VĚCNÝ ZÁMĚR

STAVEBNÍHO ZÁKONA

OBSAH VĚCNÉHO ZÁMĚRU

1. Vývoj právní úpravy veřejného stavebního práva 9
2. Východiska rekodifikace 12
3. Cíle rekodifikace 17
4. Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže 20
5. Zhodnocení stávající právní úpravy a její aplikace 25
   1. Příčiny stávajícího stavu 25
   2. Zahraniční zdroje hodnocení 27
   3. Analýza 2015 – 2017 29
   4. Územní plánování 29
   5. Stavební řád 30
6. Shrnutí návrhů věcných řešení 32
7. Návrhy věcných řešení 37

A. Institucionální změny 37

   1. Popis stávajícího stavu v oblasti institucí 37
      1.1. Orgány územního plánování 38
      1.2. Orgány územního řízení a stavebního řádu 39
      1.3. Graf - stavební úřady podle dnešní právní úpravy 42
   2. Hlavní problémy v oblasti institucí 43
      2.1. Nepřehlednost a roztříštěnost stavebních úřadů 43
      2.2. Nedostatečné materiální a personální vybavení 45
      2.3. Graf: počty zaměstnanců obecných stavebních úřadů na obcích 46
      2.4. Systémová podjatost 46
      2.5. Korupční rizika a klientelismus 50
      2.6. Nefunkční úprava odstraňování černých staveb 50
      2.7. Nedostatečná koordinace a jednotné metodické řízení 51
   3. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí 54
   4. Zahraniční zkušenosti 55
   5. Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy 57
   6. Obecný popis nové soustavy státní stavební správy 61
   7. Nejvyšší stavební úřad 65
      7.1. Konstrukce NSÚ a jeho vztah k MMR 65
      7.2. Graf – zařazení NSÚ v organizaci státní stavební správy 66
      7.3. Působnost NSÚ 66
   8. Krajské stavební úřady 67
   9. Odpovědnost za výkon činnosti stavebních úřadů 69
   10. Delimitace 70
   11. Změny v postavení dotčených orgánů 74
      11.1. Vývoj problematiky dotčených orgánů a jejich stanovisek 74
      11.2. Možnosti řešení agend dotčených orgánů 77
      11.3. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy 78
      11.4. Příklady konkrétních řešení 80
      11.5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu 84
      11.6. Graf – dotčené orgány – územní rozhodování a stavební řád 85
      11.7. Graf – dotčené orgány – územní plánování 86

B. Digitalizace stavební agendy 87

1. Shrnutí východisek a cílů rekodifikace v oblasti digitalizace 87
2. Informační systémy digitalizace stavebních agend 89
   2.1. Graf: informační systémy digitalizace stavebních agend 90
   2.2. Portál stavebníka 90
   2.3. Datová úložiště 91
   2.4. Software stavebních úřadů 91
   2.5. Propojení s informačními systémy veřejné správy 92
3. Popis vybraných funkcionalit elektronického spisu a úkonů v řízení 92
   3.1. Pořizování a vedení elektronického správního spisu 92
   3.2. Opatřování podkladů před zahájením řízení 93
   3.3. Sledování podání žádosti o zahájení řízení 93
   3.4. Podání 94
   3.5. Doručování 94
   3.6. Nahlížení do spisu 95
   3.7. Informace o řízení 96
   3.8. Využívání služeb vytvářejících důvěru v elektronických transakcích 96
4. Národní geoportál územního plánování 96
5. Ochrana informací 97

C. Změny související s územním plánováním 99

1. Stávající stav a problémy v oblasti územního plánování 99
2. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování 102
3. Přehled nástrojů územního plánování a jejich změn 103
4. Hierarchie závazných nástrojů územního plánování 106
   4.1. Územní rozvojový plán 106
   4.2. Územní plán kraje 110
   4.3. Územní plán obce a regulační plán 113
5. Obsah a struktura územně plánovací dokumentace 117
6. Plánovací smlouvy 117
7. Územně plánovací podklady 119
8. Právní úprava náhrad za změnu v území 119
9. Další změny na úseku územního plánování 121
10. Forma vydávání ÚPD 122
    10.1. Stávající stav, jeho vývoj, nedostatky a možnosti změn 122
    10.2. VARIANTA 1: ÚPD ve formě právního předpisu 124
    10.3. VARIANTA 2: ÚPD ve formě opatření obecné povahy 131

D. Procesní změny 134

1. Stávající stav a problémy v procesní oblasti 134
2. Shrnutí cílů rekodifikace v procesní oblasti 137
3. Jediné povolovací řízení 141
4. Vztah ke správnímu řádu 143
5. Předběžná informace 143
6. Stavební záměr 143
7. Nestavební záměr 144
8. Řízení v prvním stupni 145
   8.1. Žádost o povolení stavby 145
   8.2. Účastníci řízení 146
   8.3. Posuzování žádosti 147
   8.4. Posuzování soukromoprávních otázek 148

8.5. Námitky účastníků řízení – koncentrace 148
8.6. Rozhodnutí o povolení stavby 150
8.7. Lhůta pro rozhodnutí 151
8.8. Následky nedodržení lhůty 154
9. Integrace procesu EIA 159
10. Integrace procesu IPPC 161
11. Integrace procesu vyvlastnění 162
12. Zákon o urychlení výstavby 162
13. Řízení o odvolání 163
13.1. Statistické výsledky řízení o odvolání 163
13.2. Graf: způsob rozhodnutí o odvolání 163
13.3. Princip apelace 163
13.4. Princip koncentrace 165
14. Provádění stavby 165
15. Změna stavby před jejím dokončením 166
16. Kolaudace 167
16.1. Kolaudační souhlas a kolaudační rozhodnutí 167
16.2. Dokumentace skutečného provedení stavby 167
16.3. Certifikát autorizovaného inspektora 168
17. Změna dokončené stavby / změny v užívání stavby 168
18. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení 169
19. Úloha autorizovaných inspektorů 170
20. Převzetí stávajících institutů 171

E. Změny stavebního hmotného práva 172

1. Stávající stav a problémy v oblasti stavebního hmotného práva 172
2. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva 177
3. Revize hmotněprávních požadavků na výstavbu 179
4. Územní platnost podzákonných právních předpisů 181
5. Dokumentace staveb 181
5.1. Dokumentace pro povolení stavby 182
5.2. Dokumentace pro provádění stavby 183
5.3. Dokumentace pro odstranění stavby 184
6. Osoby podílející se na přípravě, provádění a užívání staveb 184
7. Redefinice základních pojmů stavebního hmotného práva 184
8. Technické normy 185
8.1. Bezplatný přístup veřejnosti k technickým normám 186
8.2. Využívání technických norem 186
8.3. Výlučný a indikativní odkaz na technickou normu 187
8.4. Návrh řešení 190
9. Složkové právní předpisy 192
9.1. Graf: právní předpisy s požadavky na výstavbu (příklady) 193
9.2. Tabulka: právní předpisy s požadavky na výstavbu (příklady) 194
9.3. Graf: právní předpisy upravující dokumentaci staveb (příklady) 204
204
9.4. Tabulka: právní předpisy upravující dokumentaci staveb a požadavky na zpracovatele (příklady) 205
9.5. Tabulka: právní předpisy s požadavky na stavebníky a stavební úřady (příklady) 208

F. Změny v soudním přezkumu 209

1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu 209
1.1. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách 209
1.2. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace 210
2. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách 211
2.1. Posílení apelačních prvků 211
2.2. Nepřípustnost žalobního bodu z důvodu koncentrace 215
2.3. Odmítnutí žaloby z důvodu zneužití práva 218
2.4. Úprava přiznání odkladného účinku žaloby 223
2.5. Povinnost soudu projednat všechny žalobní body 226
2.6. Speciální místní příslušnost krajských soudů 229
2.7. Další procesní změny 231
3. Soudní přezkum ÚPD 232
3.1. Algoritmus přezkumu ÚPD 232
4. VARIANTA 1: Přezkum ÚPD ve formě právního předpisu 233
4.1. Abstraktní přezkum 233
4.2. Konkrétní kontrola zákonnosti 237
4.3. Incidenční přezkum 237
5. VARIANTA 2: Přezkum ÚPD ve formě opatření obecné povahy 238
5.1. Účinné vyčerpání námitek 239
5.2. Časové omezení návrhu 240
5.3. Vyloučení zrušení ÚPD se zpětnými účinky 242
5.4. Aktivní legitimace spolků 243

G. Finanční (ekonomické) změny 248

H. Přechodná ustanovení 248

8. Soulad navrhovaných řešení s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a závazky vyplývajícími z členství ČR v EU 249

A. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem 249

B. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími pro ČR z členství v EU 250

1. Aarhuská úmluva 250
2. Směrnice EIA 250
3. Směrnice SEA 251
4. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin 252
5. Evropská úmluva o krajině 252
6. Směrnice o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění 253
7. Směrnice kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky 253
8. Směrnice o ochraně volně žijících ptáků 253
9. Směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek 253
10. Nařízení kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě 254
11. Nařízení kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh 254
12. Nařízení o hygieně potravin 255
13. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy 255
14. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy 255
15. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví 255

16. Úmluva o bezpečnosti a ochraně zdraví ve stavebnictví 255
17. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením 256
18. Listina základních práv Evropské unie a nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů 256

C. Slučitelnost navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, zvláště pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jejími protokoly, jakož i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva 256

1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 256
2. Evropská sociální charta 259

9. 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 261

1. Tabulka – kvantifikovatelné náklady rekodifikace 263
2. Tabulka – odhad zkrácení řízení 265

10. Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen 266

11. Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů 266

12. Dopady navrhovaných řešení z hlediska korupčních rizik 267

13. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu 268

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.
Analýza 2015 - 2017	Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017 zpracovaná MMR podle statistických dat a výsledků dotazníkového šetření na těchto úřadech, duben 2019, č. j. 21091/2019-81
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)
DPPS	dokumentace pro povolení stavby
krajský stavební úřad	státní stavební úřad podle navrhované nové právní úpravy zřízený na úrovni kraje včetně jeho územního pracoviště zřízeného na úrovni obce s rozšířenou působností, případně kontaktního pracoviště na úrovni menších obcí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
nový stavební zákon	budoucí zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) vytvořený na základě tohoto věcného záměru; v textu věcného záměru je označován též synonymem „rekodifikace“ nebo „rekodifikace veřejného stavebního práva“
Pražské stavební předpisy	Nařízení Rady hl. m. Prahy 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)
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
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

státní stavební správa	synonymum pro označení celé soustavy nových stavebních úřadů s integrovanými dotčenými orgány podle navrhované nové právní úpravy
stavba/záměr	pokud věcný záměr používá jeden z těchto pojmů, má se za to, že v sobě zahrnuje i změny staveb, záměry nestavebního charakteru (např. terénní úpravy), změny v užívání staveb, dělení a scelování pozemků a povolování ochranných pásem
veřejné stavební právo	územní plánování, územní rozhodování, stavební řád a složkové předpisy chránící jednotlivé veřejné zájmy 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)
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 integrované prevenci	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
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

1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

Moderní veřejné stavební právo se, jako součást správního práva moderního státu, začalo rozvíjet teprve ve druhé polovině 19. století. Jeho stěžejní materii 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 do roku 2006.

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

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

Plány polohy představovaly dokumenty, které pořizovaly příslušné obecní nebo městské orgány. V plánech se zaznamenávalo stávající využití daného území a současně se regulovalo další využití. Tyto plány – stejně jako nynější územní plány – bylo třeba po určitou dobu před přijetím zveřejnit, podle tehdejší úpravy tato doba činila čtyři týdny. Během ní měli vlastníci pozemků možnost uplatnit námitky. Plány byly následně podkladem pro rozhodování příslušných orgánů.[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 ze dne 10. dubna 1886, č. 40/1886 čes. z. z., o stavebním řádě pro hlavní město Prahu, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících (pražský stavební řád).

[3] Zákon č. 16/1887 čes. z. z. pro Plzeň a zákon č. 17/1887 čes. 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 podle velikosti a typu území, na které se vztahovaly. Pro celé území obce, popř. více obcí, se přijímaly směrné územní plány. Pro jednotlivé typy využití území se přijímaly podrobné územní plány**.** Přesné vymezení pozemků stanovily plány zastavovací. Účastníky řízení o přijímání těchto plánů byly pouze veřejné orgány. Občané měli možnost se k daným plánům vyjádřit.

Z výše zmíněné úpravy zákonodárce vyňal technické požadavky na stavby a jejich konstrukce, které se staly součástí prováděcí vyhlášky.[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 plánování. Ten poprvé v historii zavedl **institut územního rozhodování**. Tento institut

---

[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. K tomuto období srov. také Ebel, M. *Dějiny českého stavebního práva*. 1. vyd. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, ABF, 2006. s. 65-101.

[7] Tamtéž, s.12.

[8] Mareček, J, cit. výše, s.13.

[9] Vyhláška č. 709/1950 Ú.l.

[10] Mareček, J, cit. výše, s. 13.

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.

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

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

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

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

[11] Viz zákon č. 83/1998 Sb.

[12] Dienstbier, F., cit. výše, s. 201.

2. VÝCHODISKA REKODIFIKACE

České veřejné stavební právo (tedy stávající stavební zákon a související právní předpisy) má stále daleko k ideálnímu stavu. Je tomu tak i více než dvanáct let po přijetí stavebního zákona, kterého se dotklo již více než 20 novel, včetně poslední z kategorie tzv. velkých novel provedené na základě zákona č. 225/2017 Sb.[13]

Jak plyne i z materiálu předkladatele s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018",* projednaného vládou dne 4. 9. 2018[14], potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila i v průběhu projednávání poslední velké novely stavebního zákona. Ta přinesla sice podstatné změny, ovšem pouze v rámci stávajícího systému.

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

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

V České republice je sice více než 6.250 obcí, ale třetina obyvatel žije ve 20 největších městech. Složitost veřejného stavebního práva spočívá i v tom, že podmínky pro realizaci záměru musí zákon stanovit dostatečně obecně pro menší záměry v menších obcích, ale současně dostatečně konkrétně pro větší záměry ve velkých městech a jejich aglomeracích a poskytnout potřebný prostor pro odchylná řešení místních vývojových, urbanistických, krajinných či přírodních specifik. V současných trendech vývoje dominuje na jedné straně rychlá urbanizace velkých měst, na straně druhé vylidňování měst a obcí, které nejsou v adaptacích na probíhající změny dostatečně úspěšné (*shrinking cities*). To vyžaduje od veřejné správy vytváření

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

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

alternativních a flexibilních strategií, na jaké nebyl konjunkturální svět druhé poloviny minulého století vůbec zvyklý.

Svět se ovšem v mezičase změnil. Probíhající společenské změny jsou natolik rychlé a hluboké, že dnes není možné dlouhodobě předvídat a plánovat budoucí vývoj včetně rozvoje měst, obcí a krajiny. Nástroje správy území v Evropě se v posledních třiceti až čtyřiceti letech zásadně proměnily a nadále se proměňují. Města a metropolitní oblasti kontinentu si navzájem konkurují (*battle for talents*). Kvalita vystavěného prostředí je jedním z rozhodujících faktorů úspěchu.

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

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

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

Preciznější vyvážení rolí, nezávislosti, odbornosti, odpovědnosti a nástrojů v nové úpravě veřejného stavebního práva má zajistit **skutečnou, nebyrokratickou péči o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí** (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku) a další chráněné veřejné zájmy při územním plánování a výstavbě. Česká republika se k této péči zavázala v Davoské deklaraci na závěr konference evropských ministrů kultury, pořádané ve dnech 21. - 22. ledna 2018 ve švýcarském Davosu. Tématem této konference byla kvalitní stavební kultura (*high-quality Baukultur*) jako součást kvality života obyvatel současné Evropy.

Veřejné stavební právo má v neposlední řadě umožnit zajištění výstavby staveb strategického a klíčového významu, staveb dopravních, zejména železničních koridorů,

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

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

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

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

Jde nejen o převažující závěry odborníků na české stavební právo a dotčených osob ze stavební praxe. Tyto závěry obdobně plynou i z celosvětových srovnávacích dat, které publikuje **Světová banka** ve studiích *Doing Business*. Podle studie *Doing Business* 2019 je přitom 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.[15]

Nejen Česká republika však řeší problémy se složitostí právní úpravy veřejného stavebního práva a délkou povolovacích procesů. Většina evropských států zápolí (obdobně jako Česká republika) s vysokou mírou fragmentace a rezortní předurčenosti veřejné správy, s nerovnoměrností veřejné správy na úrovni obce, regionu a státu. Tyto státy v historii složitě hledaly a stále hledají cestu, jak učinit celý systém účinnější a účelnější. Řada států pak spatřuje řešení těchto problémů ve **sjednocování povolovacích režimů** a v **integraci ochrany složkových veřejných zájmů do řízení před stavebním úřadem**. Řada členských států Evropské unie spojuje územní a stavební řízení do jediného procesu.[16] Evropská Komise doporučuje koncepci jednoho

[15] 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.

[16] V roce 2011 šlo zhruba o polovinu členských států, konkrétně Rakousko, Belgii, Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francii, Německo, Itálii, Maltu, Nizozemí, Portugalsko a Slovinsko [Comparison of building

integrovaného povolovacího místa, a zmiňuje např. úpravu v Nizozemsku, Anglii a Walesu.[17] Tato doporučení se stala podkladem např. konkrétní úpravy projektů *společného zájmu*[18] a konceptu **komplexního rozhodnutí** založeného na integraci všech povolovacích procesů do jediného právně závazného rozhodnutí, nebo alespoň jejich koordinaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 8 nařízení evropského Parlamentu a Rady č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

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

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

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

Pro úspěšné zvládnutí procesu rekodifikace českého stavebního práva je nezbytné správně identifikovat, nastavit a vyvážit role všech účastníků celého procesu, jakož i vztah (soukromého) vlastnictví a staveb budovaných ve veřejném zájmu.

---

permit procedures in European Union countries. João Branco Pedro, Frits Meijer, Henk Visscher. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, Delft, The Netherlands], 2011]; dostupné http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC24512.pdf (cit. 22. 4. 2019).

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

[18] https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest.

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

Role a odpovědnost **samosprávy** je zejména v územním plánování. Samospráva formuluje a naplňuje veřejný zájem spolu se strategií rozvoje území v nástrojích územního plánování. Dále vyjednává společenský konsenzus a zajišťuje participaci veřejnosti v nejširším smyslu.

Českému veřejnému stavebnímu právu je třeba dát ucelenou koncepci vycházející z vyvážení zájmů, hodnot a popsaných rolí aktérů v celém procesu správy a rozvoje území. Na jedné straně by se mělo opírat o sjednocení a posílení kompetencí státní správy (zejména posílení koncentrovaných, nezávislých a kompetenčně, odborně a technicky vybavených stavebních úřadů). Na druhé straně o jasně určenou a vymezenou odpovědnost samospráv (zejména v oblastech strategie, koncepce, územně plánovací dokumentace, kvality prostředí, obrazu města, péče o kulturní dědictví, vytváření společenského konsenzu a formulování veřejného zájmu).

Bez zásadní změny **veřejného stavebního práva**, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezatíženou (avšak poučenou) paradigmaty a stavebně-právními problémy dneška, nelze současné problémy stavebního sektoru a navazujících segmentů vyřešit. Taková rekodifikace znamená **vytvoření nového stavebního zákona a novelizaci desítek souvisejících zákonů** (viz níže).

Příprava nového stavebního zákona bude vyžadovat paralelní přípravu tzv. **změnového zákona**. 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 jsou zákony tvořící „právní okolí“ ke stavebnímu zákonu.[19]

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva je třeba prověřit důvodnost a oprávněnost všech požadavků vyplývajících z hmotného práva ze strany příslušných rezortů. Je nutné prověřit opodstatněnost zakotvení dalších požadavků na stavebníky, projektanty i stavební úřady v různých právních předpisech, čímž se současně bude částečně řešit i roztříštěnost stávající právní úpravy.

---

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

a) jednotné formy úkonů všech dotčených orgánů vstupujících do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení,

b) posílení vzájemné koordinace dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním záměru,

c) úprav souvisejících zákonů s maximální mírou integrace do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona,

d) redukce související administrativní zátěže.

3. CÍLE REKODIFIKACE

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

Při zachování tohoto cíle je zároveň klíčové respektovat **veřejné zájmy** chráněné zvláštními, tzv. složkovými předpisy, a zajistit kvalitní péči zejména o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví včetně archeologie, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku) jako součásti kvality života obyvatel České republiky a současné Evropy.

