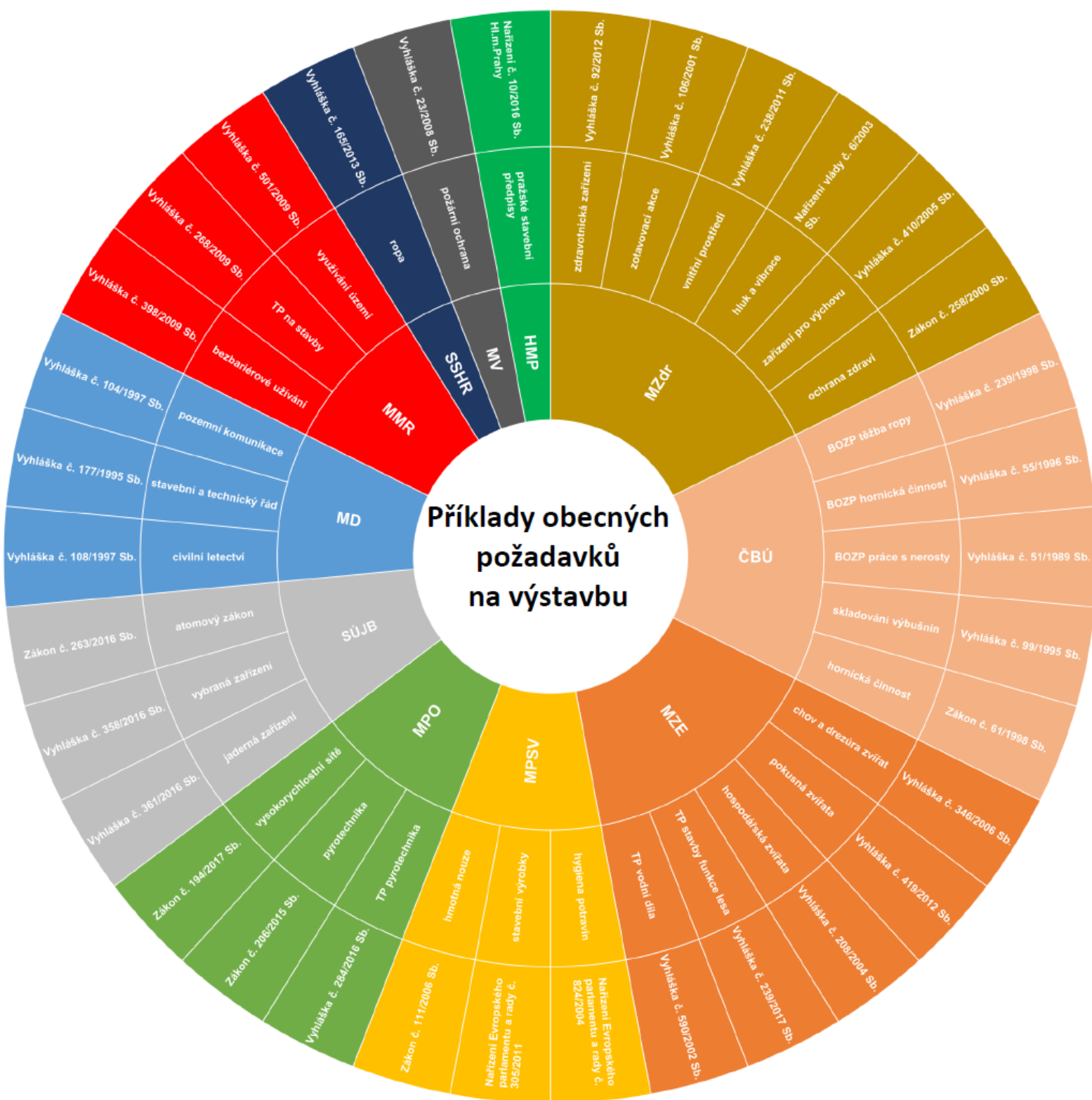
- zvýšení transparentnosti povolovacího řízení díky elektronizaci stavební agendy,
- snížení korupčního potenciálu díky profesionalizaci úředníků stavebních úřadů, s čímž by šlo ruku v ruce zvýšení jejich platů a odstranění platových nerovností v důsledku rozpočtových změn,
- snížení korupčního potenciálu díky eliminaci rizik podjatosti
- snížení korupčního potenciálu u nečinných úředních osob v případě stanovení určitých zákonem předvídaných fikcí následujících při nedodržení závazných lhůt pro rozhodování aj.