Cílem rekodifikace je i relevantní promítnutí a dodržování **mezinárodních závazků** České republiky plynoucích z mezinárodních a unijních dohod a právních předpisů, a to mimo jiného v oblasti ochrany životního prostředí, v oblasti státní památkové péče, pracovního práva či v oblasti ochrany osob se zdravotním postižením, tak, aby byla zajištěna odpovídající ochrana všech chráněných statků. Nelze připustit, aby byl nastolený standard ochrany veřejných zájmů jakkoli ponížen oproti stávajícímu stavu. Naopak, cílem je jeho institucionální posílení a zlepšení.

V návaznosti na materiál předkladatele ze srpna 2018 s názvem *„Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“* projednaný vládou dne 4. 9. 2018 považujeme za cíl rekodifikace **jedno rozhodnutí** o (ne)povolení stavby. To vzejde z jednoho **povolovacího řízení**, integrujícího dnešní územní řízení, stavební řízení, EIA a vydávání závazných stanovisek desítkami dotčených orgánů podle složkových zákonů. Musí ovšem skutečně jít o jedno řízení, kde vše probíhá paralelně a přímo v rámci meritorního řízení o povolení stavby. Nikoliv tedy o kumulaci všech doposud samostatných řízení do jen formálně jednotného procesu, ve kterém by však i nadále vznikala jednotlivá samostatná stanoviska a fakticky by v něm jedno řízení navazovalo na druhé.

Rekodifikace veřejného stavebního práva musí vést i k řešení léta přetrvávající nevyhovující organizace veřejné správy a ke skutečnému řešení fenoménu tzv. **systémové podjatosti**.

Současný stav výkonu státní správy na úseku stavebního práva však především trpí **velkou roztříštěností mezi téměř 20 typů obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a enormní roztříštěností mezi téměř 50 dotčenými orgány** na úrovni obcí, či krajů v přenesené působnosti a jednotlivých rezortů státní správy a jejich složek. Složitá struktura stavebních úřadů s problematickým 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 umisťování a povolování staveb. Tento krok povede nejen ke zcela nové

úpravě ve stavebním zákoně, ale i ke změnám v mnoha souvisejících zákonech. V důsledku to bude znamenat i zcela zásadní a podstatnou reformu (organizace i činnosti) veřejné správy v oblasti stavebního práva. Reforma celého systému by ovšem měla přispět kromě jiného také **ke zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování**. Je potřeba změnit nebo vytvořit kompetence pro uplatnění nepřímých nástrojů správy území, zejména nástrojů ekonomických a fiskálních. Česká republika tyto nástroje dostatečně nevyužívá.

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

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

S ohledem na dnešní praxi stavebního práva by se také rekodifikace měla pokusit o efektivní a vyvážené řešení **střetů** žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Měla by zamezit zneužívání práva, průtahům, opakování týchž námitek v různých procesech, správnímu i soudnímu „ping-pongu“ a 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 všech zájmů v území.

Předmětem rekodifikace budou i dílčí změny v **oblasti vyvlastňování**, která dnes tvoří nedílnou součást stavebně-právní materie. I v této oblasti budou dosaženy pozitivní přínosy díky nové soustavě stavebních úřadů a integraci agend, které umožní koncentraci kompetencí a know-how, propojení s procesem povolování staveb a potřebnou specializaci úředníků vyvlastňovacích úřadů.

Jinak samozřejmě platí, že aplikace právních předpisů bude podléhat obecným výkladovým pravidlům, tedy především, pokud není navrhována speciální právní

úprava, aplikují se obecné právní předpisy. Obdobně také platí, že pokud není navrhována nová právní úprava, rozumí se, že bude přejata právní úprava stávající.

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

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

Při schvalování věcného záměru a dalších legislativních prací se předpokládá následující harmonogram:

Krok	Začátek	Konec
Materiál MMR vládě - Základní teze Rekodifikace veřejného stavebního práva		IX.17
Materiál MMR vládě - Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace		IX.18
Pověření Hospodářské komory spoluprací na přípravě rekodifikace		X.18
Návrh věcného záměru nového stavebního zákona + RIA	IX.18	I.19
Vnitřní připomínkové řízení k věcnému záměru v rámci MMR	I.19	I.19
Meziresortní připomínkové řízení k věcnému záměru	II.19	II.19
Vypořádání připomínek a rozporů z meziresortního připomínkového řízení	III.19	IV.19
Projednání návrhu věcného záměru v komisích a plénu LRV	IV.19	VI.19
Schválení věcného záměru vládou		VI.19
Zpracování paragrafového znění návrhu stavebního zákona a změnového zákona	V.19	X.19
Vnitřní připomínkové řízení k paragrafovému znění v rámci MMR	X.19	X.19
Meziresortní připomínkové řízení k návrhu zákona	XI.19	XI.19
Vypořádání připomínek a rozporů z meziresortního připomínkového řízení	XII.19	II.20
Projednání návrhu zákona v komisích a plénu LRV (lhůta 60 dnů)[5,7]	III.20	V.20
Schválení návrhu zákona vládou => vládní návrh zákona		VI.20
Předložení vládního návrhu Parlamentu		VI.20
Projednání zákona v PS (1. čtení, výbory, zpravidla do 60 dnů pak 2. a 3. čtení)	VI.20	IX.20
Projednání zákona v Senátu (usnesení do 30 dnů)	X.20	X.20
Podpis prezidenta republiky		XI.20
Publikace ve Sbírce, platnost zákona		XII.20
Účinnost zákona		I.23

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

Rekodifikace stavebního práva se váže zejména k následujícím zákonům (příkladný výčet):[20]

Právní úprava kompetencí orgánů veřejné moci:

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Dotčené orgány:

- 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. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, 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. 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,
- Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů,

[20] Srov. blíže také materiál předkladatele ze srpna 2018 s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018*“, který dne 4. září 2018 projednala vláda pod č. j. 746/18, a materiál předkladatele „*Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze*“, který dne 18. září 2017 projednala tehdejší vláda pod č. j. 988/17.

- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, 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 a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- 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 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 Sb., 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 č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- 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,
- 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. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, 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. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění zákona č. 183/2007 Sb.

Veřejné rozpočty, poplatky a daně:

- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, 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,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění zákona č. 254/2016 Sb.,

Veřejná správa, správní řád a správní soudnictví

- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících 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 zákona č. 387/2004 Sb.,
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Prostorové informace, katastr nemovitostí a informační systémy veřejné správy:

- Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 358/2013 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů**,**
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Další související předpisy

- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, 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. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 225/2002 Sb., o podrobném vymezení staveb k vodohospodářským melioracím pozemků a jejich částí a způsobu a rozsahu péče o ně,
- Zákon č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, a o změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, (zákon o podpoře výstavby družstevních bytů),
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní, energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů, aj.
- Zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění pozdějších předpisů.

5. ZHODNOCENÍ STÁVAJÍCÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY A JEJÍ APLIKACE

1. Příčiny stávajícího stavu

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

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

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

K tomu právní úprava postupně buduje **množství alternativních, hybridních či „zjednodušených“ procesů** jako jsou *územní řízení s posouzením vlivů na životní*

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

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

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

Ve vazbě na 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 tedy potřeba zdůraznit, že časovou prodlevu často zapříčiňuje plnění požadavků vyplývajících z dalších právních předpisů.

Vedle zmíněných problémů nejednotnosti českého veřejného stavebního práva, roztříštěnosti 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 převážně orgány územní samosprávy. V mnoha případech však mohou kolidovat legitimní zájmy samospráv prosazované v samostatné působnosti a veřejné zájmy chráněné státem v přenesené působnosti. Z těchto střetů zájmů poté v praxi plyne riziko systémové podjatosti orgánů, resp. úředníků zařazených do orgánů, které mají ve stavebních věcech rozhodovat. Toto riziko může být v mnoha případech skutečné, ale také pouze zdánlivé. V praxi toho pak v některých případech zneužívají účastníci

řízení.[21] V neposlední řadě je také třeba upozornit na **korupční hrozby**, které z této konstrukce plynou.

2. Zahraniční zdroje hodnocení

Své hodnocení stávající právní úpravy veřejného stavebního práva uvedla ve svém doporučení[22] určeném České republice z května roku 2018 i **Rada Evropské unie**.

Konkrétně konstatovala, že investice v České republice brzdí správní a regulační zátěž. Kromě složitosti daňového systému poukázala jako na další příčinu této zátěže především na proceduru pro získání stavebního povolení. Zmínila, že český zákonodárce přijal novelu stavebního zákona, jejímž cílem bylo zjednodušit stavební řízení. Zmínila zahrnutí posouzení vlivů na životní prostředí do územního rozhodnutí nebo společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Rada Evropské unie však sama poznamenala: *„Zatím ovšem **není jasné, zda by se tím rovněž mohly zjednodušit postupy pro velké infrastrukturní projekty**, jelikož do systému společného povolovacího řízení nebyla zahrnuta různá další povolení.“*[23] Zaznamenala také přípravu návrhu novely zákona o urychlení výstavby, která byla přijata pod č. 169/2018 Sb., a nabyla účinnosti dne 1. 9. 2018.

Situací v oblasti získávání stavebních povolení se zabývá i **Evropská komise ve zprávě o České republice 2018** ze dne 7. 3. 2018.[24]

Mimo jiné v ní kriticky vyzdvihuje skutečnost, že „*míra vydávání stavebních povolení zůstává pod historickými průměry a regulační překážky pro novou výstavbu stupňují tlak na ceny nemovitostí*“.[25] Evropská komise konstatuje: „…přetrvávají problémy zejména v souvislosti s vymáháním plnění smluv, se získáváním stavebních povolení a se složitostí daňového systému. *Česká republika se umístila relativně vysoko na žebříčku zemí podle snadnosti podnikání Světové banky „Doing Business 2018“ (30. místo ze 190 zemí). Umístila se na prvním místě v kategorii „obchodování se zahraničím“ (43). V kategoriích „vymáhání smluv“ a „vyřizování stavebních povolení“ však patří k nejhorším v EU (91. a 127. místo). Tyto oblasti jsou i nadále **hlavními překážkami pro podnikání**.“*

Evropská komise pak ve své zprávě zmiňuje, že za účelem urychlení řízení o stavebním povolení byla v polovině roku 2017 přijata novela stavebního zákona,

---

[21] Nedávná novelizace § 14 správního řádu provedená zákonem č. 176/2018 Sb. problém systémové podjatosti reálně neřeší – viz dále.

[22] 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].

[23] Viz bod 11 doporučení.

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

[25] S. 25 zprávy Evropské komise o České republice.

která platí od ledna 2018.[26] Za jeden z hlavních prvků určených ke zjednodušení celého řízení považuje možnost zakomponovat posuzování vlivů na životní prostředí do územního rozhodnutí nebo společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. To Evropská komise považuje za pozitivní vývoj, protože tento krok vedl k odstranění některých administrativních kroků.

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

Evropská komise se pak v této zprávě zabývala i tím, jak Česká republika naplnila doporučení jí daná v roce 2017, mezi kterými bylo i doporučení *„odstranit překážky růstu, zejména zjednodušením postupů pro udělování stavebních povolení a dalším snižováním administrativní zátěže podniků.“* Podle Evropské komise ČR zaznamenala určitý pokrok. Opět poukázala na novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. Znovu však zmínila její nedostatky v podobě nezahrnutí některých povolení do společného územního a stavebního řízení, nefunkčnost zjednodušeného postupu pro velké infrastrukturní projekty a absenci povinného spojení územního a stavebního řízení.[27]

Kromě unijních institucí se hodnocením české stavebně-právní úpravy zabývala i **OECD**[28] v materiálu, který se týkal správy a využití území v České republice. OECD v tomto materiálu uvádí, že by vláda měla stanovovat fiskální pobídky a/nebo regulační rámce za účelem podpory metropolitního územního plánování a k dosahování cílů územního rozvoje. OECD zmiňuje i potřebu zlepšit integrované územní plánování tím, že se strategickému plánu přizpůsobí dílčí plány na nižších úrovních.

Za pozornost stojí i doporučení OECD zlepšit vztahy mezi obyvateli, investory a místní samosprávou. Celý systém se totiž vyvinul ke konfrontacím a sporům. Podle OECD je zapotřebí zavést řadu opatření, k nápravě vztahů a omezení zneužívání formálního odvolacího procesu. Podobně jako Evropská komise a Rada Evropské

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

[27] S. 45–46 zprávy Evropské komise o České republice.

[28] OECD, 2017. The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague. Paris: OECD Publishing, 2017. ISBN 978-92-64-28193-6 (PDF).

unie pak i OECD zmiňuje nutnost snížit regulační zátěž pro osoby účastnící se procesu povolování staveb. V neposlední řadě poukazuje na nezbytné posílení monitorování a vyhodnocování trendů v území.

3. Analýza 2015 – 2017

Nejčerstvější údaje z reálné praxe stavebních úřadů obsahuje **Analýza 2015 – 2017 zpracovaná MMR**[29] k plnění usnesení vlády ze dne 19. října 2011 č.774, která identifikuje **zásadní přetrvávající nebo dokonce zhoršující se problémy úřadů územního plánování i obecných stavebních úřadů v úřadech územních samosprávných celků**.

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

Analýza 2015 – 2017 konstatuje řadu varovných závěrů:

4. Územní plánování

„Z Analýzy 2012-2014 vyplynulo, že začlenění agendy územního plánování je v úřadech obcí s rozšířenou působnosti i KÚ (krajský úřad – pozn. aut.) *značně rozdílné. Méně vhodné je spojení ÚÚP* (úřad územního plánování – pozn. aut.) *s agendou vykonávanou v samostatné působnosti, která nesouvisí s výkonem ÚPČ* (územně plánovací činnosti – pozn. aut.). *Nejméně vhodné a často i problematické jsou případy, kdy pracovník ÚÚP v rámci pracovní náplně vykonává jak ÚPČ tak i jiné činnosti, které jsou při tom výkonem samostatné působnosti obce, např. problematika investic ORP* (obec s rozšířenou působností – pozn. aut.). *Neadresnost finančního příspěvku na výkon státní správy je nejčastěji zmiňovaným problémem. Dle Analýzy 2015-2017 se tato situace nijak významně nezměnila…*

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

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

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

poddimenzovaného stavu úředníků na některých úřadech ORP v neprůhledném způsobu financování jednotlivých agend přeneseného výkonu statní správy.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Stavební řád

Ve srovnání s Analýzou 2012 – 2014 a Analýzou 2011 nedošlo v personální oblasti k výrazným změnám. V rámci obecných stavebních úřadů u obcí I. typu jsou tyto stavební úřady mnohdy personálně obsazeny pouze jedním pracovníkem a navíc na

těchto stavebních úřadech obcí I. typu dochází ke kumulaci agend (životní prostředí, doprava, činnosti pro samosprávu, atd.), které zastává jedna osoba. Jedná se o problém dlouhodobý, ztížený dlouhodobými problémy v oblasti získávání nových pracovníků, které mají ve sledovaném období exponenciální nárůst. …

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

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

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

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

Obdobným problémem se jeví i nedostatek finančních prostředků na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění staveb podle § 129 stavebního zákona, tzv. „černých staveb", přestože podle § 131 stavebního zákona náklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno, tj. vlastník stavby. Tyto stavby nutně nemusí ohrožovat životy a zdraví osob, ale jsou provedeny bez rozhodnutí nebo jiného opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním. Systémové nastavení proplácení vynaložených nákladů na fyzické odstranění černých staveb a vymáhání těchto nákladů po vlastníkovi zpět by mělo být obsahem připravované rekodifikace veřejného stavebního práva.

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

6. SHRNUTÍ NÁVRHŮ VĚCNÝCH ŘEŠENÍ

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

Institucionální změny

Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy

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

Integrace stavebních úřadů a dotčených orgánů

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

Vznik Nejvyššího stavebního úřadu

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

Konstrukce zbytku nové soustavy státní stavební správy

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

Výkon úřední činnosti

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

Odpovědnost za způsobenou újmu

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

Digitalizace stavební agendy

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

Změny v územním plánování

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

Procesní změny

- zavedení povinnosti stavebního úřadu a dotčených orgánů poskytnout každému na žádost předběžnou informaci

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

Řízení o povolení stavby

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

Závazné lhůty v prvním stupni a následky jejich nedodržení

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

Závazné lhůty v odvolacím řízení a následky jejich nedodržení

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

Řízení o odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby

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

Odstranění nepovolené stavby

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

Změny veřejného stavebního hmotného práva

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

Požadavky na výstavbu

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

Územní platnost požadavků na území a na stavby

- sjednocení z hlediska územní platnosti obecných požadavků na výstavbu do jednoho právního předpisu, který bude zohledňovat specifické urbanistické či krajinné požadavky na výstavbu sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století
- zakotvení práva obcí přijmout v ÚPD odchylné řešení oproti tomu, které bude upravovat podzákonný právní předpis, avšak pouze u vymezených urbanistických požadavků na uspořádání území, kvalitu vystavěného prostředí, utváření charakteru území, zástavby a veřejného prostředí

Požadavky na dokumentaci a autorizované osoby

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

Technické normy

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

Změny v soudním přezkumu

Změny v soudním přezkumu v řízení o správních žalobách

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

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

- abstraktní přezkum s omezeným okruhem aktivně legitimovaných subjektů u Ústavního soudu
- možnost pracovat s institutem konkrétní kontroly zákonnosti právního předpisu, který nezahrnuje rušení ÚPD, ale jeho pouhou neaplikaci
- incidenční přezkum by probíhal jen u Ústavního soudu (akcesorita s ústavní stížností) či Nejvyššího správního soudu (lze zvážit akcesoritu incidenčního návrhu ke kasační stížnosti)

Změny v soudním přezkumu územně plánovací dokumentace (varianta územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy)

- zakotvení nepřípustnosti námitky neuplatněné v procesu přijímání ÚPD
- jasné časové omezení pro incidenční návrhy a vyloučení možnosti zrušit ÚPD do minulosti či dokonce *ex tunc*
- úprava podmínek aktivní legitimace dotčené veřejnosti k podání návrhu

7. NÁVRHY VĚCNÝCH ŘEŠENÍ

A. INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY

1. Popis stávajícího stavu v oblasti institucí

Výraznou slabinou současného systému výkonu stavební správy realizovaného dominantně, ale ne výhradně v přenesené působnosti orgánů územních samosprávných celků, je **institucionální nejednotnost a roztříštěnost** neschopná zabezpečit požadavky jednotného materiálního vybavení, jednotné praxe, jednotné metodiky a odpovídajícího, nezávislého a odborně vybaveného personálního obsazení.

Především (ale zdaleka nejen) 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, přičemž nezřídka dochází k situaci, kdy jeden stavební úřad stavbu umisťuje a odlišný ji následně povoluje. Obecné stavební úřady, s výjimkou MMR, jsou dnes umístěny na úřadech územních samosprávných celků **v přenesené působnosti**; speciální stavební úřady jsou umístěny podle druhu některé také na těchto úřadech, jiné jsou **samostatnými státními orgány**. Vojenské a jiné stavební úřady jsou všechny samostatnými státními orgány.

Z tohoto stavu pak vycházejí další (věcné) nedostatky. Patří mezi ně **nedostatečná horizontální a vertikální koordinace činnosti stavebních úřadů** a s tím spojené riziko nejednotného a nedostatečně odborného výkonu agendy. Věcným nedostatkem je i existence různé správní praxe jednotlivých stavebních úřadů, aniž by pro různou interpretaci stavebního zákona byl legitimní, natožpak legální důvod apod.

V neposlední řadě se právě v oblasti stavební správy výrazně projevují negativní rysy tzv. spojeného modelu veřejné správy, jež plynou z povahy tohoto systému. Tím nejvýznamnějším, avšak nikoliv jediným, je **systémová podjatost**. Dalším je neschopnost vzájemné výpomoci a sdílení odbornosti, specializací a personálních kapacit pracovníků stavebních úřadů mezi obcemi a kraji jako jejich různými zaměstnavateli. To neumožňuje jednotné personální řízení soustavy stavebních úřadů, vykrývání výkyvů vznikajících přirozeně v agendě i v obsazení jednotlivých pracovišť (např. nápad rozsáhlé bytové či průmyslové výstavby v místní příslušnosti malého stavebního úřadu na obci I., II. nebo III. typu či odchod do důchodu, mateřskou dovolenou či nemocenskou několika z mála jejich úředníků najednou) a operativní řešení vznikajících personálních problémů z vyšší sdílené úrovně (např. kraje).

Tyto nedostatky pak též souvisí s **absencí jednoho vrcholného orgánu státní správy**, jenž by celou agendu komplexně zastřešoval. Současné postavení MMR není z tohoto úhlu pohledu dostatečné a efektivní. Jeden vrcholný úřad by mohl především koncentrovat **metodickou podporu** v oblasti stavebního zákona pro

veškeré stavební úřady a koordinovat a podporovat metodickou podporu dalších ministerstev a ústředních orgánů státní správy odpovědných za ochranu veřejných zájmů dle zvláštních, tzv. složkových zákonů.

Rostoucí nároky na nutnost reflektování vývoje správního práva a správní praxe, judikatury správních soudů, ale i nejnovějších poznatků správní vědy i věcných oborů (zde zejména urbanismus, územní plánování, tvorba veřejného prostoru, technické, bezpečnostní, hygienické, uživatelské a jiné požadavky na stavby, materiály atd.) vedou ke zvýšení nároků na oprávněné úřední osoby. V důsledku těchto rostoucích nároků pak především menší stavební úřady z objektivních důvodů nemohou všechno samy reálně pojmout a ve svém rozhodování reflektovat. Jejich agenda objektivně není a zpravidla ani nemůže být dostatečně pestrá a rozsáhlá. Pokud má takovýto malý stavební úřad umisťovat relativně rozsáhlou, komplikovanou či jinak specifickou stavbu, popsaný problém může eskalovat, jestliže o obdobné stavbě nikdy v minulosti nerozhodoval a není toho objektivně schopen.

Existence uvedených nedostatků současného systému, jak ho předkladatel ve stručnosti představil shora, je dlouhodobě známa a je v čase v zásadě konstantní, stejně jako s tím související potřeba změny celkové organizace výkonu stavební správy. Pokusem o systémové řešení právě těchto problémů byl již v minulosti návrh (zcela nového) zákona o stavebních úřadech, který MMR předložilo vládě již v roce 2013.[30] Tento věcný záměr na něj v institucionální oblasti v mnohém navazuje.

1.1. Orgány územního plánování

Působnost na úseku územního plánování vykonávají dnes orgány obcí a krajů, MMR 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) zastupitelstvo obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 stavebního zákona],

d) rada obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],

e) rada obce v přenesené působnosti [§ 6 odst. 6 písm. a), b), c), e) stavebního zákona],

[30] 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 vrátila MMR k přepracování. Následně ovšem již materiál upraven ani předložen nebyl.

f) zastupitelstvo obce za radu obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],

g) 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 MMR (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 MMR a Ministerstvo obrany.

1.2. Orgány 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 nevyhrazuje 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 pověřený 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 (územně členěného statutárního města). 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 specifičnost 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 tak je celá řada případů a situací vysoce specifických, v nichž však vykonává působnost obecný stavební úřad.

Speciálními stavebními úřady tak 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)],

b) Ministerstvo dopravy ve věcech staveb drah [§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách],

c) Drážní úřad ve věcech staveb drah [§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách],

d) Hlavní město Praha ve věcech stavby drah, včetně zařízení na dráze tramvajové, trolejbusové, lanové a speciální dráhy [§ 7 odst. 1, § 57 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách],

e) Ministerstvo dopravy ve věcech staveb dálnic [§ 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích],

f) krajské úřady ve věcech staveb silnic I. třídy [§ 40 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích],

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],

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)],

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)],

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)],

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)],

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)].

Vojenskými stavebními úřady jsou újezdní úřady na území vojenských újezdů, kde vykonávají „kompletní" působnost stavebního úřadu (včetně územního rozhodování a včetně již dnes integrovaných agend dotčených orgánů).

Jiné stavební úřady (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu) vykonávají pouze působnost v oblasti stavebního řádu, nevykonávají však působnost ve věcech územního rozhodování, nejde-li o vydávání společného povolení či jiného společného aktu. Kompetence těchto stavebních úřadů se soustřeďuje na 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 výrobny 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)].

1.3. Graf - stavební úřady podle dnešní právní úpravy

2. Hlavní problémy v oblasti institucí

2.1. Nepřehlednost a roztříštěnost stavebních úřadů

Jak plyne ze shora uvedeného, stávající výkon působnosti v oblasti územního plánování stejně jako územního rozhodování a stavebního řádu je značně nepřehledný a vzájemně izolovaný. Nejen pro adresáty veřejnosprávního působení, ale v řadě případů též pro správní orgány samotné.

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 vedlo k organizačnímu, personálnímu propojení, které lze sledovat i v případě hmotněprávní a procesní úpravy s výkonem působnosti podle příslušných zvláštních zákonů v oblasti vod, dopravy aj.

Vysoký počet navzájem izolovaných různých druhů stavebních úřadů a související vymezení jejich působností působí v praxi značné obtíže. To platí obzvláště při realizaci rozsáhlejších stavebních záměrů, sestávajících z více dílčích staveb podléhajících různé věcné působnosti různých stavebních úřadů.

Oblast **územního plánování** se na územní (místní a regionální) úrovni vyznačuje dělenou působností mezi státní správu (vykonávanou ovšem delegovaně prostřednictvím obecních a krajských úřadů, případně i dalších orgánů obcí a krajů) a územní samosprávu. Z věcného hlediska zde spadají do režimu přenesené působnosti (dekoncentrované státní správy) činnosti pořizovatelské. Činnosti iniciační a činnosti schvalovací, uzavírající jednotlivé fáze pořizování ÚPD, jsou naopak výkonem (územní) samosprávy. Zahrnují totiž nejen hlediska právní (zejm. ochranu složkových veřejných zájmů), ale i zájmy a rozhodnutí samosprávná, tj. politická.

V některých případech jsou tu však věcné hranice neostré 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. § 62 odst. 1 stavebního zákona, kde se to – ovšem pouze – ve vztahu k radě obce uvádí výslovně, důvodovou zprávu ke stavebnímu zákonu či usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 276/11 ze dne 27. 6. 2011 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. Úzce souvisí se samotnou podstatou smíšeného modelu (územní) samosprávy a státní správy na úrovni územních samosprávných celků. V pořizovatelských záležitostech územního plánování má přitom převládat odborná stránka problematiky. Proto je třeba oddělit tuto agendu od politických a zájmových vlivů územních samosprávných celků a jejich vedoucích představitelů.

Jak taktéž vyplynulo z výše uvedeného popisu 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 **deseti ministerstev**, jimiž jsou MMR, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo kultury.

Stávající systém výkonu veřejné správy v oblasti stavebního práva je tak velmi nepřehledný a komplikovaný. **Na úrovni obcí a krajů** vedle sebe působí obecní a krajské úřady jako obecné stavební úřady a zároveň i jako speciální stavební úřady ve věcech vodoprávních či dopravních. Organizačně přitom mohou být v obecních a krajských úřadech zařazeny jakkoliv; někdy mohou být i součástí stejných odborů, jindy nikoli; někdy jejich činnosti vykonávají i stejné úřední osoby, jindy ne. Jde o záležitost organizačního uspořádání úřadů jednotlivých samospráv, byť jde o výkon přenesené působnosti.

To vše pak v souhrnu vzbuzuje řadu pochybností, 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),[31]

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.).[32]

Přehlednosti, srozumitelnosti a efektivitě stávající právní úpravy nesvědčí dále ani fakt, že **zvláštní působnost speciálních stavebních úřadů se vztahuje pouze na stavební řízení, nikoli již na územní rozhodování**. Tuto oblast zákonná úprava zásadně ponechává v působnosti obecných stavebních úřadů.[33]

---

[31] 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.

[32] 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.

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

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. Nedostatečné materiální a personální vybavení

Typově různé stavební úřady umístěné v úřadech více než 700 různých územních samosprávných celků[34] a několika různých státních orgánů v gesci různých ministerstev reálně neumožňují pořízení **jednotného vybavení**, zejména v oblasti informačních systémů, a jednotné řízení ani jednotnou praxi navenek.

Analýza 2015 – 2017 k tomu uvádí, že *„Úroveň technického a programového vybavení závisí obvykle na finančních možnostech stavebního úřadu. Zejména na prvoinstančních stavebních úřadech lze z dotazníkových šetření konstatovat, že přetrvává nedostatečné programové i technické vybavení, a dále také problematické připojení k internetu.“*[35]

Roztříštěnost obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů s sebou dále nezbytně přináší též **nemožnost či neschopnost vzájemné koordinace, komunikace a sdílení know-how** mezi těmito úřady.

To vede k nežádoucímu efektu nesourodé správní praxe přehnaně orientované na zvláštnosti jednotlivých typů stavebních úřadů, jejímž důsledkem je mj. i neschopnost absorbovat obecné principy správního řízení, závěry konstantní judikatury správních soudů a porušování zásady legitimního očekávání účastníků řízení. Není přitom ústavně konformní, aby v případě obdobných staveb byl postup jednotlivých, místně příslušných stavebních úřadů odlišný, pokud aplikují stejný zákon.

Problémem je též existence příliš **malých stavebních úřadů**, a to i pokud hovoříme o obecných stavebních úřadech. V Analýze 2015 – 2017 se opakovaně konstatuje, že *k 31. 12. 2017 se podíl úřadů s jedním zaměstnancem oproti předchozím analýzám nezměnil a vyskytuje se stále na obcích I. typu. Tyto úřady obsluhují cca 370 tisíc obyvatel. V celé ČR je 112 stavebních úřadů obsazených pouze jedním pracovníkem. Tento stav je velmi problematický, jak z hlediska*

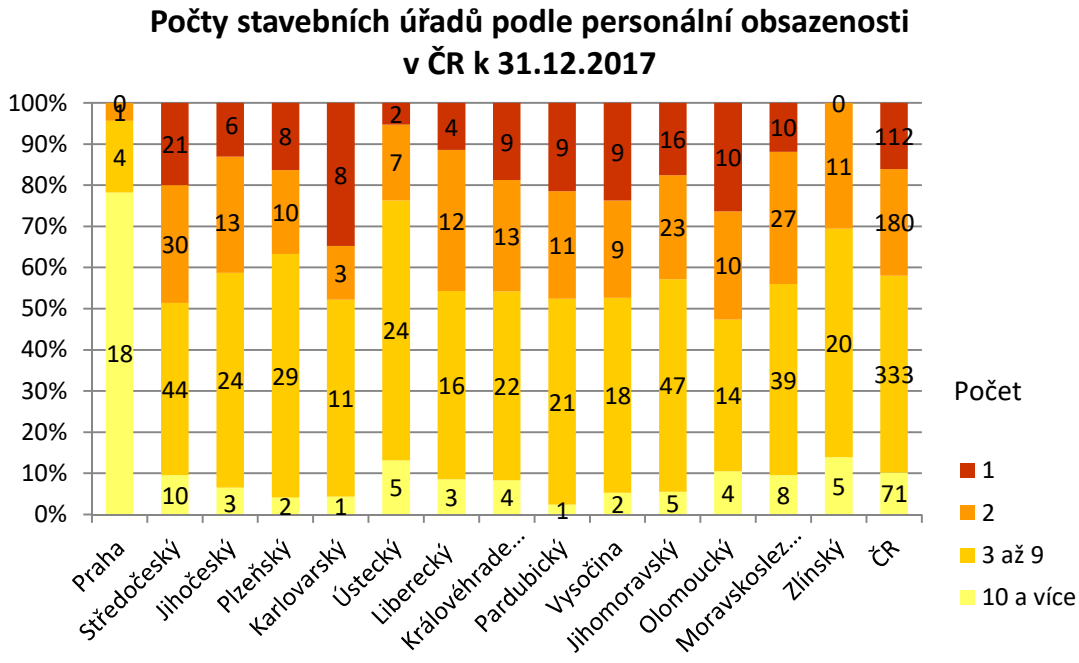
[34] Podle Analýzy 2015 – 2017 bylo 31. 12. 2017 celkem 696 prvoinstančních obecných stavebních úřadů na obecních úřadech obcí I., II. a III. typu, 13 druhoinstančních obecných stavebních úřadů na krajských úřadech a stavební úřad Magistrátu hl. m. Prahy.

[35] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 67.

kvality a efektivity práce, tak z hlediska nulové zastupitelnosti. Logicky z výše uvedeného vyplývá, že oprávněné úřední osoby na těchto typech úřadů vykonávají veškerou agendu vyplývající ze stavebního zákona a přetrvává zde značná přetíženost těchto pracovníků, což v konečném důsledku může vést např. k nedodržování správních lhůt.[36]

Z níže uvedeného grafu z Analýzy 2015 – 2017 vyplývá, že cca 45 % z celkového počtu 696 stavebních úřadů na obcích má pouze 2 zaměstnance a téměř 20 % jich má dokonce pouze 1 zaměstnance.

2.3. Graf: počty zaměstnanců obecných stavebních úřadů na obcích



Při zachování stávajícího systému přitom nelze reálně doufat v (podstatné) zlepšení shora popsané situace. Ostatně obdobně 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 %.“*[37]

2.4. 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. Tento problém bohužel neklesá, ale roste.

---

[36] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 46.

[37] https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocni-zprava-o-stavu-verejne-spravy-v-cr-v-r-2017.aspx, s. 42.

Podle Analýzy 2015 – 2017 mnohé krajské úřady v rámci svého hodnocení upozorňují na skutečnost, že *oproti minulému sledovanému období dochází ke značnému nárůstu počtu vznášených námitek tzv. „systémové" podjatosti úřadů, včetně nárůstu počtu odvolání proti usnesením vydaným podle § 14 správního řádu, a též vydaných usnesení podle § 131 odst. 4 správního řádu o pověření jiného věcně příslušného správního orgánu*.[38]

Státní správu zde totiž vykonávají v přenesené působnosti orgány územní samosprávy, jejíž samosprávné politické zájmy se přitom velmi jednoduše mohou dostat (a nezřídka dostávají) do rozporu s veřejnými zájmy chráněnými státem, které by měly orgány samospráv objektivně hájit v přenesené působnosti.

Problém systémové podjatosti implicite přítomný v celém modelu přenesené působnosti se bohužel ve stavebním právu projevuje zvýšenou měrou, neboť povolovací procesy podle stavebního zákona jsou – na rozdíl od většiny jiných agend vykonávaných samosprávami v přenesené působnosti (jako např. vydávání občanských průkazů apod.) – obecně velmi **konfliktní** s velmi často přítomným vlastním zájmem samosprávy na určitém řešení. Ať již směrem k podpoře určitých staveb realizovaných obcí či v zájmu obce, nebo naopak k jejich zabránění. Důkazem toho jsou i politické programy a prohlášení představitelů samospráv ve vztahu k výstavbě, tematizace rozhodování stavebního úřadu na jednáních zastupitelstva apod.

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 v praxi také reálně dochází v důsledku faktické personální podřízenosti zaměstnanců vykonávajících státní správu orgánům samosprávy.

Ostatně již materiál Hodnocení dopadů regulace („**RIA**") pro transformaci stavebních úřadů,[39] 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*

[38] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 83.

[39] https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf.

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.“[40]

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.[41] 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.[42]

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.“*[43] 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 předkladatele** s názvem *„Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování“*[44] zpracovaný na základě úkolu z usnesení vlády ze dne 27. černa 2016 č. 587 o Analýze stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu za roky 2012-

---

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

[41] Tamtéž, s. 20.

[42] Zkvalitnění systémů a procesů povolování nové výstavby v Praze: dostupnost bydlení. Analýza ČVUT/Architekti Headhand s.r.o. Praha/Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy. technologická agentura ČR, 1/2019, zejm. kapitola 4.3, str. 37.

[43] 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 ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106.

[44] V informačním systému eKLEP je materiál veden pod č. j. 1033/17.

2014.[45] Tento materiál konstatoval existenci rizik systémové podjatosti a jednoznačnou potřebu nápravy současného stavu. Podle tohoto materiálu uplatňování námitek systémové podjatosti a již i jejich samotné vyřizování jednak **neúměrně prodlužuje správní řízení** a narušuje právní jistotu účastníků správních řízení s ohledem na četné správní žaloby napadající mj. právě systémovou podjatost.

Tohoto problému se týká nedávná novela § 14 správního řádu přijatá na základě návrhu zákona Pardubického kraje.[46] **Tato novela však problém tzv. systémové podjatosti rozhodně nevyřešila**.

Podle jednoho výkladu jen v zásadě potvrzuje stávající stav, na což upozornila ve svém stanovisku i vláda[47] (tj. že k podjatosti nestačí „jen" samotný služební či pracovní poměr, ale musí k němu přistoupit ještě další skutečnost, kterou je třeba prokázat). Podle jiného výkladu naopak zcela přehlíží reálný problém systémové podjatosti, který má přitom významné ústavněprávní konotace (pokud má tato novela snad znamenat, že služební či pracovní poměr systémovou podjatost nezakládá nikdy, pak by se jednalo o úpravu zcela zjevně protiústavní, neboť by neumožňovala vyslovit podjatost úředních osob ani tam, kde by reálně byla).

Stávající řešení případů tzv. systémové podjatosti, které spočívá v nutnosti detailního prokazování skutečnosti, zda existuje 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 jednoznačně vyjasnit ani to, jak vůbec vlastně mají procesně v těchto případech stavební úřady postupovat.

Též tyto problémy nepochybně způsobují podstatné komplikace a zdržení v jednotlivých řízeních. Dalším neblahým důsledkem této situace je pak rozhodování o záměru jinak místně „**nepříslušným**" stavební úřadem,

---

[45] 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...*".

[46] 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 pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku.*".

[47] Sněmovní tisk 54/1 – stanovisko vlády.

který logicky nemá a ani ve stávajícím systému mít nemůže potřebnou znalost území či jiných potenciálně kolidujících záměrů.

Možnost samotného vzniku nežádoucího jevu tzv. systémové podjatosti a též uplatnění samotné námitky podjatosti z tohoto důvodu 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.

Nejde však jen o riziko samotné systémové podjatosti. Problém je též v **organizačním začleňování** stavebních úřadů v obecních úřadech územních samosprávných celků. Analýza 2015 – 2017 potvrzuje vážnost situace, když uvádí:

„Začlenění stavebních úřadů v rámci organizační struktury úřadu je nejčastěji v podobě samostatných odborů či oddělení. Agenda je ale velmi často spojená s agendou územního plánování, nebo v některých případech je do jednoho odboru sloučeno několik agend (např. spojení s odborem životního prostředí, speciálními stavebními úřady). Z hlediska kumulace agend jde o nejzatíženější odbory v rámci obecných a městských úřadů. Z výsledků a reakcí v rámci hodnocení krajskými úřady vyplývá, že jakékoli spojení stavebního úřadu s jinými agendami je nevhodné.

Dalším, opakovaně i v předcházejících analýzách, často zmiňovaným rizikem v rámci spojování agend je spojení stavebního úřadu s čistě samosprávnými agendami (správa majetku, investice atp.). V tomto případě by mohlo docházet k přímému střetu kompetencí v návaznosti na plnění zadaných úkolů.“[48]

2.5. Korupční rizika a klientelismus

V souvislosti s korupčními riziky a klientelismem lze odkázat na související pasáže v RIA k tomuto věcnému záměru.

2.6. Nefunkční úprava odstraňování 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, tedy samotného **výkonu rozhodnutí** o odstranění stavby.

Především Veřejný ochránce práv dlouhodobě kritizuje, že nedochází k exekuci rozhodnutí stavebních úřadů týkajících se demolic tzv. černých staveb. Veřejný ochránce práv zaznamenal případy, ve kterých stavební úřady sice uložily stavebníkovi pokutu za nesplnění pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, k jeho samotnému, právem předpokládanému výkonu však nepřikročily. Přitom

[48] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 74.

je nepochybně povinností stavebních úřadů rozhodnutí při splnění zákonných podmínek nejen vydat, ale právě i vykonat.

Nechuť 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 nezanedbatelným tlakem samosprávných orgánů, které odmítají poskytnout finanční prostředky na exekuce.[49]

Analýza 2015 – 2017 to potvrzuje: *Velký problém krajské úřady spatřují nadále v oblasti úhrady nákladů na zajištění výkonu rozhodnutí, které vydávají stavební úřady ve veřejném zájmu. …Obdobným problémem se jeví i nedostatek finančních prostředků na výkon rozhodnutí o nařízení odstranění staveb podle § 129 stavebního zákona, tzv. „černých staveb", přestože podle § 131 stavebního zákona náklady na odstranění stavby nese ten, komu bylo odstranění stavby nařízeno, tj. vlastník stavby.*[50]

Přístup územních samosprávných celků je možné snad i pochopit. Náhradní výkon rozhodnutí většinou vyžaduje značné finanční náklady, které posléze s největší pravděpodobností nebudou moci vymáhat, resp. reálně vymoci po povinném. V takovém případě je i na samotné úředníky územních samosprávných celků (třeba i nepřímo) vytvářen tlak.