Rekodifikace proto odpovídá proto cílům Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022, protože garantuje koordinovaný a systematický přístup proti všem formám korupce na všech úrovních řízení státu.

12. ZHODNOCENÍ DOPADŮ NA BEZPEČNOST NEBO OBRANU STÁTU

Navrhovaná řešení nemají v této oblasti žádné dopady, nepředstavují hrozbu pro bezpečnost nebo obranu státu.

PŘÍLOHA 2 – PŘÍKLADY OBECNÝCH POŽADAVKŮ NA VÝSTAVBU



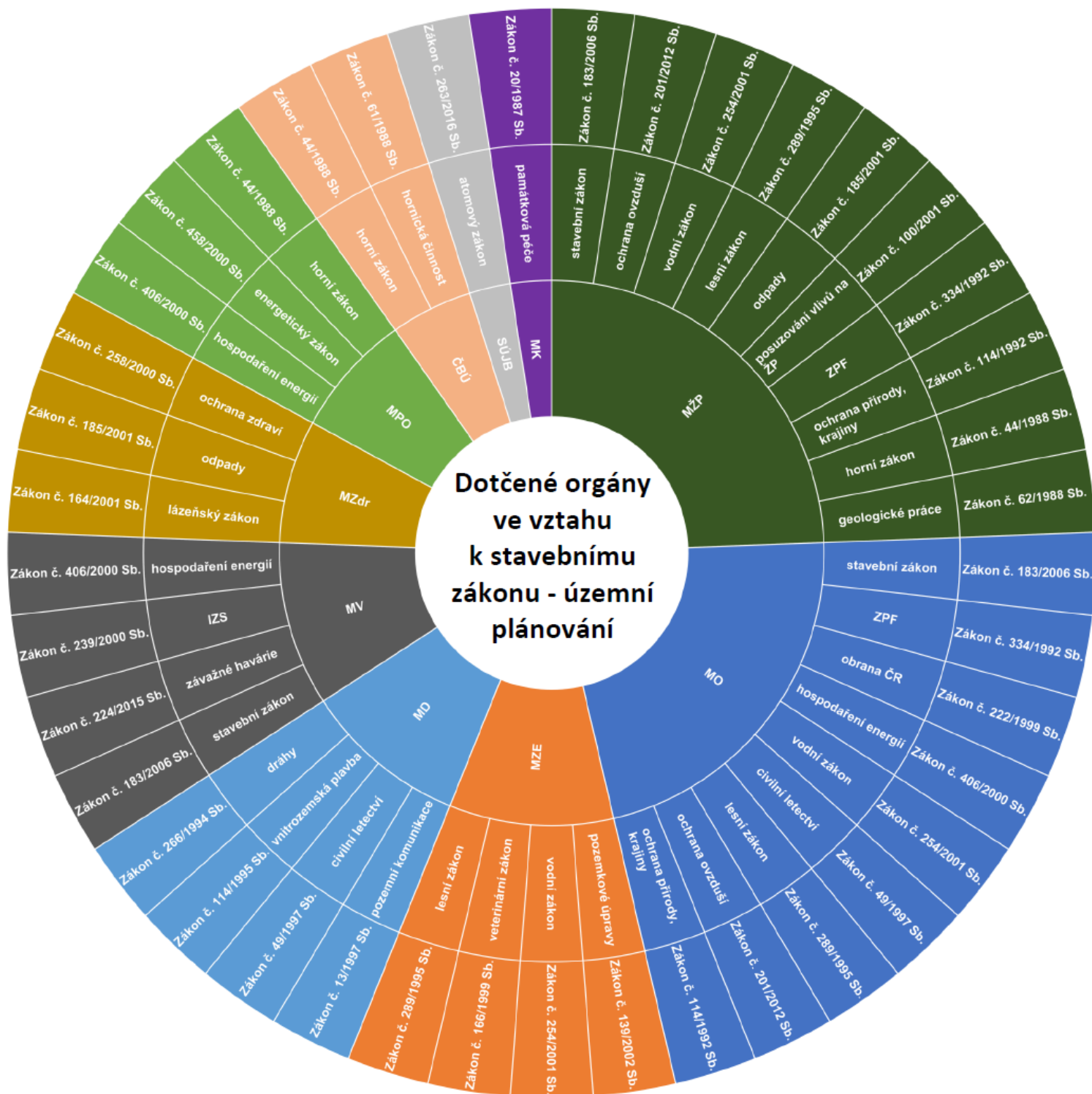
**PŘÍLOHA 3 – PŘÍKLADY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ UPRAVUJÍCÍCH ROZSAH A OBSAH
DOKUMENTACE NEBO PROJEKTOVÉ DOKUMENTACE**