2.7. Nedostatečná koordinace a jednotné metodické řízení

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 roztříštěnost, 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 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

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

[50] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 88.

dlouhodobě předmětem kritiky. Upozorňoval na něj např. již samotný 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.“*[51]). **Jestliže ani po 20 letech nedošlo v této oblasti k žádným výraznějším zlepšením, je nutnost razantnějších a systémových změn zřejmá.**

Výše popsaný stav navíc nepůsobí pouze **horizontálně**. 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. Zákon o obcích 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 **řídící 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 vlády č. 689 z 11. září 2013 je nutné kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků, prováděné ústředními správními úřady, krajskými úřady, Magistrátem hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst, soustavně plánovat, vyhodnocovat a koordinovat. Přesto však stále dochází k nejednotnému výkonu přenesené působnosti. Příčinou je jednak zmíněné nedostatečné metodické vedení věcně příslušných rezortů, nebo také nerespektování navržených opatření systémové povahy,

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

plynoucích z hodnotících zpráv k výsledkům kontrol podle uvedeného vládního usnesení.[52]

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) roztříštěnost 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.****“*[53]

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

Absenci dostatečné metodiky a zároveň poptávku po ní potvrzuje i Analýza 2015 – 2017: *„Ze strany obecných stavebních úřadů i krajských stavebních úřadů je poptávka po vzniku databáze rozhodnutí nadřízených orgánů v rámci celé ČR a současně po databázi judikatury vztahující se ke stavebnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům, jakož i k případným soudním sporům. Ze strany krajských stavebních úřadů je pak požadavek na průběžné informace ohledně novel předpisů dopadajících na činnost stavebních úřadů, dále průběžné informace o judikatuře související se stavebním právem a také metodické pomůcky ve formě vzorů rozhodnutí aj. pro stavební úřady. Trvá nedostatek finančních prostředků na jednotlivých úřadech určených na průběžné vzdělávání úředníků. Z toho pramení často se opakující požadavky na pořádání bezplatných školení jak ze strany krajský úřadů, MMR, tak i ze strany odborníků z praxe.“*[54]

---

[52] 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.

[53] https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf, s. 22.

[54] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 83.

3. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí

Z popisu stávajícího stavu a jeho nedostatků v oblasti institucí vyplývá i navrhovaný, radikální způsob řešení. V institucionální oblasti je cílem rekodifikace odstranění stávající roztříštěnosti orgánů podílejících se na výkonu agend stavebního práva a vytvoření **nové jednotné funkční soustavy státních orgánů** s jasnými hierarchickými vztahy, jednotným řízením a metodickým vedením.

Nová soustava státní stavební správy do sebe integruje všechny dosavadní kompetence:

- MMR (§ 11, § 12 stavebního zákona),
- Ministerstva obrany (§ 10 stavebního zákona),
- obecných stavebních úřadů (§ 13 stavebního zákona),
- speciálních stavebních úřadů (§ 15 stavebního zákona),
- vojenských a jiných stavebních úřadů (§ 15, § 16 stavebního zákona),
- dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle složkových zákonů nebo stavebního zákona při postupech podle stavebního zákona (§ 2 odst. 4 stavebního zákona); viz dále.

Cílem je tak především odstranit stávající, dlouhodobě neudržitelnou, organizační **roztříštěnost** stavební správy ve smyslu normativním i faktickém (jeden správní orgán má nezřídka pravomoc stavebního úřadu obecného i speciálního, dále je kontraproduktivní též např. existence cca 700 různorodých 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, přičemž jsou dokonce pro dílčí části takového záměru příslušné různé stavební úřady).

Současná „atomizovaná“ soustava správních orgánů musí být proto principiálně zjednodušena a zpřehledněna. Tím dojde mj. i k odstranění stávajících systémových pochybností o věcné, místní a funkční příslušnosti.[55]

Nová soustava státní stavební správy již nebude (v žádném stupni) součástí spojeného modelu územní veřejné správy. Nebude tak ani čelit souvisejícím rizikům tzv. systémové podjatosti jako nežádoucího fenoménu.

[55] 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 nesnižuje zmíněné komplikace při určení příslušného orgánu (zde i ve smyslu vnitřní organizační jednotky) s negativními dopady na délku řízení atd.

Právě a jedině toto řešení současně umožní splnit další z podstatných cílů rekodifikace. Tím je principiální **integrace agend dotčených orgánů** do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní (krajské, místní) výkonu daných agend.

Strategické institucionální změny tak jsou prvním a základním pilířem navrhované rekodifikace veřejného stavebního práva. Zavedení těchto změn především odstraní systémové nedostatky současné soustavy popsané shora.

4. Zahraniční zkušenosti

Již zaznělo, že podle studie Světové banky Doing Business 2019 je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů.[56] Již tato srovnávací analýza Světové banky sama o sobě svědčí o závažných komplexních problémech současného veřejného stavebního práva.

Rovněž již shora bylo uvedeno, že řada států spatřuje řešení problémů vyplývajících z postupného růstu složitosti stavebního práva ve **sjednocování povolovacích režimů** a v **integraci ochrany složkových veřejných zájmů do řízení před stavebním úřadem**. Řada členských států Evropské unie spojuje územní a stavební řízení do jediného procesu.[57] Evropská Komise doporučuje koncepci jednoho *integrovaného povolovacího místa*, a zmiňuje např. úpravu v Nizozemsku, Anglii a Walesu.[58] Tato doporučení se stala podkladem např. konkrétní úpravy projektů *společného zájmu*[59] a konceptu **komplexního rozhodnutí** založeného na integraci všech povolovacích procesů do jediného právně závazného rozhodnutí, nebo alespoň jejich koordinaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 8 nařízení evropského Parlamentu a Rady č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

Při přípravě rekodifikace stavebního práva v institucionální oblasti využil předkladatel srovnání s některými zahraničními příklady. Pro účely této části věcného záměru předkladatel zvolil následující sousední státy: Spolkovou republiku Německo, konkrétně svobodný stát Sasko, a Rakousko, konkrétně

---

[56] 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.

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

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

[59] https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest.

spolkovou zemi Dolní Rakousy. Zmiňuje též aktuální poznatky ze Slovenské republiky.

V případě **Saska** je institucionální soustava stavebních úřadů třístupňová, tvořená: (i) úřady na úrovni venkovských okresů a měst do okresů nespadajících 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 okresů a měst nespadajících do okresů. Výjimkou je příslušnost saského zemského ředitelství jako vyššího stavebního úřadu.

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 je pak orgánem, do jehož působnosti spadá zejména příprava stavebně-technických předpisů, ať již je sám vydává nebo se na nich pouze podílí.

Soustava stavebních úřadů v **Dolních Rakousích** je naproti tomu dvojstupňová, tvořená:

(i) starosty obce či města (zpravidla ovšem tuto pravomoc vykonává pověřená osoba či oddělení úřadu) a ve statutárních městech magistrátem jako stavebním úřadem prvního stupně; v případě významných staveb nebo nejasností či výjimek z regulace lze zřídit na úrovni obce i poradní radu pro vzhled *(„Gestaltungsbeirat“)*, 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, pokud 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 opravném 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 obdobně mohl rozhodovat výhradě ústřední správní úřad.

Zcela nová právní úprava územního plánování a povolování staveb se obdobně jako v České republice aktuálně připravuje 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.

Ve stádiu přípravy jsou návrhy dvou zákonů: zákona o územním plánování a zákona o výstavbě (stavebního zákona). Tyto návrhy by dle dostupných informací měly počátkem roku 2019 vstoupit do připomínkového řízení.

Výkon státní stavební správy návrh stavebního zákona svěřuje 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 podle 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.

5. 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 dále narůstat. Řešením tohoto problému však není vytváření ještě dalších speciálních stavebních úřadů a dalších dotčených orgánů, a tím jen další atomizace již tak složitého systému charakterizovaného nedostatečnou vzájemnou provázaností. Naopak je potřebné vydat se cestou **sjednocení působnosti** na úseku stavebního práva do větších stavebních úřadů s integrovanými kompetencemi dosavadních dotčených orgánů.

Mezi výše popsanými nedostatky stávajícího systému (*nesystémovost a roztříštěnost institucionální soustavy a s tím spojená nedostatečná horizontální koordinace, jakož i nedostatečné vertikální metodické vedení a řízení, procesní i hmotněprávní složitost, související nízká kvalita rozhodovací činnosti, riziko systémové podjatosti aj.*) existuje silná provázanost. S přihlédnutím k rozsáhlosti a četnosti agendy stavebních úřadů je **ve svém souhrnu nelze (komplexně) odstranit v rámci stávajícího systému – spojeného modelu výkonu veřejné správy.** Řešením výše popsaných problémů v jejich komplexu je pouze **vytvoření nové specializované hierarchicky členěné *soustavy státních stavebních úřadů*, organizačně a institucionálně oddělené od veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky.**[60]

[60] 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 obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování“.

Proti tomuto řešení lze v obecné rovině namítat jeho kolizi právě s koncepcí spojeného modelu veřejné správy. *Usnesením vlády č. 559 ze dne 20. 7. 2011 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy* vláda uložila svým členům nepředkládat 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 připravilo a předložilo vládě již v roce 2012, následně však byla stažena).

Přípravu reformy veřejné správy vytvořením modelu spojené státní správy a samosprávy na všech úrovních (krajské i obecní) vládě České republiky doporučila *Poslanecká sněmovna usnesením 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 již tehdy vláda navrhovala variantu I, charakterizovanou 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).

Vláda preferovala tuto variantu na základě podrobného odborného vyhodnocení výhod a nevýhod jednotlivých variant. **Mezi riziky spojeného modelu se již tehdy uvádělo riziko tlaku na porušování zákonů chránících veřejné zájmy s ohledem na zájmy místních 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.*“[61]) aj.

Smyslem a účelem nyní zde navrhovaného vytvoření specializovaného systému státní stavební správy má přitom být mj. právě prevence střetu zájmů a z něj vyplývající systémové podjatosti.

Spojený model veřejné správy nadto ani nikdy nezahrnoval celé spektrum veřejnosprávních agend (viz např. katastrální správa, pozemková správa, finanční správa, hygiena, požární ochrana, inspekce hájící složkové veřejné zájmy ad.). 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.

Věcný záměr neusiluje o odstranění **spojeného modelu** veřejné správy jako takového. Jeho předmětem je pouze vynětí agend veřejného stavebního práva,

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

u nichž je s ohledem typově konfliktní charakter v území, často přítomné politické zájmy obcí, jakož i s ohledem na jejich komplexnost, četnost, odbornost a procesní složitost smysluplné a efektivní integrovat je do samostatné autonomní institucionální soustavy orgánů čisté státní správy.

V našem právním řádu pak 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****.“*[62]

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 cenu, neboť jednotlivé agendy je potřeba vykonávat na takové úrovni, kde může být zajištěna jejich kvalita…*** *“.*[63]

[62] Analýza aktuálního stavu veřejné správy.pdf, s. 30-31

[63] Tamtéž, s. 26.

Navrhované institucionální změny nelze chápat ani jako jakékoliv (nepřípustné) omezení práv územních samosprávných celků, neboť územním samosprávným celkům žádné právo na (přenesený) výkon státní správy nesvědčí. Výkon činnosti jak orgánů územního plánování, tak stavebních úřadů na obcích a krajích je 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 státní stavební správy.

Navrhované institucionální 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 naopak zabezpečení, resp. **posílení prostoru obcí a krajů k realizaci jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu a ochrany obecních či krajských zájmů v rámci územního plánování** (změna právní formy ÚPD na právní předpis obce a zákonné vyjádření veřejného zájmu na naplňování schválené ÚPD, možnost dovolených odchylek ÚPD od podzákonných předpisů a technických norem dle potřeb a místních specifik obce, úprava plánovacích smluv, jimiž bude moci obec podmínit vydání regulačního plánu a do určité míry i rozhodnutí o povolení stavby ad. – podrobněji viz kapitola C – územní plánování).

Cílovým stavem je vytvoření dlouhodobého systémového základu pro možnost jednotného a operativního metodického řízení soustavy stavebních úřadů, jakož i zvýšení jejich odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování. Právě jednotné a efektivní metodické řízení v nové soustavě státní stavební správy pak umožní náležitě reflektovat a realizovat též různorodé požadavky evropského práva (zejm. EIA, IPPC a další), a to včetně judikatury Soudního dvora EU.

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 obecných stavebních úřadů.

Tento cílový stav je v souladu i s usnesením vlády České republiky ze dne 21. září 2016 č. 828, kterým se mj. ukládá „*ministryni pro místní rozvoj, ministrům životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany, vnitra a spravedlnosti zanalyzovat při přípravě právních předpisů, které se dotýkají územní přípravy, umisťování a povolování staveb, možnosti zjednodušení a navrhovat konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení*

a) jednotné formy úkonů všech dotčených orgánů vstupujících do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení,

b) posílení vzájemné koordinace dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním záměru,

c) úprav souvisejících zákonů ***s maximální mírou integrace*** *do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona,*

d) redukce související administrativní zátěže".

Cílem připomínkového řízení a dalších fází legislativního procesu rekodifikace bude, aby **jednotlivá dotčená ministerstva v souladu s citovaným usnesením vlády České republiky identifikovala relevantní dotčené právní předpisy a navrhla jejich změny s cílem dosažení maximální míry integrace procesů v rámci pořizování ÚPD a povolovacích řízení**.

Vznik specializovaného systému státní stavební správy by dále mohl umožnit opravdový rozvoj institutu **plánovacích smluv**, tedy smluv mezi územním samosprávným celkem a žadatelem o spoluúčasti žadatele na vybudování nové (nebo na úpravách stávající) veřejné infrastruktury.[64] Plánovací smlouvy jsou v současné době využívány poměrně málo, což je způsobeno především institucionálními překážkami a problémem systémové podjatosti. V zahraničí se tento institut přitom velmi osvědčil. Větší využití institutu plánovacích smluv může současně sloužit jako účinný protikorupční prostředek. Pokud bude zákon nejen umožňovat, ale i podporovat smysluplnou dohodu mezi samosprávami a investory v rámci transparentní plánovací smlouvy, odpadnou důvody pro ovlivňování stavebního úřadu pracovněprávními a dalšími nástroji obce, které dnes zakládají systémovou podjatost.

Rekodifikace proto konkrétně přichází s níže přiblíženými věcnými návrhy institucionálních změn.

6. Obecný popis nové soustavy státní stavební správy

Cílem tohoto záměru nového uspořádání státní stavební správy, reagujícím na výše popsané stávající nedostatky, je vytvořit **novou, samostatnou, jednotnou a hierarchicky členěnou soustavu státní stavební správy**, která zahrne kompetence všech dosavadních obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a která bude naplňovat potřeby koncentrace, efektivního řízení, vysoké odbornosti a vnitřní specializace, jež umožňují pouze relativně větší personální celky.

Inspirací mohou být v tomto ohledu obzvláště dobře fungující samostatné soustavy státní správy v oblasti daňové (Generální finanční ředitelství a krajské finanční úřady s pracovišti na vybraných obcích) či katastrální (Český úřad zeměměřičský a krajské katastrální s pracovišti na vybraných obcích).

[64] Dnes viz § 66 odst. 2 stavebního zákona.

Rekodifikace proto povede z institucionálního, resp. organizačního hlediska ke konstrukci nové **dvoučlánkové soustavy** tvořené z **Nejvyššího stavebního úřadu** (na ústřední úrovni) a **krajských stavebních úřadů** se sídlem v jednotlivých krajích **s územními pracovišti krajských stavebních úřadů** v obcích s rozšířenou působností (na místní úrovni).

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu, které tedy bude vystupovat jako **správní orgán prvního stupně** ve smyslu správního řádu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“) jako **odvolací správní orgán**.

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 podle správního řádu. Pokud by proto rozhodoval v prvním stupni krajský stavební úřad ze svého „ústředí“, bude o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhodovat Nejvyšší stavební úřad. Budou tedy zachovány potřebné standardy dvouinstančního správního řízení.

Z organizačního hlediska bude systém územních pracovišť krajských stavebních úřadů do jisté míry obdobný systému finanční správy. V jeho rámci na vrcholu stojí Generální finanční ředitelství a pod ním finanční úřady pro jednotlivé kraje s územními pracovišti na obecní úrovni. V navrhovaném systému stavební správy budou správní orgány obou stupňů (územní pracoviště a „ústředí“) z organizačního a účetního hlediska součástí jednoho správního úřadu (krajského stavebního úřadu).

Konstrukce **dvou stupňů správních orgánů v jednom správním úřadu** je sice výjimkou z obecného principu, avšak výjimkou poměrně častou, vědomou, věcně odůvodněnou vyšší efektivností takového uspořádání a ústavně plně konformní. Podobnou konstrukci český právní řád 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.), krajská územní pracoviště odborů výkonu státní správy Ministerstva životního prostředí ad. Z obdobné koncepce vychází i úprava rozhodování na všech ústředních orgánech státní správy v prvním stupni, kde v procesním smyslu vystupuje jako nadřízený (odvolací, resp. rozkladový) orgán ten, kdo stojí v čele tohoto orgánu (ministr, ředitel, předseda apod.). Všem zmíněným případům je společné, že v prvním stupni rozhoduje vnitřní organizační jednotka úřadu a o odvolání či rozkladu 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, svěřuje-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, čj. Nad 64/2012-68) či Státní zemědělské a potravinářské inspekce (např. usnesení ze dne 25. 4. 2012, čj. Nad 20/2012-31). V usnesení ze dne 12. 9. 2012, čj. Nad 66/2012-249, bylo takto rozhodnuto i v případě pozemkových úřadů, byť ve vztahu k předchozí právní úpravě (účinné do 31. 12. 2012).“

Zmínit lze i skutečnost, že podle konstantní správní judikatury není **dvouinstančnost** správního řízení ústavním principem ani základní zásadou správního řízení.[65] Lze ji proto vyloučit. Tím spíše tedy není ústavním deficitem, jsou-li správní orgány obou stupňů vnitřními jednotkami téhož správního úřadu, avšak samostatnými správními orgány.

Navržená konstrukce umožní efektivně splnit další z (výše již zmíněných) cílů rekodifikace, jímž je **integrace agend dotčených orgánů** do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní výkonu daných agend, resp. jejich zlepšení v důsledku posílení nezávislosti, personální stability a odbornosti. Realizace tohoto cíle je totiž prakticky představitelná, pouze pokud nebude zásadně spojena s nutností personálních přesunů v území (typicky mezi krajem a obcí s rozšířenou působností). Odborný aparát tak bude moci nadále – v rámci jednoho správního orgánu – vykonávat všechny integrované agendy ze stávajících míst, ať již ze sídla kraje (krajského města), nebo obce s rozšířenou působností.

Mohou se objevit námitky, že toto řešení (dvě instance v rámci jednoho správního úřadu) je problematické z hlediska rizika podjatosti úředních osob a ohrožení nestrannosti přezkoumávání rozhodnutí (pokud např. pracovník „ústředí“ poskytne konzultace vyřizující úřední osobě územního pracoviště). K tomu je třeba uvést, že navržená konstrukce neznamená v tomto ohledu žádný výrazný posun oproti současnému systému (ve kterém může pracovník nadřízeného správního orgánu rovněž poskytnout konzultaci pracovníku orgánu prvního stupně, jak se ostatně v praxi děje). Především ale 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). V praxi

[65] 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.*“

pak samozřejmě osoba, která se podílí na rozhodování v prvním stupni, nebude moci být oprávněnou úřední osobou v odvolacím řízení.

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

Kromě toho se v případě obzvláště **specifických typů staveb** (např. dálnice) předpokládá „speciální" působnost a příslušnost pouze jednoho nebo jen několika vybraných konkrétních krajských stavebních úřadů. Vymezování **speciálních místních příslušností** krajských stavebních úřadů bude respektovat stávající dislokace odborných pracovníků, tj. např. pro účely povolování dálnic krajský stavební úřad v Praze (dnes Ministerstvo dopravy), pro účely povolování drah krajský stavební úřad v Plzni, Praze a Olomouci (dnes drážní úřad se sídlem v Plzni, Praze a Olomouci) apod.

Nově vytvořená jednotná soustava státní stavební správy převezme zásadně v plném rozsahu stávající kompetence všech typů stavebních úřadů, ať již obecných, speciálních, vojenských či jiných. To znamená, že i současná působnost těchto stavebních úřadů bude integrována do odpovídajících článků (Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů) nové soustavy státní stavební správy.

Tato integrace je nezbytná mj. s ohledem na skutečnost, že působnost stavebních úřadů po rekodifikaci bude jednotně zahrnovat územní i stavební řízení. Současná působnost speciálních stavebních úřadů se zásadně vztahuje toliko na stavební řízení (viz výše – kapitola *Popis stávajícího stavu v oblasti institucí*).

Současně není třeba se obávat snížení odborného standardu daných agend v důsledku popsané integrace. Zachování, resp. zajištění systémových podmínek pro zvyšování stávající **odborné úrovně a specializace** bude možno řešit vnitřním členěním jednotlivých stavebních úřadů a v jejich rámci vytvářením specializovaných sekcí, odborů, oddělení apod. Taková interní specializace a oddělení relativně autonomních agend umožní současně zachovat i související požadavky, jakými jsou např. ochrana utajovaných skutečností aj. Je vhodné si uvědomit, že právě tyto podmínky vysoké odbornosti, specializace a zároveň zastupitelnosti ve stávajícím systému kompetencí a úředníků rozptýlených v organizačně nahodilých jednotkách obecních a krajských úřadů mnoha set různých územních samosprávných celků zajištěny dobře nejsou.

Vytvoření jednotné struktury státní stavební správy bude představovat zcela zásadní **systémovou změnu**, která však v důsledcích omezí dezintegraci a v některých případech i duplicity a kolize při výkonu působnosti různých typů stavebních úřadů a stávajících dotčených orgánů. Pro občany to bude v důsledku znamenat i lepší orientaci v příslušnosti stavebních úřadů pro vedení řízení

a rozhodování o jejich záměrech a potřebu komunikace pouze s jediným (stavebním) úřadem.

7. Nejvyšší stavební úřad

7.1. Konstrukce NSÚ a jeho vztah k MMR

Ústřední úroveň stavební správy by ze své povahy měla být **centralizovaná a jednotná**. Měla by koncentrovat know-how, správní praxi a garantovat dostatečnou reflexi relevantních závěrů správní judikatury. Kromě toho musí umožňovat efektivní řízení podřízených složek a celé soustavy.

Nepřehlednost i nejednotnost současné aplikační praxe plynoucí z příslušnosti různých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy bude eliminovat vytvoření nového správního úřadu s celostátní působností po vzoru Generálního finančního ředitelství, který bude podřízen MMR – **Nejvyššího stavebního úřadu**.

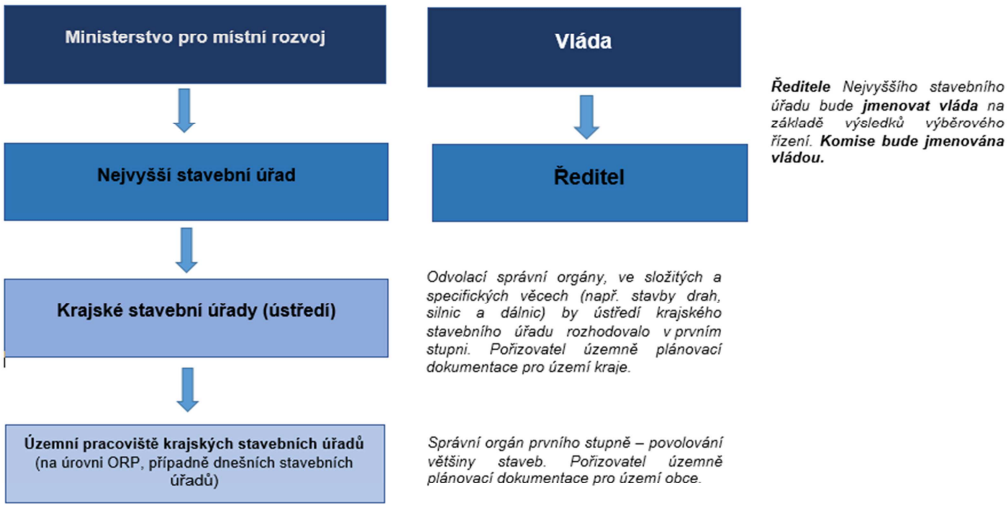
Nejvyšší stavební úřad bude *vrcholným správním úřadem s celostátní působností* vykonávajícím rozhodovací i metodickou činnost vůči celé státní stavební správě, zajišťujícím digitalizaci stavební agendy, jakož i personální, majetkový a ekonomický provoz státní stavební správy. Nejvyšší stavební úřad bude samostatnou účetní jednotkou a organizační složkou státu, která bude zajišťovat personální, platové a ekonomické činnosti (hospodaření s majetkem státu) pro celou státní stavební správu.

Vnitřně se bude Nejvyšší stavební úřad moci zcela standardně 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.

MMR bude po rekodifikaci nadále *ústředním orgánem státní správy*, jemuž bude v oblasti stavebního práva příslušet role legislativní a s ní spojená úloha interpretační a metodická, jakož i tvorba koncepce a politiky v oblasti územního plánování a povolování staveb.

V tomto smyslu bude Nejvyšší stavební úřad součástí jednotné institucionální linie, na jejímž vrcholu bude stát MMR. Vrcholní funkcionáři Nejvyššího stavebního úřadu budou jmenováni a odvoláváni **vládou** za participace ostatních resortů, jejichž stávající kompetence bude vykonávat nová státní stavební správa. Způsob výběru, jmenování a odvolání vrcholných představitelů stavebních úřadů se bude řídit *zákonem o státní službě*. Rovněž poměry dalších úředníků se budou řídit zákonem o státní službě, což významně posílí jejich nezávislost, právní jistotu a materiální zabezpečení, oproti stávajícímu stavu, kdy jsou převážně v pracovním poměru k různým (více než sedmi stům) územním samosprávným celkům.

7.2. Graf – zařazení NSÚ v organizaci státní stavební správy



7.3. Působnost NSÚ

Navrhovaná právní úprava má odstranit stávající stav, ve kterém na ústřední úrovni existuje deset (viz výše – kapitola *Popis stávajícího stavu v oblasti institucí*), potažmo (fakticky) dvanáct různých úřadů (Úřad pro civilní letectví a Drážní úřad jsou podřízeny příslušným ministerstvům, *de facto* vykonávají však státní správu na ústřední úrovni, Český báňský úřad pak je i formálně ústředním orgánem státní správy ve smyslu kompetenčního zákona).

Nejvyšší stavební úřad zásadně převezme, zkoncentruje a nahradí kompetence stávajících ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy v oblasti stavebního práva. Z této pozice pak bude vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale též v oblasti výkonu vrchního státního dozoru, plnění role vrcholného orgánu státní správy ve vztahu k profesním samosprávným komorám, definování požadavků na stavby, prevence, koordinace a metodiky, vzdělávání aj.

V oblasti **územního plánování** bude Nejvyšší stavební úřad **pořizovatelem celostátní ÚPD – územního rozvojového plánu** (viz kapitola C – územní plánování). Nejvyšší stavební úřad by mohl integrovat i současnou agendu Ústavu územního rozvoje. Měl by vést též **Národní geoportál územního plánování**, tj. jednotné místo, kde budou dostupné všechny informace o území, včetně územně plánovacích podkladů a ÚPD v České republice v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz kapitola B - digitalizace).

V oblasti **stavebního řádu** bude Nejvyšší stavební úřad v prvním stupni věcně příslušný jen zcela výjimečně v mimořádně odůvodněných případech, případně si bude moci věc atrahovat z důvodu procesní vhodnosti. Jinak bude Nejvyšší stavební úřad plnit všechny úkoly nadřízeného správního orgánu krajských

stavebních úřadů (ve vztahu k „ústředí“ těchto úřadů, resp. tam, kde bude krajský stavební úřad rozhodovat v prvním stupni z „ústředí“).

8. Krajské stavební úřady

Základní organizační článek nové dvoustupňové institucionální soustavy budou představovat dekoncentrované **krajské stavební úřady** se sídlem v sídle samosprávných krajů (resp. Stavební úřad hlavního města Prahy se sídlem v Praze) s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností (vybraných městských částech hlavního města Prahy) a s kontaktními pracovišti v dalších obcích, v nichž dnes působí stavební úřad.[66]

Krajské stavební úřady převezmou působnost a agendu současných obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a dotčených orgánů na úseku **stavebního řádu** včetně posuzování EIA, vyvlastnění a dalších integrovaných agend. Z hlediska funkční příslušnosti ve správním řízení bude správním orgánem:

- v prvním stupni zásadně (s výjimkou specifických agend – viz shora) **územní pracoviště** krajského stavebního úřadu. Místní příslušnost stavebního úřadu 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 správních orgánů, bude místně příslušným ten správní orgán, který určí nadřízený správní orgán;
- ve druhém stupni krajské ústředí krajského stavebního úřadu.

Krajské stavební úřady převezmou působnost a agendu současných obecních a krajských úřadů na úseku **územního plánování**, tj. dnešních úřadů územního plánování v oblasti pořizování ÚPD. Přitom bude platit, že:

- pořizovatelem ÚPD obce bude místně příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu;
- pořizovatelem ÚPD kraje bude krajské ústředí krajského stavebního úřadu.

Krajské stavební úřady a územní pracoviště budou vnitřními organizačními jednotkami Nejvyššího stavebního úřadu (z pohledu organizačního; z hlediska jejich rozhodovací činnosti budou v souladu se správní judikaturou považovány za samostatné správní orgány).

Názvy, sídla a územní působnost krajských stavebních úřadů stanoví zákon. To platí i pro územní pracoviště krajských stavebních úřadů, jež budou v souladu s výše uvedeným, ve správním řízení správními orgány a bude na ně

[66] Materiál Koncepce 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 územních a kontaktních pracovišť krajských stavebních úřadů.

tedy dopadat ústavní požadavek dle čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož lze *ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*.

Agenda stavební správy s ohledem na svou četnost, časovou i odbornou náročnost klade poměrně vysoké nároky na hustotu „sítě" stavebních úřadů. Předpokládá se tedy dislokace **územních pracovišť** v obcích s rozšířenou působností.

Systém územních pracovišť (jako vnitřních organizačních součástí krajských stavebních úřadů) umožňuje na podzákonné úrovni relativně flexibilní vymezení dalších **kontaktních pracovišť** na nižších úrovních než obcích s rozšířenou působností podle aktuálních místních potřeb. Správním orgánem by však v tomto případě zůstávalo územní pracoviště v obci s rozšířenou působností, nikoli zmíněné kontaktní pracoviště (jako správní orgán by tedy rozhodovalo územní pracoviště krajského stavebního úřadu prostřednictvím kontaktního pracoviště). Personální a technické vybavení bude zajištěno dle individuálních potřeb konkrétního kontaktního pracoviště.

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 pro inspiraci dále též např. způsob vymezení tzv. kontaktních míst veřejné správy (CZECH POINT) 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.[67] Podobně seznam územních pracovišť finančních úřadů stanoví *vyhláška Ministerstva financí č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech*.

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 územní pracoviště na úrovni stanovených městských částí.

V čele krajského stavebního úřadu bude stát ředitel, kterého jmenuje a odvolává ředitel Nejvyššího stavebního úřadu. Vnitřně se bude krajský stavební úřad členit na odbory a oddělení s vnitřní specializací odpovídající v zásadě agendám integrovaným do činnosti stavebních úřadů.

[67]Srov. dále např. zmocnění Ministerstva vnitra stanovit prováděcím právním předpisem újezdní 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.

Nová právní úprava stanoví též požadavky na odbornou kvalifikaci pracovníků stavebních úřadů s tím, že je samozřejmě nutné zajistit náležité materiální a další podmínky pro výkon této kvalifikované činnosti.

9. Odpovědnost za výkon činnosti stavebních úřadů

Výše uvedené institucionální změny se promítnou též v oblasti **odpovědnosti státu** a jednotlivých 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. o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů*. Předpokládá se, že úřadem jednajícím za stát ve věcech náhrady škody bude MMR.

V této souvislosti lze očekávat snížení počtu opodstatněných nároků na náhradu škody, a to mimo jiné z důvodu odstranění rizik systémové podjatosti úředních osob s ohledem na vyjmutí předmětné agendy ze spojeného modelu veřejné správy. Již výše zmíněný materiál MMR *„Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování*" 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.

Námitky systémové podjatosti úředníků územních samosprávných celků jsou ze strany účastníků řízení v praxi poměrně často podávány a již nutností jejich vyřízení může objektivně docházet k průtahům v řízení (v důsledku vyřizování námitek podjatosti nedochází k přerušení zákonných lhůt pro vydání meritorního rozhodnutí); v případě důvodnosti námitek může nevyhovění těmto námitkám způsobit i nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu. Vynětím stavební správy ze spojeného modelu odpadne důvod podávání těchto námitek (námitky systémové podjatosti se pojmově vztahují ke spojenému modelu veřejné správy), a tím i možnost odvíjet od tvrzené systémové podjatosti úřadu nároky na náhradu škody.

Vedle tohoto snížení počtu opodstatněných nároků na náhradu škody se očekává i zjednodušení a zefektivnění aplikační praxe. Umožní to vyjmutí agendy stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy, v důsledku čehož odpadne mj. proces **regresního vymáhání** škody po územním samosprávném celku, a princip integrace vybraných agend dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů. Při současné roztříštěnosti těchto agend, zajišťovaných velkým množstvím různých správních orgánů, může být komplikované určit už jen „původce" škody, tzn. správný orgán, jehož pochybením byla škoda způsobena,

resp. jeho gestora na úrovni ústředních orgánů státní správy, který za tuto škodu odpovídá.

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 škodu[68]). Nadto se však (nově) jednotně uplatní i **kárná odpovědnost** v režimu zákona o státní službě. I tato skutečnost může nezanedbatelně přispět k posílení důrazu na odpovědný výkon dané agendy. Současně budou v rámci nové soustavy státní stavební správy nastaveny kontrolní a prevenční mechanismy tak, aby došlo ke zlepšení výkonu příslušné agendy ze strany oprávněných úředních osob.

10. 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, popř. služebních vztahů úředních osob** vykonávajících danou agendu. To platí jak ve vztahu k úředníkům stávajících stavebních úřadů, resp. příslušníkům bezpečnostních sporů, kteří vykonávají tuto agendu, tak ve vztahu k úředníkům zajišťujícím úkoly dotčených orgánů tam, kde dojde k jejich integraci do stavebních úřadů.

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

Nová úprava tedy 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, popř. služebního vztahu na služební poměr v režimu zákona o státní službě, a s tím související nutnost adaptace na režim státní služby, a to včetně návaznosti na katalogy prací). Nadto půjde o přechod z dosavadních úřadů na úřady nové, které vzniknou účinností nové právní úpravy.

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 i k přechodu agendy (a v té souvislosti i personálního substrátu) z obcí na stát.[69]

---

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

[69] 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.

Je samozřejmě třeba počítat s tím, že k přechodu zaměstnanců do nové soustavy nedojde ve všech případech a na konkrétních služebních místech může dočasně dojít k personálním deficitům, neboť již dnes některé úřady nejsou dostatečně personálně obsazeny, popř. lze tento stav očekávat vzhledem k věkové struktuře zaměstnanců, s čímž potenciálně souvisí i neochota takových zaměstnanců k přechodu do nové institucionální soustavy, byť se tím nutně nemusí a většinou ani nebude měnit fyzické místo jejich působiště. Tato rizika však nijak nezvyšuje navrhovaná institucionální reforma, jsou latentně obsažena i ve stávajícím systému.

V případě kvalifikovaných zaměstnanců v produktivním věku lze nicméně předpokládat ochotu vykonávat nadále práci odpovídající jejich kvalifikaci, byť v rámci nové soustavy institucí, a to mimo jiné i proto, že **služební poměr** ke státu podle služebního zákona jim zajistí stabilnější a lepší podmínky práce, než stávající pracovní poměr k územním samosprávným celkům.

K případným námitkám poukazujícím na zásah výše popsaného řešení do (ústavně chráněné) 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.[70] 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 za protiústavní delimitaci v „opačném směru“ (z obcí na stát), pokud tato delimitace racionálně následuje přechod agendy svěřené obcím do přenesené působnosti, která proto nepředstavuje součást ústavního práva na samosprávu.

Navíc, 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,

---

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.

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

případně i tak, že se daný zaměstnanec rozhodne ze zákona vzniklý služební poměr ke státu ukončit a vrátit se v dohodě s příslušnou samosprávou do pracovního poměru k ní.

Nová právní úprava přinese tedy změnu režimu výkonu práce úředních osob, jejich zařazení do nově vznikajících správních úřadů, související potřebu předání spisové agendy, zajištění věcného vybavení apod. **To vše klade nemalé nároky na přípravné období (před nabytím účinnosti 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 nedávné historii se přitom případy zákonného přechodu určité agendy na jiné správní úřady obvykle řešily značně obecnou úpravou přechodných ustanovení, a to typicky jako zákonný přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů (např. v souvislosti se vznikem územních samosprávných celků čl. LVI zákona č. 132/2000 Sb. toliko stanovil, že *„Práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů přecházejí z ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, z okresních úřadů a ze školských úřadů na územní samosprávné celky, případně okresní úřady v případech, kdy činnosti stanovené tímto zákonem přecházejí do působnosti územních samosprávných celků, případně okresních úřadů.“*).

Jak uvedeno, při přechodu na novou soustavu státní stavební správy dojde v podstatné míře ke změně v režimu výkonu práce – z pracovního poměru na služební poměr (popř. v některých případech ze služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů na služební poměr státních zaměstnanců dle zákona o státní službě). V těchto případech bude třeba **konstruovat vznik (změnu) služebního poměru**.

První možností je jeho vznik přímo ze zákona (analogicky jako podle § 188 zákona o státní službě), nebo na základě rozhodnutí (analogicky jako podle § 190 zákona o státní službě), popř. kombinovaně oběma způsoby (např. vznik služebního poměru ze zákona u delimitovaných úředníků stavebních úřadů a vznik služebního poměru na základě rozhodnutí u úředníků vykonávajících agendu dotčených orgánů). Přesná konstrukce bude vytvořena v dalších fázích legislativního procesu, kdy ovšem základním východiskem legislativních prací bude maximální možné respektování požadavku na (přinejmenším) zachování stávajících standardů (platových, materiálních) delimitací dotčených úředních osob, včetně nastavení mechanismů pro zvyšování platového ohodnocení úměrně ke zvyšování kvalifikace úředníků a významu státní stavební správy pro stát a veřejné zájmy.

Přechodná úprava by měla řešit rovněž relevantní otázky kvalifikace úředníků (zkoušky a jejich uznatelnost při přechodu do režimu státní služby), přičemž zkoušky odborné způsobilosti by měly být zásadně uznatelné pro účely režimu státní služby.

V přípravném období (v rámci legisvakance) 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 Nejvyšší stavební úřad ve spolupráci s ostatními věcně příslušnými resorty.

I s ohledem na skutečnost, že v praxi má řada úředníků obecních a krajských úřadů kombinovanou pracovní náplň, bude dále v souvislosti s delimitací nezbytné v tomto přechodném období 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 vznikl dostatečný prostor k zabezpečení dostatečných personálních kapacit nových úřadů.

Kromě nezbytných příprav v průběhu legisvakance se předpokládá rovněž využití konstrukce **dělené účinnosti** nové právní úpravy, tedy dřívějšího (v řádu měsíců) nabytí účinnosti dílčích ustanovení týkajících se institucí tak, aby zabezpečení personálních, materiálních a technických podmínek pro činnost nových úřadů bylo postupně připravováno ještě před zahájením jejich činnosti.

V minulosti byla zmíněná dělená účinnost využita např. v souvislosti se vznikem samosprávných krajů. Ustanovení § 96 zákona o krajích (byť opět velmi stručně) upravilo v „předstihu" (s dřívější účinností) určité „zárodečné" stadium krajských úřadů tak, že stanovil: *„Přednosta okresního úřadu v sídle kraje přijme do pracovního poměru k okresnímu úřadu zaměstnance, kteří budou určeni ministerstvem na základě výsledků výběrového řízení organizovaného ministerstvem. Tito zaměstnanci zabezpečí přípravu zahájení činnosti nově zvolených orgánů kraje a výkon působnosti krajského úřadu."*

Pro účely rekodifikace stavebního práva je představitelná varianta dřívějšího zřízení Nejvyššího stavebního úřadu, který bude následně činit potřebné kroky (zabezpečení personálních, prostorových a dalších náležitostí a podmínek pro činnost nové soustavy státní stavební správy).