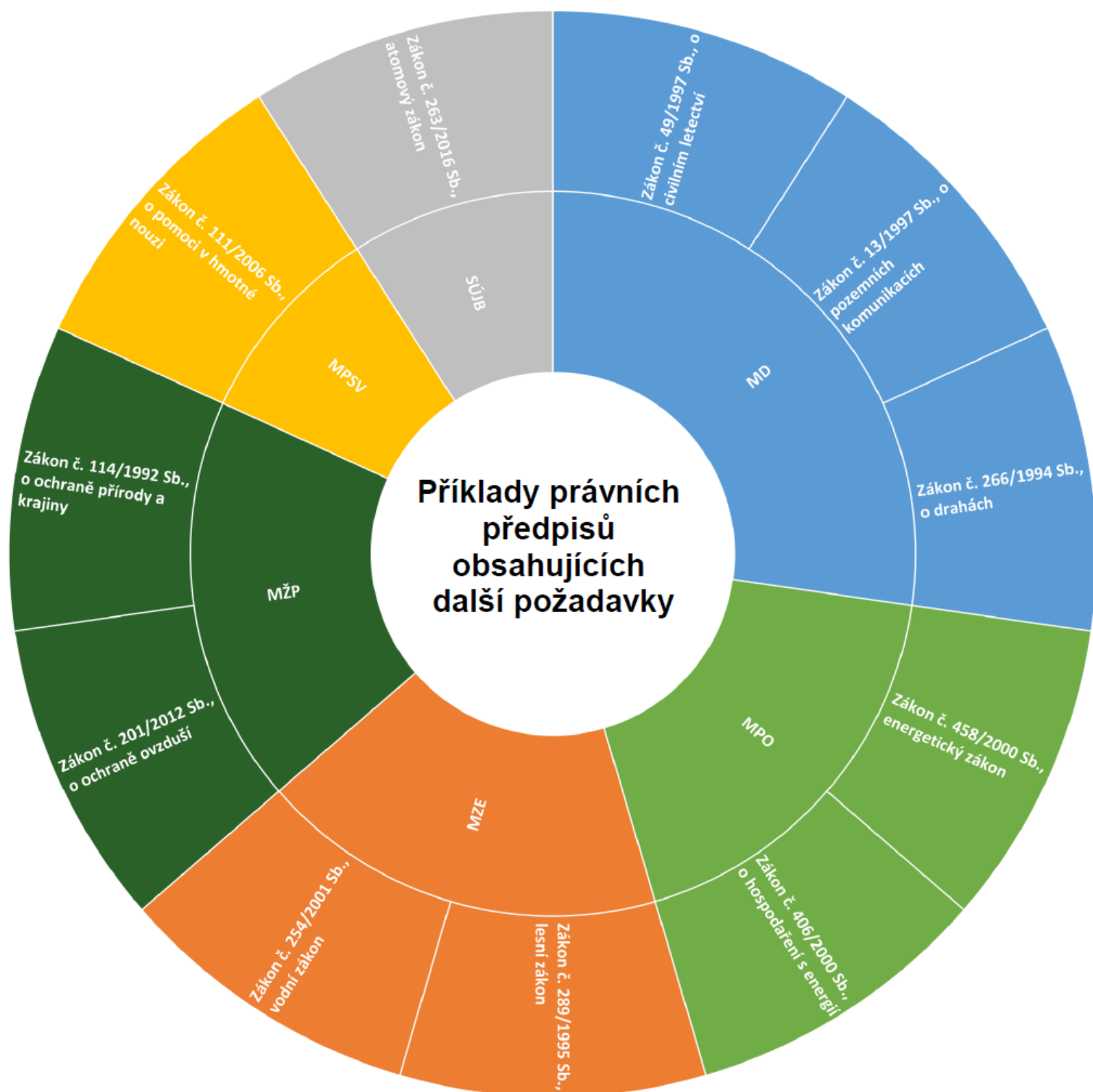
PŘÍLOHA 4 – DOTČENÉ ORGÁNY VE VZTAHU K STAVEBNÍMU ZÁKONU – ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ A STAVEBNÍ ŘÁD