V rámci přechodných ustanovení bude dále třeba věnovat pozornost problematice **předání spisové agendy** a přechodu s tím spojených povinností dle příslušné právní úpravy (např. *§ 68a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*) vzhledem ke skutečnosti, že s ohledem na kompetenční změny budou v probíhajících řízeních pokračovat nové správní orgány. Řešena bude i otázka povinnosti archivace dokumentů u příslušného stavebního úřadu. V souvislosti s těmito otázkami bude třeba se zaměřit i na otázku **běhu lhůt** v rámci probíhajících řízení.

Přechodná úprava by proto měla obsahovat základní **pravidla protokolárního předání spisové dokumentace** [taková pravidla stanovil v recentní době např. *čl. XV zákona 205/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 181/2014 Sb.,*

o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění zákona č. 104/2017 Sb., a některé další zákony; srov. též § 191 stávajícího stavebního zákona, dle něhož *„Městské a obecní úřady, které nebudou vykonávat působnost obecného stavebního úřadu, jsou povinny předat nejpozději do 30 dnů od ukončení činnosti stavebního úřadu veškeré doklady týkající se neukončených správních řízení vedených podle stavebního zákona stavebním úřadům, na které tato agenda přechází, a o předání sepsat protokol.“*].

Z praktických důvodů se dále předpokládá **prodloužení zákonných lhůt pro vydání správních rozhodnutí** (podobně jako v minulosti v souvislosti se zrušením okresních úřadů, kdy čl. CXVIII zákona č. 320/2002 Sb. mj. stanovil, že *„Lhůty pro vydání správních rozhodnutí se orgánům uvedeným v bodě 1 prodlužují o 30 dnů.“*).

Pokud jde o **dislokaci nových stavebních úřadů**, bude třeba ji zajistit především již v přechodném období (v průběhu legisvakance), ať již prostřednictvím dohod s územními samosprávnými celky ve stávajících úřadovnách obecních a krajských úřadů, nebo zajištěním nového umístění a vybavení na náklady státu.

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.[71]

Závěrem lze dodat, že se předpokládá nutnost náležitého finančního zajištění připravované delimitace, a to včetně řešení souvisejících mzdových a dalších nákladů na jednotlivá pracovní místa.

11. Změny v postavení dotčených orgánů

11.1. Vývoj problematiky dotčených orgánů a jejich stanovisek

Zákon č. 50/1976 Sb. do 30. 6. 1992 v § 126 výslovně formou legislativní zkratky označil jako **dotčené orgány státní správy** orgány, které v řízeních podle tohoto zákona hájí veřejné zájmy, jejichž ochrana jim byla svěřena zvláštním předpisem. Bylo jich celkově 12.

V období let 1998 až 2006 zákon č. 50/1976 Sb. 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.

[71] 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.“*

Ustanovení § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. také ukládalo stavebním úřadům rozhodovat v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který hájí veřejné zájmy, jichž se vedené řízení dotýká. Tyto orgány mohly souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě byly oprávněny zájem chránit. Pro případy rozporů zákon č. 50/1976 Sb. v § 136 upravoval jejich řešení.

Změna nastala v roce 2005 s novým správním řádem. Zákonná úprava definovala **dotčené orgány**[72] a **závazné stanovisko**.[73] Procesně upravila, jak se se závazným stanoviskem v řízení nakládá. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrok navazujícího rozhodnutí.[74] Konkrétní závazná stanoviska jsou upravena zvláštními právními předpisy. Ve spojení se stavebním zákonem byly zavedeny obecné, ale složité a velmi časově náročné mechanismy odvolacího řízení, pokud odvolání směřuje do vydaného závazného stanoviska, i samostatné přezkumy vydaných závazných stanovisek.[75]

Praxi v této oblasti bohužel příliš nepomohla ani soudní **judikatura**. Ta ani po 12 letech účinnosti stavebního zákona a správního řádu nemá zcela jasno v otázce, zda je přípustné napadat samostatnou správní žalobou závazná stanoviska a snaží se hledat věcně nepříliš znatelný rozdíl v tom, zda jde co do formy skutečně o závazné stanovisko dotčeného orgánu, nebo o rozhodnutí jemu nadřízeného správního orgánu v přezkumném řízení proti tomuto závaznému stanovisku, která má pak část judikatury tendenci vnímat jako soudně přezkoumatelné rozhodnutí, byť by fakticky šlo opět jen o zrušení, potvrzení či změnu závazného stanoviska.[76]

---

[72] § 136 správního řádu.

[73] § 149 správního řádu

[74] § 149 odst. 1 správního řádu.

[75] § 149 odst. 5 a 6 správního řádu, modifikovaný však od 1. 1. 2018 dopady velké novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb., která zavedla zvláštní ustanovení o přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu v § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona, byť i nadále jej provádí správní orgány nadřízené dotčenému orgánu, a nikoli stavebnímu úřadu, proti jehož rozhodnutí odvolání směřuje. Tato úprava je aktuálně napadena návrhem senátorů na její zrušení před Ústavním soudem. Ústavní soud vede o návrhu řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 a do dnešního dne o něm nerozhodl.

[76] Historicky Nejvyšší správní soud připouštěl samostatný přezkum závazných stanovisek s odkazem na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 (1764/2009 Sb. NSS), byť to bylo ještě ve vztahu ke starému správnímu řádu z r. 1967. Později tuto otázku vyřešil opačně (negativně) rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 (2434/2011 Sb. NSS), ale záhy bylo řešení této otázky znovu erodováno názorem, že *je sice vyloučen samostatný soudní přezkum závazných stanovisek, ale to již neplatí o rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazné stanovisko* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69). Pozdější judikatura se od tohoto názoru zase odklonila (rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci „Office Park Šantovka“ ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127, jehož závěry potvrdil i nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 a společně označili rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69 za ojedinělý exces). Aktuálně však je tato otázka s pokusem o další judikatorní odklon znovu položena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018-42), který o ní dosud nerozhodl.

Postupem času, s novelami stavebního zákona, se výčet zákonů, a tím i dotčených orgánů nicméně rozrůstal. Dnes postavení dotčených orgánů plyne řádově z více než **40** složkových zákonů.[77]

Posledním příspěvkem do této mozaiky bylo od 1. 1. 2018 zavedení **závazného stanoviska orgánu územního plánování** *zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony*. V důsledku toho dnes aktuálně není stavební úřad oprávněn samostatně posoudit ani soulad záměru s ÚPD.

Postavení dotčeného orgánu pro řízení nebo jiný postup stavebního úřadu plyne z celé řady zákonů, výjimečně přímo ze stavebního zákona. Grafická příloha níže v závěru této kapitoly obsahuje příklady zákonů s uvedením ústředního orgánu, který je gestorem takového zákona a s příklady problémových ustanovení, případně se stručnou specifikací.

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 politického ovlivňování jejich činnosti a vzniku **systémové podjatosti**. Některé jiné jsou již dnes samostatnými státními orgány (hygiena, hasiči, dráhy, vodní cesty aj.).

Forma závazného 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.[78]

V praxi jsou tyto situace řešené v lepším případě cestou neformálních jednání. Nezřídka však účastníkům řízení a zejména stavebníkovi nezbývá 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 napadají** další účastníci řízení a přezkoumávají je nadřízené orgány orgánů, které je vydaly, což bývají v řadě případů různá resortní ministerstva (Ministerstvo

[77] 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.

[78] Srov. § 4 odst. 8 a § 136 odst. 6 správního řádu (teoretické řešení rozporů mezi dotčenými orgány, resp. jim nadřízenými ústředními správními orgány vládou), což však minimálně na úseku stavebního řádu nelze považovat za dostatečně konkrétní a prakticky realizovatelný nástroj řešení rozporů mezi dotčenými orgány.

zdravotnictví, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu atd.) a následně i soudy v řízení o žalobách proti rozhodnutím.

Tyto problémy potvrzují i zjištění **analýzy statistických dat** činnosti obecných stavebních úřadů provedené MMR v letech 2015 – 2017. Stavební úřady v dotazníkovém šetření poukazují na „*problematiku tzv. „systémové“ podjatosti a napadání závazných stanovisek v uplatněných odvoláních a důraz správních soudů na podkladová rozhodnutí, zejména pak závazná stanoviska dotčených orgánů a jejich dostatečné odůvodnění, která musí stavební úřady vyhodnocovat a případně vyžadovat jejich doplnění, případně upřesnění (MHMP), přičemž v praxi často dochází k tomu, že správní rozhodnutí jsou soudy rušena pouze z důvodu nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů.*“[79]

11.2. Možnosti řešení agend dotčených orgánů

Dnešní právní úprava velmi často nejednoznačně vymezuje postavení dotčeného orgánu, jeho působnost a formu pro jeho vyjadřování. Jednotlivé zákony často jednoznačně nevymezují ani veřejný zájem, který má dotčený orgán v řízeních a postupech podle stavebního zákona hájit, ani z jakého hlediska (důvodu) tak má činit. Často nedefinují ani meze jeho správního uvážení.

Rekodifikace má proto vést k jednoznačnému a dostatečně konkrétnímu definování veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona, který má dotčený orgán hájit. 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.

Navrhované vynětí stavebních úřadů ze spojeného modelu veřejné správy, posílení jejich nezávislosti na zájmech samospráv a komplexní působnost státní stavební správy v celé oblasti stavebního práva umožňuje efektivní řešení problému zdlouhavého vydávání, zdlouhavého přezkumu a prakticky neřešitelného „řešení rozporů“ závazných stanovisek dotčených orgánů jejich integrací do nových stavebních úřadů.

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.

[79] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 85.

Mezi hlavní cíle rekodifikace veřejného stavebního práva proto patří provést:

- **revizi**, případně redefinici chráněných veřejných zájmů uloženou resortům již dřívějším usnesením vlády[80];
- **redukci** počtu dotčených orgánů bez náhrady tam, kde bude jejich závazné stanovisko vyhodnoceno jako zbytečné pro procesy stavebního práva;
- **integraci** dotčených orgánů, resp. jejich působností a specializovaných pracovníků na jednotlivých úsecích ochrany složkových veřejných zájmů přímo do činnosti stavebních úřadů v rámci nové soustavy státní stavební správy, a to jako základní řešení pro všechny případy, kdy nepřeváží důvody pro jiná z uvedených řešení;
- **sjednocení** formy jejich výstupu na vyjádření, které bude podkladem pro vydání rozhodnutí stavebního úřadu, a v případě jeho nerespektování a nevypořádání se s ním ze strany stavebního úřadu bude důvodem pro uplatnění opravných prostředků.

Stanoviska dotčených orgánů v oblasti stavebního práva nově již **nebudou mít** podobu **závazných stanovisek** ve smyslu § 149 správního řádu.

11.3. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy

Do působnosti nových stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby a územním plánování by se proto obecně vzato měla **integrovat všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření** vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány, jakož i agendy dalších dotčených orgánů identifikovaných níže, pokud nebude ve spolupráci s jednotlivými gesčními resorty dotčených orgánů nalezeno jiné vhodnější řešení, zejména tam, kde to bude odůvodněno vysoce specifickými postupy nebo standardy ochrany vyplývajícími ze zvláštních směrnic EU.

V rámci jednotlivých úrovní státní stavební správy se předpokládá její **vnitřní členění** do oddělení a odborů podle jednotlivých integrovaných agend stávajících dotčených orgánů podle jednotlivých složkových předpisů a jim odpovídajícím služebním specializacím. Jejich pracovníci budou v rámci řízení o povolení stavby a v rámci územního plánování posuzovat příslušné veřejné zájmy podle nového stavebního zákona a podle jednotlivých složkových předpisů, které budou tyto veřejné zájmy nadále upravovat.

Specializovaní pracovníci těchto oddělení a odborů budou **oprávněnými úředními osobami** samotného stavebního úřadu s příslušným odborným vzděláním a zkouškami a budou se přímo podílet na tvorbě rozhodnutí.

[80] Usnesení vlády České republiky ze dne 21. září 2016, č. 828.

Dokument vytvářený stavebním úřadem (zejména rozhodnutí) bude vznikat ve spolupráci **více oprávněných úředních osob** podílejících se na jeho tvorbě. Výstupy všech zapojených oprávněných úředních osob budou automaticky evidovány a **formalizovány ve výroku, v podmínkách a v důvodech finálního (meritorního) rozhodnutí stavebního úřadu** podle jejich vzájemných specializací. Vedle toho budou v elektronickém spisu stavebního úřadu zachyceny a uloženy všechny písemné služební aktivity oprávněných úředních osob (podrobněji viz kapitola B – Digitalizace). Konstrukce elektronického spisu zajišťuje nezměnitelnou **auditní stopu**, která umožňuje kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část dokumentu a kdy.

Oprávněné úřední osoby všech potřebných specializací z dosavadních dotčených orgánů, jejichž kompetence a činnosti budou integrované ve stavebním úřadu, již nebudou vydávat samostatná podkladová stanoviska pro rozhodnutí, ale dojde k posílení jejich postavení v tom směru, že se budou podílet přímo na tvorbě meritorního **rozhodnutí stavebního úřadu**, které budou spoluvytvářet a jejich vnos se projeví přímo ve výroku, v podmínkách a odůvodnění rozhodnutí, které musí být v souladu s veřejnými zájmy chráněnými podle složkových předpisů a vyhodnocovanými oprávněnými úředními osobami dle jejich odbornosti a specializace. V případě, že bude záměr v rozporu s právními předpisy například v oblasti památkové péče, veřejného zdraví, požární ochrany nebo životního prostředí, tedy v případě, kdy by za současné právní úpravy bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, záměr nebude moci být vůbec realizován, stavební úřad žádost o povolení či kolaudaci **zamítne**.

Jediné výsledné rozhodnutí stavebního úřadu bude **přezkoumatelné** v rámci opravných prostředků, v nichž bude možné hodnotit dodržení veškerých veřejných zájmů chráněných složkovými zákony. Případné podmínky z hlediska dotčeného veřejného zájmu budou obsaženy ve výrokové části rozhodnutí, odůvodnění souladu rozhodnutí s veřejným zájmem bude součástí odůvodnění rozhodnutí. Z elektronického spisu bude vždy dohledatelné, která oprávněná úřední osoba formulovala příslušnou část výroku, podmínky či odůvodnění rozhodnutí z hlediska jí příslušejícího veřejného zájmu.

Dotčené orgány v dnešní době vykonávají poměrně specifickou a vysoce odbornou agendu, na jejíž řádný výkon „dohlížejí“ příslušné ústřední orgány státní správy (zejm. **resortní ministerstva**) s tím, že působnost jednotlivých úřadů je regulována především kompetenčním zákonem. K zajištění jednotného výkladu tzv. složkových právních předpisů a pro tolik potřebný řádný výkon agendy bude i po integraci dotčených orgánů zachována **metodická a vzdělávací** činnost těchto ústředních orgánů s tím, že se z jejich strany předpokládá též ověřování odbornosti příslušných pracovníků (specialistů).

Lze očekávat **významné zlepšení účinnosti metodického vedení** s ohledem na skutečnost, že bude nově realizováno v rámci jednotného služebního poměru k zaměstnancům státu (oproti současnému stavu poměrně obtížné prosaditelnosti metodických pokynů vůči zaměstnancům obcí a krajů, zařazeným jejich

zaměstnavateli v různých odborech obecních a krajských úřadů kombinujících různé agendy v různorodé působnosti dle v zásadě nahodilých interních potřeb té které obce či kraje).

V praxi budou nastávat situace, ve kterých bude třeba chránit veřejné zájmy, aniž by probíhalo řízení o povolení stavby. Půjde o **záměry, které nepodléhají povolení** podle nového stavebního zákona.

Stejně jako dnes nastávají situace obdobné, v nichž se pro určitý záměr **nevyžaduje** územní rozhodnutí ani stavební povolení. Například sem spadají hygienické požadavky na provoz staveb, vodoprávní požadavky na provoz staveb apod.

V některých těchto případech budou stavební úřady vydávat **samostatná rozhodnutí** podle složkových zákonů, obdobně jako je v těchto situacích dnes vydávají jednotlivé dotčené orgány. Budou-li tyto orgány integrovány do stavebních úřadů, bude tato rozhodnutí nově vydávat stavební úřad a zpracovávat je budou specialisté zařazení do příslušného útvaru stavebního úřadu v rámci vnitřní specializace. Pokud vznikne potřeba vydání více takových povolení ve vztahu ke stejnému záměru ve stejnou dobu, budou tato povolení zásadně integrována v jediné správní rozhodnutí stavebního úřadu.

Předpokládá se, že pracovníci působící dosud v rámci dotčených orgánů na úrovni kraje a obcí s rozšířenou působností přejdou na krajské stavební úřady. Rovněž se předpokládá, že stávající pracovníci, resp. jejich úvazky na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností přejdou na územní pracoviště krajských úřadů působících na území příslušné obce s rozšířenou působností. Obdobně pracovníci působící v rámci nadřízených správních orgánů dotčeným orgánům, kterým jsou ústřední orgány státní správy, by měli přejít na Nejvyšší stavební úřad.

Přesný návrh rozdělení integrované stavební agendy dotčených orgánů a neintegrované nestavební agendy dotčených orgánů bude upřesněn v dalších fázích legislativních prací na rekodifikaci veřejného stavebního práva jednotlivými resorty ve spolupráci s předkladatelem, přičemž základním východiskem bude integrace všech kompetencí k integraci identifikovaných dotčených orgánů, co se týká agend v oblasti stavebního práva a územního plánování.

11.4. Příklady konkrétních řešení

Za účelem řešení problematiky dotčených orgánů předkladatel, v souladu se svým podkladem pro jednání vlády ze srpna 2018 s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“*, předběžně prověřil kompetenční ustanovení ve složkových předpisech zakládající postavení a kompetence dotčených orgánů v rámci územního plánování a povolovaní staveb. Toto prověření 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 dle stavebního zákona a příslušného složkového předpisu stavebním úřadem 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.

Způsob konkrétního řešení agend dotčených orgánů se v detailu může a bude lišit pro oblast stavebního řádu (povolování staveb) a pro oblast územního plánování. Vyšší míra integrace se předpokládá v oblasti stavebního řádu. Naopak v oblasti územního plánování zůstane více dotčených orgánů ve stávající podobě.

Po opakovaných konzultacích s dotčenými resorty a po vypořádání připomínek k návrhu věcného záměru lze předestřít základní příklady navrhovaných řešení.

Povolování staveb

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 i procesy a stanoviska podle zákona o integrované prevenci (**IPPC**).

Do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby budou integrována všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako **dotčenými orgány v přenesené působnosti** pro stávající územní řízení týkající se umístění staveb, jež upravují následující složkové předpisy:

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, s výjimkou nemovitých kulturních památek, nemovitých národních kulturních památek a území památkových rezervací a památkových zón,
- 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, s výjimkou povolení nakládání s vodami, které zůstane v působnosti vodoprávního úřadu a vykonatelnost povolení stavby bude vázána na pravomocné vodoprávní povolení,
- 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 se rozšíří také na povinnost poskytovat součinnost ve vztahu ke stavebnímu úřadu, do nějž budou kompetence dotčených orgánů integrovány.

Rovněž dojde k integraci rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření vydávaných **jinými dotčenými orgány** než obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady, tj. **státními orgány 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, s výjimkou kategorií staveb s požadavky na zvýšenou požární bezpečnost, které budou definovány ve spolupráce předkladatele s HZS ČR,
- 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.

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 zbytných kompetencí dotčených orgánů v právních předpisech v jejich gesci.

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 a 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*. Zejména tedy půjde o Český báňský úřad, obvodní báňský úřad, a Ministerstvo životního prostředí podle *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*, s působností 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 Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle *zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů*. Ten vystupuje jako dotčený orgán pro umisťování staveb nacházejících se:

- na pozemku, kde je umístěno uzavřené uložiště radioaktivního odpadu,
- v areálu jaderného zařízení,
- případně u 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.

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 ÚPD bez náhrady.

Pořizování ÚPD bude integrováno v rámci státní stavební správy. Proto i kompetence pořizovatelů, resp. pořizovatelů jako dotčených orgánů, budou integrovány. Obdobně budou integrovány kompetence dotčených orgánů na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadu, jako je

tomu v oblasti povolování staveb, například posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí (SEA).[81]

U ostatních dotčených orgánů zůstane vyjadřování zachováno v co nejširší podobě, zejména na úrovni ústředních orgánů státní správy. Forma výstupu těchto dotčených orgánů v rámci oblasti územního plánování zůstane shodná jako ve stávající právní úpravě, bude se tedy jednat o stanovisko,[82] které bude sloužit jako podklad pro přípravu územně plánovací dokumentace, 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 ÚPD, k níž se jednotlivé dotčené orgány vyjadřují, jelikož ne každá úroveň ÚPD zasahuje do chráněných veřejných zájmů stejným způsobem).

11.5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu

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

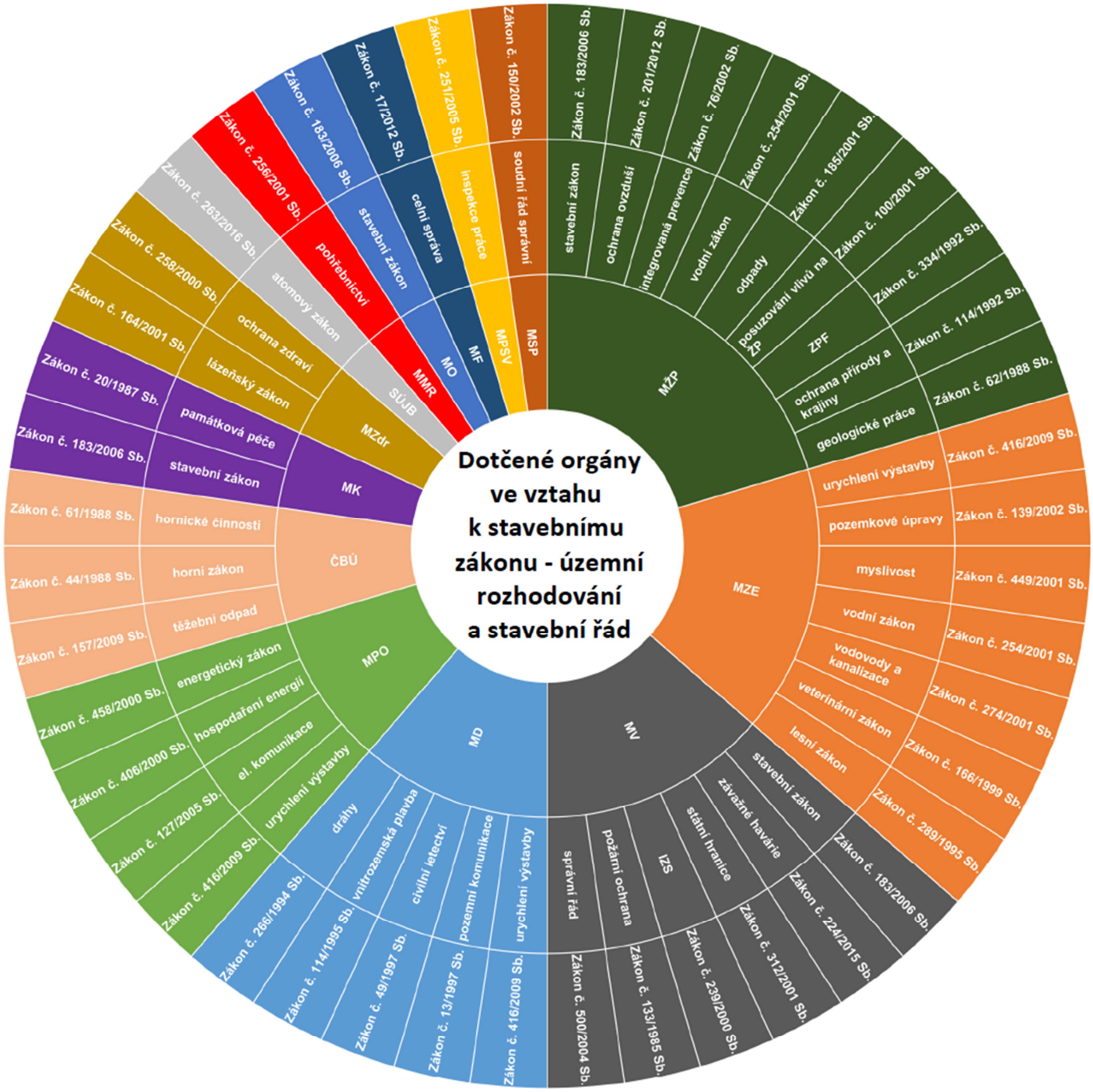
Kromě změn kompetenčního zákona doznají změn i složkové zákony upravující výkon veřejné správy na úsecích, v nichž dnes mají věcnou působnost speciální, vojenské a jiné stavební úřady, orgány EIA, další orgány vydávající rozhodnutí a dotčené orgány vydávající závazná stanoviska, stanoviska či vyjádření v oblasti stavebního práva. Ve všech 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 státní stavební správy v podobě dostatečné legisvakance.

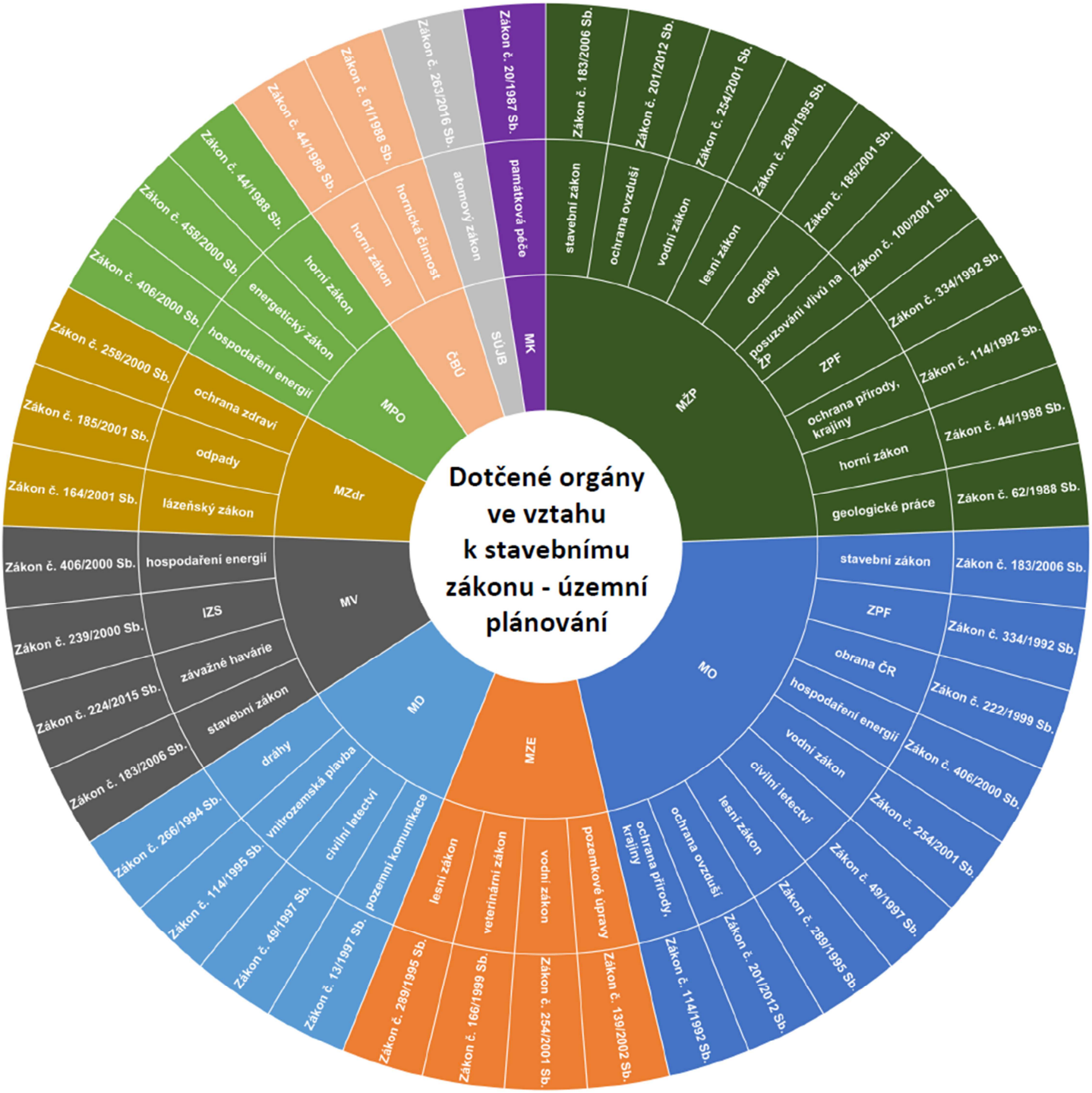
[81] Ke zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3 zákona EIA) však bude i nadále možné využívat osobu, která je držitelem autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 19 zákona EIA).

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

11.6. Graf – dotčené orgány – územní rozhodování a stavební řád



11.7. Graf – dotčené orgány – územní plánování



B. DIGITALIZACE STAVEBNÍ AGENDY

1. Shrnutí východisek a cílů rekodifikace v oblasti digitalizace

Nové stavební právo by mělo odpovídat 21. století i po stránce používaných technologií. Mělo by být samozřejmostí, aby **agenda územního plánování, povolování staveb a souvisejících úkonů byla digitalizovaná, resp. digitální** v podobě odkudkoli a kdykoli přístupného elektronického informačního systému stavebních úřadů, který by obsahoval rejstříková metadata, elektronický originál správních spisů stavebních úřadů a propojení na informační systémy veřejné správy a další datové zdroje, a stal se náhradou za papírově vedený spis.

Územní plánování, umisťování i povolování staveb patří dnes s ohledem na množství souvisejících informací, které musí stavební úřady v praxi brát v úvahu, mezi ty nejsložitější rozhodovací a tvůrčí procesy. Nutnost opatření množství podkladů a povinnost jejich dokládání žadatelem tyto procesy ještě více komplikuje a prodlužuje. Komplikace přináší též nadměrný počet a formalizace postupů vyplývající zejména z množství dotčených orgánů, které se vyjadřují ve formě stanovisek a závazných stanovisek, která pak žadatelé předkládají stavebnímu úřadu v listinné podobě, přestože tyto dokumenty vznikají samy o sobě již dnes elektronicky. Jejich sdílení, 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, posílit dohledatelnost a odpovědnost konkrétních institucí a osob, a tím též omezit rizika korupčního prostředí, poškození, zneužití či ztráty dokumentů ze spisu, a maximalizovat uživatelskou přístupnost pro účastníky řízení, vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury a další zainteresované orgány a osoby.

V České republice **v současné době neexistuje ucelený informační systém pro výkon stavebních agend**, který by umožnil dostupnost (on-line) všech potřebných informací. Takový systém by zjednodušil paralelní práci všech orgánů veřejné moci podílejících se na výkonu agend podle stavebního zákona. Posílil by i práva účastníků povolovacích řízení a dalších oprávněných orgánů a osob, které by mohly přistupovat do spisu vzdáleně a realizovat tak své právo nahlížení do spisu z pohodlí domova či vlastního působiště.

Cílem digitalizace agend podle stavebního zákona a přechodu na plnohodnotný elektronický originál správního spisu je tedy nezbytná **modernizace** správních procesů, jejich zkvalitnění, zrychlení a zefektivnění, zvýšení uživatelského **komfortu** všech účastníků i orgánů veřejné moci a v neposlední řadě též zásadní zvýšení fyzické **bezpečnosti** spisu, jeho úplnosti, kontroly nakládání s ním včetně jasného zachycení **odpovědnosti** konkrétních osob za konkrétní úkony

a eliminace ztrácení dokumentů ze spisu. Navrhuje se úplná digitalizace povolování staveb i územního plánování, která zajistí účinnější, otevřenější, transparentnější a prakticky kdykoliv možný přístup ke všem podkladům a dokumentům. Nepochybně půjde též o efektivní **nástroj kontroly** procesních postupů veřejné správy a pojistku proti zneužití procesního práva.

Důsledkem bude celkové zvýšení **transparentnosti** výkonu agend stavebních úřadů v České republice a odpovědnosti za ni a zlepšení vzájemné **koordinace** jednotlivých orgánů veřejné moci, informování dotčených osob či sledování statistických údajů. Standardizace a vybudování jednotného informačního systému zajistí vyšší úroveň služeb stavebních úřadů veřejnosti i vyšší úroveň ochrany veřejných zájmů a zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

Digitalizace s sebou přirozeně ponese vstupní náklady na pořízení IT systémů, na organizační zajištění změn, migraci dat, testování provozu apod. Vyvolá též potřebu změn zažitých uživatelských vzorců chování. Tyto pořizovací, zaváděcí a transakční náklady však budou ve značné míře realizovány ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona v rámci samostatného projektu *Příprava digitalizace územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona* (viz níže). Nejsou proto součástí věcného záměru, ale jsou jeho podmínkou, resp. podmínkou plnohodnotné realizace agend podle nového stavebního zákona, které s plnou digitalizací počítají.

Zajištění digitalizace stavebních agend 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. To se týká komunikace jak mezi žadatelem a neintegrovanými dotčenými orgány či stavebním úřadem, tak komunikace mezi stavebním úřadem a neintegrovanými dotčenými orgány navzájem.

Předložený koncept řešení je v souladu se Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, když naplňuje strategický cíl č. 3 – zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu a specifický cíl č. 3.1 – dobudování funkčního rámce eGovernmentu.

Systém digitalizace stavebních agend bude vytvořen v souladu s vládou schválenou informační koncepcí České republiky „**Digitální Česko**“[83]. Cílovým stavem je nejen digitalizace, ale zejména digitalizace procesů a podkladů

[83] Usnesení vlády č. 629 ze dne 3. 10. 2018, Program "Digitální Česko" a návrh změn Statutu Rady vlády pro informační společnost.

a využití dosavadních poznatků a informačních zdrojů, včetně informačního modelu stavby (Building Information Modeling – BIM[84]).

Digitální služby stavebních úřadů musí být maximálně funkční, stabilní a srozumitelné. Těm, kteří se rozhodnou pro tuto formu vyřizování věci, poskytne stát jasné návody na využití v prostředí portálu občana/portálu stavebníka. Služby budou přístupné, vnímatelné a ovladatelné i pro osoby se zdravotním postižením a seniory v souladu s právními předpisy o **přístupnosti**.

Digitalizace procesů, dokumentace a územního plánování bude být založena na **jednotném datovém standardu** (či alespoň rozhraní) a na využívání **otevřených strojově čitelných formátů** dat. Sjednocením všech používaných formátů dokumentů a vytvořením informačního systému s **interaktivními formuláři** dojde k dlouhodobému zefektivnění činností stavebních úřadů.

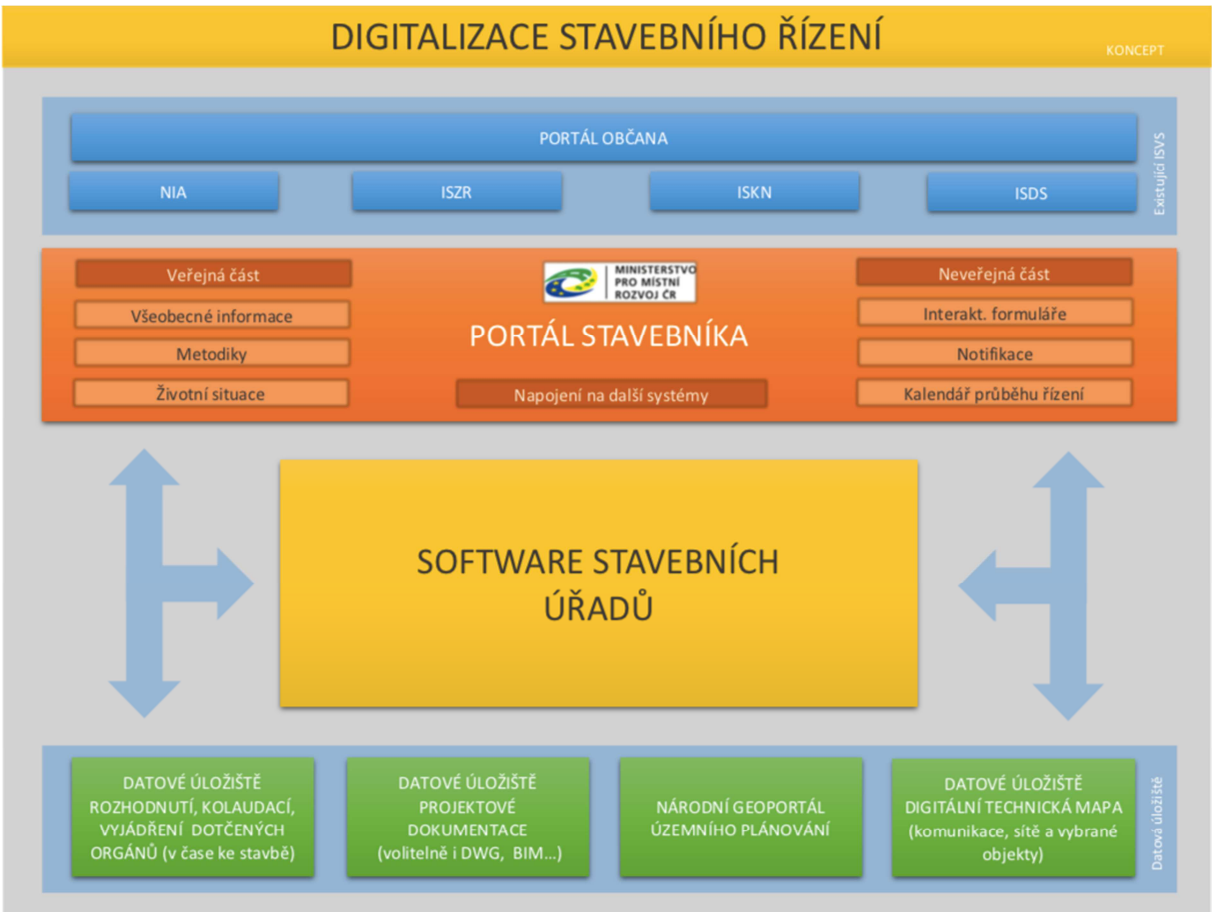
2. Informační systémy digitalizace stavebních agend

Věcný záměr počítá s využitím výsledků projektu *Příprava digitalizace územních, stavebních a dalších vybraných řízení a postupů podle stavebního zákona*, který je realizován MMR v r. 2019. Předpokládá se, že ke dni účinnosti nového stavebního zákona již bude dokončen a provozován **soubor informačních systémů**, který umožní digitalizaci stavebních agend zahrnující:

1. **Portál stavebníka** jako součást portálu občana na portálu veřejné správy s interaktivními formuláři pro komunikaci se stavebními úřady a s možností vzdáleného on-line přístupu oprávněných osob (podle rozsahu jejich práv) do spisu stavebních úřadů a do digitálních úložišť na základě prokázání elektronické identity přistupující osoby elektronickým občanským průkazem nebo přístupovými údaji do datové schránky.
2. **Datová úložiště** zahrnující propojení do digitálního archivu stavebních úřadů obsahujícího úložiště správních aktů, úložiště projektových dokumentací, úložiště územně plánovacích dokumentací a úložiště digitální technické mapy.
3. **Vlastní software stavebních úřadů**, tj. elektronický systém spisové služby vedený v souladu s požadavky § 63 odst. 3 zákona o archivnictví a spisové službě a elektronický originál správního spisu.
4. **Propojení** do dalších informačních systémů veřejné správy (zejména informačního systému základních registrů, informačního systému katastru nemovitostí, informačního systému datových schránek a dalších).

[84] Usnesení vlády č. 682/2017 ze dne 25. 9. 2017, koncepce zavádění metody BIM v České republice.

2.1. Graf: informační systémy digitalizace stavebních agend



Navrhované řešení, které tvoří jednotlivé funkční celky, umožňuje postupné budování a spouštění celého konceptu do praxe. 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 nejproblematičtější 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. Celý systém sestávající z jednotlivých komponent bude navržen tak, aby mohl být průběžně upravován podle požadavků nové legislativy a praktických potřeb uživatelů.

2.2. Portál stavebníka

Portál stavebníka je základní komunikační platformou pro stavebníka a zúčastněnou veřejnost. Dělí se na **veřejnou** a **neveřejnou část**. 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 integrační platformou, která propojuje jednotlivé komponenty navrhovaného řešení do funkčního celku, který umožní zrychlení a zefektivnění všech dílčích aktivit a procesů v oblasti řízení.

2.3. Datová úložiště

Další podstatnou navrhovanou částí je čtveřice datových úložišť:

- **datové úložiště rozhodnutí, kolaudací a vyjádření dotčených orgánů;**
- **datové úložiště projektové dokumentace;**
- **národní geoportál územního plánování;**
- **digitální technická mapa**.

Data obsažená v těchto úložištích budou přístupná v **otevřených strojově čitelných a výměnných formátech**.