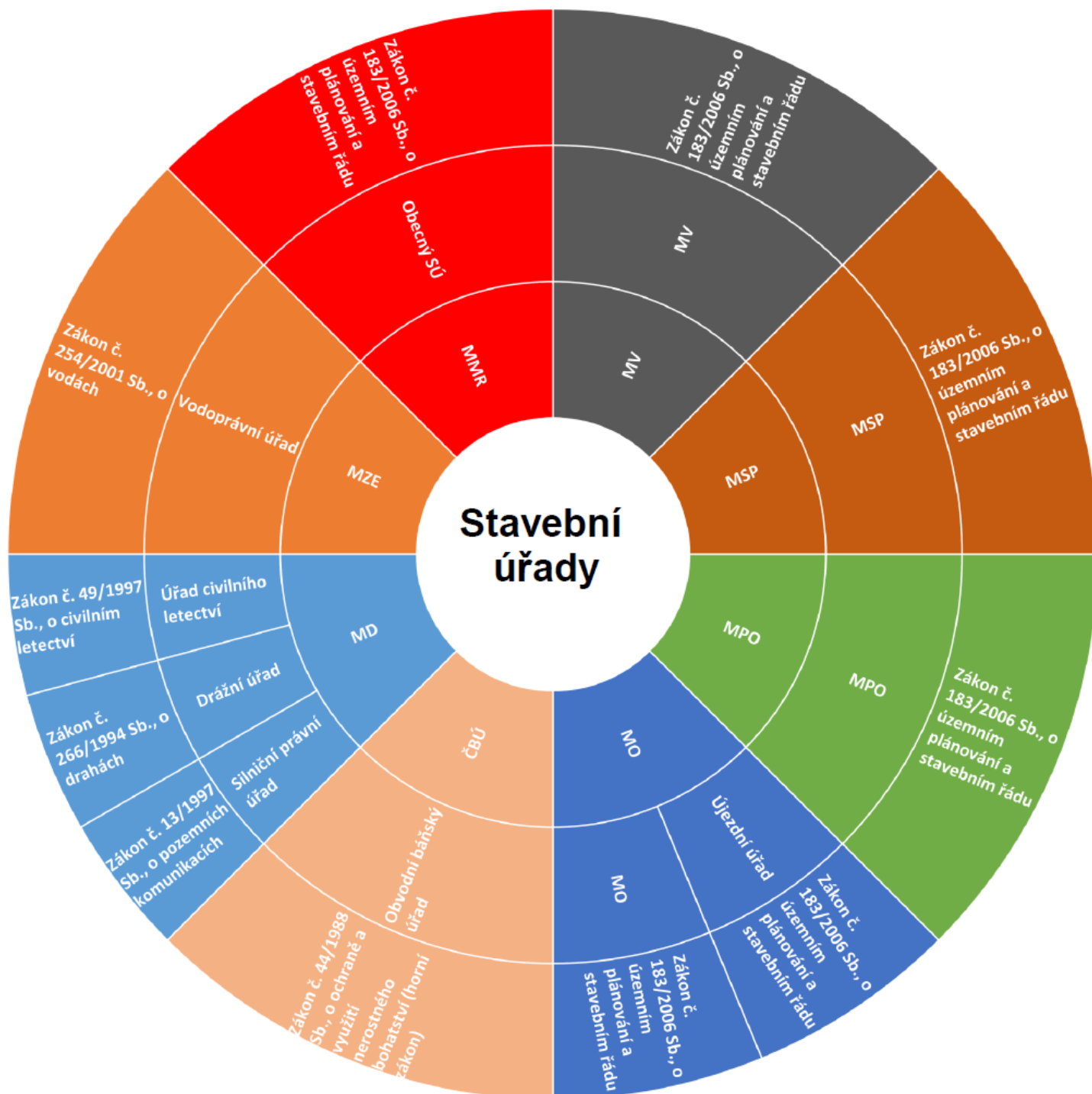
PŘÍLOHA 5 – DOTČENÉ ORGÁNY VE VZTAHU K STAVEBNÍMU ZÁKONU – ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ



PŘÍLOHA 6 – PŘÍKLADY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBSAHUJÍCÍCH DALŠÍ POŽADAVKY



PŘÍLOHA 7 – STAVEBNÍ ÚŘADY



PŘÍLOHA 8 A 9 – PŘÍKLADY BĚHU PROCESNÍCH LHŮT V ŘÍZENÍ O POVOLENÍ STAVBY S JEJICH PŘERUŠENÍM A BEZ PŘERUŠENÍ

ŘÍZENÍ BEZ PŘERUŠENÍ

délka řízení

45 dní (55 dní)

STAVEBNÍK

PODÁNÍ ŽÁDOSTI NA NEJVVŠÍ STAVEBNÍ ÚŘAD

vedení procesu:

pracovník
stavebního úřadu

7 dní (10 dní)

KDO VYKONÁVÁ

- ☐ studium elektronického spisu
- ☐ zjištění nedostatků žádosti
- ☐ stanovení okruhu účastníků řízení
- ☐ uplatnění požadavků chráněných zvláštními předpisy

Odborní pracovníci (dotčené orgány)

např. hygienik, hasič, ochrana přírody a krajiny, ovzduší, odpady, doprava, voda, apod.

Pracovník SÚ

3 dny (5 dní)

stavební úřad oznámí zahájení řízení

Pracovník SÚ

Závěry studia se shromažďují u pracovníka stavebního úřadu a ten na jejich základě buď řízení přeruší nebo oznámí jeho zahájení

30 dní

- doručení písemností, lhůty pro uplatnění námitek účastníků řízení
- příprava textu rozhodnutí, včetně zapracování požadavků a podmínek dotčených orgánů

Odborní pracovníci (dotčené orgány)

např. hygienik, hasič, ochrana přírody a krajiny, ovzduší, odpady, doprava, voda, apod.

Pracovník SÚ vše řídí a koordinuje a dohaduje s odbornými pracovníky dotčených orgánů

5 dní (10 dní)

dokončení rozhodnutí po podání námitek, včetně jejich vypořádání

Pracovník SÚ za podpory pracovníků dotčených orgánů.



Vydání rozhodnutí

Nejvyšší stavební úřad

ŘÍZENÍ S PŘERUŠENÍM

délka řízení

51 dní (59 dní) bez doby přerušení

STAVEBNÍK PODÁNÍ ŽÁDOSTI NA NEJVYŠŠÍ STAVEBNÍ ÚŘAD

vedení procesu:
pracovník
stavebního úřadu

7 dní (10 dní)

KDO VYKONÁVÁ

- studium elektronického spisu
- zjištění nedostatků žádosti
- stanovení okruhu účastníků řízení
- uplatnění požadavků chráněných zvláštními předpisy

Odborní pracovníci (dotčené orgány)

např. hygienik, hasič, ochrana přírody a krajiny, ovzduší, odpady, doprava, voda, apod.

Pracovník SÚ

2 dny

stavební úřad usnesením přeruší řízení a vydá výzvu k odstranění nedostatků

Pracovník SÚ

Závěry studia se shromažďují u pracovníka stavebního úřadu a ten na jejich základě buď řízení přeruší nebo oznámí jeho zahájení

0 dní

Přerušené řízení

STAVEBNÍK Doplnění žádosti na základě výzvy

5 dní

stavební úřad a dotčené orgány zkontrolují doplnění

Odborní pracovníci (dotčené orgány)

např. hygienik, hasič, ochrana přírody a krajiny, ovzduší, odpady, doprava, voda, apod.

Pracovník SÚ

2 dny

stavební úřad oznámi zahájení řízení

Pracovník SÚ

30 dní

- doručení písemností, lhůty pro uplatnění námitek účastníků řízení
- příprava textu rozhodnutí, včetně zapracování požadavků a podmínek dotčených orgánů

KDO VYKONÁVÁ

Odborní pracovníci (dotčené orgány)

např. hygienik, hasič, ochrana přírody a krajiny, ovzduší, odpady, doprava, voda, apod.

Pracovník SÚ vše řídí a koordinuje a dohaduje s odbornými pracovníky dotčených orgánů

5 dní (10 dní)

dokončení rozhodnutí po podání námitek, včetně jejich vypořádání

Vytváří pracovník SÚ za podpory pracovníků dotčených orgánů.



Vydání rozhodnutí

Nejvyšší stavební úřad