Tato úložiště budou sloužit jednak pro ukládání mapových, plánovacích a další podkladů v elektronické podobě, jednak pro centrální shromáždění relevantních údajů k jednotlivým stavbám a pro jejich využívání při územním plánování i při projektování a povolování staveb. Díky těmto datovým zdrojům získá stát reálné statistické údaje o řízeních o povolení stavby a dalších agendách a výsledcích činnosti stavebních úřadů.

2.4. Software stavebních úřadů

Při výběru softwaru stavebních úřadů bude vycházeno ze **zkušeností** s již existujícími informačními systémy stavebních úřadů a orgánů územního plánování na obecních a krajských úřadech. Bude též zohledněno, že v některých oblastech výkonu státní správy, které se navrhují integrovat do stavebních úřadů, již fungují pro specifické agendy stávající informační systémy (jedná se např. o portály územního plánování, jejichž existence bude při návrhu řešení zohledněna). V rámci přípravy technického řešení bude posouzeno a rozhodnuto, zda bude efektivní tyto stávající systémy zachovat a propojit je s elektronickým systémem stavebních agend, nebo je zrušit a integrovat do nových funkcionalit systému stavebních agend. Z ekonomického pohledu by dávalo smysl jejich využití s dílčími úpravami v rámci potřebných integračních vazeb. Případné využití již existujících software stavebních úřadů by mohlo zjednodušit náběh případně realizovaného řešení mimo jiné proto, že se nebude podstatně měnit prostředí, ve kterém většina zaměstnanců stavebních úřadů pracuje.

Nový stavební zákon si vyžádá nejen **nasazení vytvořeného systému** do nových stavebních úřadů, ale též jeho přizpůsobení nové procesní i hmotněprávní úpravě (zejm. úpravy rejstříků, agend a elektronických formulářů, zapracování nových požadavků hmotného práva do automatizovaných kontrol, generování automatizovaných procesních úkonů předpokládaných novým zákonem ad.).

Institucionální reforma a změny v kompetencích si vyžádají též předání archivovaných i živých spisů dosavadních stavebních úřadů a dosavadních dotčených orgánů státní správy, které budou integrovány do činnosti stavebních úřadů. Za tímto účelem bude provedena **spisová rozluka** v souladu s požadavky § 68a zákona o archivnictví a spisové službě. Institucionální reforma a náběh nových stavebních agend si ve vztahu k zajištění plné digitalizace vyžádá též úpravu v **přechodných ustanoveních**.

2.5. Propojení s informačními systémy veřejné správy

Využití referenčních zdrojů dat v rámci navrhovaného řešení podporuje záměr, aby byla data poskytována pouze jednou (princip „*only once*“). To se týká již existujících zdrojů dat, jako jsou např. informační systém základních registrů nebo informační systém katastru nemovitostí, ale i aktuálně budovaných zdrojů dat, právě jako je digitální technická mapa ČR, datové úložiště rozhodnutí, kolaudací, dokumentace skutečného provedení staveb a datové úložiště projektové a další dokumentace.

Jednotlivé části systému budou prostřednictvím rozhraní automatizovaně **sdílet údaje** s dalšími informačními systémy veřejné správy a se všemi oprávněnými orgány veřejné moci, které budou moci využívat data, k nimž mají přístup na základě zákona nebo souhlasu dotčené osoby.

Jedním z důležitých externích zdrojů informací bude také Registr územní identifikace, adres a nemovitostí (RÚIAN), který bude postupně doplňován o lokalizační a popisné údaje o plošných veřejnoprávních omezeních, jejichž existence zpravidla zásadním způsobem ovlivňuje možnosti výstavby v daném území. Příkladem takových omezení mohou být ochranná pásma, chráněná území. RÚIAN bude poskytovat nejen prostorové vymezení příslušného území, ale i základní popisné informace, ze kterých zainteresované strany budou moci zjistit právní důvod daného omezení a případně další podrobnosti. Zákon o základních registrech s evidencí těchto tzv. účelových územních prvků již v současné době počítá. Velkou výhodou evidence těchto údajů v základním registru bude využití pravidel pro práci s referenčním údaji vedenými v základním registru veřejné správy. Naplnění a aktualizaci příslušných datových vrstev zajistí ve spolupráci s ČÚZK příslušní správci jednotlivých tematických údajů (např. AOPK v případě přírodních chráněných území). Obdobný systém evidence veřejnoprávních omezení funguje ve Švýcarsku.

3. Popis vybraných funkcionalit elektronického spisu a úkonů v řízení

3.1. Pořizování a vedení elektronického správního spisu

Elektronický správní spis stavebních úřadů bude veden v elektronickém systému spisové služby (eSSL) v souladu s právními předpisy upravujícími výkon archivnictví a spisové služby, tj. zejména se *zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě*, *vyhláškou Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby*, a národním standardem pro elektronické systémy spisové služby vydávaném ve věstníku Ministerstva vnitra a základě zákonného zmocnění v § 70 odst. 2 zákona o archivnictví a spisové službě.

V elektronickém správním spisu stavebních úřadů budou obsaženy **veškeré dokumenty** vzniklé při jejich činnosti zahrnující jejich řádný příjem, evidenci, rozdělování, oběh, vyřizování, vyhotovování, podepisování, odesílání, ukládání a vyřazování ve skartačním řízení, a to včetně kontroly těchto činností.

Dokument vytvářený stavebním úřadem (zejména rozhodnutí) bude vznikat ve spolupráci **více oprávněných úředních osob** podílejících se na jeho tvorbě podle jejich specializací. Výstupy všech zapojených oprávněných úředních osob budou automaticky evidovány a formalizovány ve výroku, v podmínkách a v důvodech finálního (meritorního) rozhodnutí stavebního úřadu podle jejich vzájemných specializací. Vedle toho budou v elektronickém spisu stavebního úřadu zachyceny a uloženy všechny písemné služební aktivity oprávněných úředních osob jako verze rozpracovaného konceptu rozhodnutí či jakéhokoli jiného úředního dokumentu v eSLL. Konstrukce eSLL zajišťuje nezměnitelnou **auditní stopu**, která umožňuje kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část dokumentu a kdy.

3.2. Opatřování podkladů před zahájením řízení

Informační systém bude mít důležitou roli již před zahájením řízení o povolení stavby. Žadatel bude oprávněn požádat stavební úřad o nahrání **projektové dokumentace** svého záměru ještě před zahájením řízení do informačního systému stavebního úřadu a jeho prostřednictvím si pak obstarávat například stanoviska vlastníků dopravní a technické infrastruktury a případně i neintegrovaných dotčených orgánů. Veškeré tyto podklady (žádosti, stanoviska atd.) se budou rovněž nahrávat do informačního systému a jejich nahrání do systému bude rozhodné pro běh příslušných lhůt a do těchto stanovisek či vyjádření bude opět v rozsahu určených práv možné elektronicky nahlédnout.

Zároveň tím dojde k tolik potřebnému nezaměnitelnému **spárování** příslušné dokumentace s příslušnými stanovisky (vyjádřeními) pro zvýšení transparentnosti a přesnosti následného rozhodování stavebního úřadu.

3.3. Sledování podání žádosti o zahájení řízení

V rámci informačního systému digitalizace stavebních agend si bude moci kterýkoli vlastník, jež bude identifikován podle údajů katastru nemovitostí, objednat službu sledování podání žádosti o zahájení řízení týkajícího se nemovitosti v jeho vlastnictví. Na základě připomínek bude zváženo i využití této služby pro další osoby s právním zájmem, např. vlastníky sousedních nemovitostí či osoby se zapsanými věcnými právy k dotčeným nemovitostem. V případě objednání této služby informační systém automaticky odešle uživateli služby upozornění (podle volby uživatele např. ve formě SMS, datovou zprávou, e-mailem atd.) na podanou žádost týkající se předem zvolené nemovitosti ve vlastnictví tohoto uživatele. Uživatelé tak budou okamžitě informováni o tom, že ve vztahu k jejich nemovitosti byla taková žádost podána, což uživatel jako vlastník dotčené nemovitosti bude moci kontrolovat na příslušném stavebním úřadě a v informačním systému.

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).[85] Služba uživatele automaticky informuje o změnách v katastru nemovitostí, ke kterým došlo u sledovaných nemovitostí.

Poskytováním fakultativní služby sledování podání žádosti o zahájení řízení pro konkrétní nemovitosti nebude dotčeno standardní procesní právo účastníků řízení být informován o jeho zahájení podle § 47 správního řádu, neboť není povinností vlastníka dotčené nemovitosti si na stavebním úřadě ani v informačním systému kontrolovat, zda bylo zahájeno řízení.

3.4. Podání

Díky zavedení informačního systému digitalizace stavebních agend a sdíleného elektronického správního spisu budou stavební úřady moci značnou část své činnosti řešit výhradně v elektronické podobě.

Bude existovat možnost, resp. pro určité subjekty (profesionály v oboru jako jsou advokáti, projektanti či další osoby s povinně zřizovanou datovou schránkou podle stávajících předpisů) povinnost **činit elektronická podání** prostřednictvím **interaktivních formulářů** i vkládat dokumentaci a další podklady pro řízení do jednotného informačního systému.

Ostatní osoby budou moci učinit podání v elektronické i v listinné podobě tak jako doposud. Stavební úřad bude mít povinnost zanést papírově podané dokumenty do elektronického spisu jejich **digitalizací**. Tu provede zdarma a bezodkladně po učinění podání. Změny listinných dokumentů na elektronické pro účely jejich vložení do elektronického spisu stavebního úřadu budou respektovat stávající právní úpravu vedení spisové služby, zejména *§ 69a zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě*, a *§ 6 prováděcí vyhlášky Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby* (tj. autorizovanou konverzi dokumentu nebo jiný způsob převedení zaručující věrohodnost původu dokumentu, neporušitelnost obsahu, čitelnost dokumentu a bezpečnost procesu převádění nebo změny podoby).

3.5. Doručování

Doručování bude řešeno v zásadě podle **stávající právní úpravy** ve správním řádu a v zákoně č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, která je vyhovující. Od reformy doručování provedené k 1. 7. 2009 zřízením datových schránek již téměř 10 let existuje zákonné pořadí způsobů doručování s prioritou doručování v elektronické podobě do datové schránky, pokud ji účastník řízení má. Pokud ji nemá, realizují se další způsoby doručování dle jeho volby, případně se pak doručuje na povinnou doručovací

[85] 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*.

adresu (trvalé bydliště fyzických osob, resp. sídlo podnikatelů a právnických osob). V případě řízení s velkým počtem účastníků bude doručováno veřejnou vyhláškou podle stávající právní úpravy v § 144 správního řádu, která bude doplněna uveřejněním v informačním systému digitalizace stavebních agend.

3.6. Nahlížení do spisu

Právo nahlížet do spisu bude pro oprávněné osoby možné využívat jako elektronickou službu kdykoliv a odkudkoliv **vzdáleným on-line přístupem** po elektronické identifikaci provedené certifikovaným prostředkem podle nařízení eIDAS a *zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci* (nejčastěji půjde o elektronický občanský průkaz, který je vydáván od 1. 7. 2018 podle zákona o občanských průkazech, případně o jiný prostředek elektronické identifikace notifikovaný Komisi v příslušném stupni důvěry).

Oprávněné osoby tedy již nebudou muset nahlížet do správního spisu pouze fyzicky v úředních hodinách na příslušném stavebním úřadě, byť i možnost **fyzického nahlížení** za osobní účasti by zůstala zachována (v elektronické podobě na obrazovce za asistence pracovníka stavebního úřadu, stejně jako je tomu dnes při fyzickém nahlížení do listinného správního spisu).

Součástí práva nahlížet do elektronického spisu samozřejmě zůstanou i odvozená práva pořizovat si **výpisy, opisy či kopie** částí nebo celého spisu v rozsahu stávající úpravy ve smyslu § 38 správního řádu, a to opět primárně v elektronické podobě, ale se zachováním i stávající možnosti vytištění kopie spisu nebo části a její předání oprávněné osobě po uhrazení správního poplatku.

Rozsah oprávnění k přihlášení do informačního systému pro účely nahlížení do spisu přidělí účastníkům řízení a dalším oprávněným osobám stavební úřad, podle postavení daného subjektu v konkrétním povolovacím procesu v oznámení o zahájení řízení nebo ve sdělení o umožnění přístupu do spisu u dalších oprávněných osob (půjde o osoby s právním zájmem). Oprávněným zájemcům o nahlížení do spisu se budou zobrazovat jednotlivé přílohy dle jejich postavení v řízení. K zabránění neřízeného předávání přístupových práv jiným osobám, budou přístupy potvrzovány elektronickou identifikací oprávněné osoby.

Do nového stavebního zákona lze dále zakotvit některá **specifika** nahlížení do elektronického spisu a jeho evidence oproti obecné úpravě nahlížení do spisu upravené v § 38 správního řádu. Inspiraci lze hledat například v zákoně o ochraně hospodářské soutěže[86] nebo v zákoně o zadávání veřejných zakázek.[87] Obě tyto úpravy obsahují pravidla, která omezují povinnost zpřístupňovat informace spadající pod obchodní tajemství. V případě stavebních agend bude nutné v paragrafovém znění specificky definovat, které typové

[86] 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.

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

dokumenty lze nejčastěji chránit, ať již autorským právem a dalšími právy duševního vlastnictví nebo obchodním tajemstvím apod.

Nahlížení do spisu **osobami odlišnými od účastníků řízení** bude i nadále řešeno obdobně jako ve stávající právní úpravě obsažené ve správním řádu (§ 38 odst. 2 a § 38 odst. 5 správního řádu).

Nahlížení do spisu stavebního úřadu, případně do dalších neveřejných evidencí vedených stavebním úřadem jinými **orgány veřejné moci** včetně **veřejného ochránce práv** bude řešeno na základě jejich oprávnění uvedených ve zvláštních zákonech upravujících jejich působnost, a to formou distribuce vzdálených přístupových práv.

3.7. Informace o řízení

V rámci informačního systému digitalizace stavebních agend budou veřejně dostupné anonymizované **informace o stavu řízení**, resp. informace o jednotlivých úkonech účastníků řízení a stavebního úřadu (podobně jako je tomu např. u katastrálních úřadů či na soudech).

3.8. Využívání služeb vytvářejících důvěru v elektronických transakcích

Pro účely vyhotovování, podání i doručování elektronických dokumentů budou využívány běžné služby vytvářející důvěru v elektronických transakcích ve smyslu nařízení eIDAS a požadavků na používání elektronických **podpisů**, **pečetí** a **časových razítek** podle § 5 až 11 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

4. Národní geoportál územního plánování

Rekodifikace naváže na zákonem stanovenou povinnost od 1. 1. 2018 zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny platné a účinné **ÚPD** a **územní studie**. V této souvislosti předkladatel navrhuje **vznik národního geoportálu územního plánování**,[88] který by zpřístupnil výstupy územního plánování, tj. přinejmenším všechny ÚPD pořízené po 1. 1. 2018 v České republice v otevřeném výměnném formátu, aby tato data umožňovala zpracovávat geografické úlohy a mohla být využita i pro povolování a projektování staveb. Dosud platné ÚPD pořízené před 1. 1. 2018 budou postupně digitalizovány a doplňovány.

Předkladatel rovněž navrhuje **jednotné standardy** vybraných částí ÚPD a jejich podkladů, díky čemuž by 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,

[88] Vznik Národního geoportálu územního plánování řeší také novela zákona o urychlení výstavby, která se ke dni vyhotovení tohoto věcného záměru nachází po projednání na Legislativní radě vlády. Součástí této novely je i novela stavebního zákona.

aby geoportál územního plánování zahrnul i současnou Evidenci územně plánovací činnosti a případně umožnil zobrazování i dalších výstupů.

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.

5. Ochrana informací

Při zavádění informačního systému digitalizace stavebních agend je třeba pamatovat i na **ochranu specifických informací**.

Předně půjde o ochranu **utajovaných informací** ve veřejném zájmu podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. Ty se mohou vyskytovat v řadě případů zejména v souvislosti se stavbami a záměry pro bezpečnost a obranu státu, v nichž figurují vybrané organizační složky státu (Armáda, Policie, Vězeňská služba, FAÚ, NBÚ, NÚKIB, tajné služby České republiky ad.).

Nakládání s těmito informacemi bude respektovat stávající **právní předpisy na úseku ochrany utajovaných informací**, tedy předně *zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti*, a jeho prováděcí vyhlášky a nařízení a též specifika nakládání s utajovanými informacemi podle právních přepisů upravujících výkon archivnictví a spisové služby. Utajované informace budou vedeny výhradně v informačním systému certifikovaném pro nakládání s utajovanými informacemi ve smyslu *§ 63 odst. 4 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů*.

Dále půjde o ochranu soukromých **práv stavebníka, resp. architekta, projektanta či jiného nositele autorských práv k návrhu**, zejména v případě sofistikovanějších, rozsáhlejších projektů a spisů. V jejich případě bude nutné chránit obzvláště **soukromí**, **autorská práva** a v přiměřeném rozsahu vycházejícím ze stávajícího stavu judikatury též **obchodní tajemství**. To lze nastavit úpravou rozsahu přístupových oprávnění jednotlivých orgánů a osob do elektronického spisu, tj. např. tím, že účastníci řízení v rámci svého přístupu k dokumentaci stavby pro dané řízení nebudou moci předmětnou dokumentaci či její vybrané chráněné části kopírovat, případně dalšími technickými prostředky a upozorněními (např. vložením vodoznaku k dokumentaci stavby pro dané řízení, podtiskem s informací, že se jedná o zobrazení dokumentu chráněného autorskými právy či upozorněním, že pořizování kopií je nelegální).

Rozsah ochrany informací ve správním spisu (včetně projektové dokumentace) bude vycházet ze stávající právní úpravy v § 168 odst. 2 stavebního zákona a jejího výkladu v rámci ustálené soudní praxe (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. 5 A 241/2011 in 3018/2014 Sb. NSS).

Objektivní požadavky na zabezpečení elektronického spisu budou zajištěny standardními požadavky na paralelní zálohování elektronického spisu (2 fyzické

zálohy on-line a jedna rezervní), řízením a evidencí přístupových práv a tvorbou auditní stopy (transakčního protokolu podle národního standardu elektronických systémů spisové služby[89]).

V dalším legislativním procesu, resp. v technickém řešení elektronického spisu bude rovněž nezbytné řešit a zajistit současně takové postupy a stupně ochrany, aby ve výsledku nemohlo dojít k záměně či neoprávněné úpravě (padělání) stanovisek dotčených orgánů a organizací, jejichž kompetence a činnosti nebudou integrovány ve stavebním úřadu.

[89] http://www.mvcr.cz/clanek/vestnik-ministerstva-vnitra-vestnik-ministerstva-vnitra.aspx.

C. ZMĚNY SOUVISEJÍCÍ S ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍM

1. Stávající stav a problémy v oblasti územního plánování

Stávající stavební zákon obsahuje kompetenční, hmotněprávní i procesní normy ve dvou oblastech: **územního plánování** a **stavebního řádu.**[90] V návaznosti na toto dělení stavební zákon rozlišuje terminologicky a institucionálně úřady, které vykonávají zákonem stanovenou kompetenci v těchto oblastech, na **orgány územního plánování**[91] a **stavební úřady**.[92]

Jejich rozlišení ještě zvýraznilo 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 ve společném územním a stavebním řízení jinými než obecnými stavebními úřady.[93] S ohledem na institucionální změny popsané výše toto rozlišování zanikne, neboť zaniknou orgány územního plánování v přenesené působnosti a jejich agendy bude vykonávat pouze **stavební úřad**.

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 orgány kraje působnost na úseku územního plánování jako *přenesenou* působnost, tj. jako (na ně delegovanou / dekoncentrovanou) státní správu.[94] Pouze tam, kde přímo stavební zákon uvádí, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, jde o výkon *samostatné* působnosti územních samosprávných celků.[95] Tak je tomu např. v případě 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,* které

---

[90] Značná specifika přitom obsahují ještě záležitosti územního řízení, které je ve stavebním zákoně systematicky řazeno do části třetí - územního plánování, ačkoliv jde o rozhodování ve správním řízení vůči konkrétním adresátům a v konkrétních věcech úzce související se stavebním řádem. Navíc se územní řízení vede zásadně v přenesené působnosti a neprovádí jej úřady územního plánování, nýbrž stavební úřady jako jedinou působnost (formálně) na úseku územního plánování.

[91] Orgány obcí a krajů a MMR a na území vojenských újezdů újezdní úřady a Ministerstvo obrany (§ 5 stavebního zákona).

[92] 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.

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

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

[95] Srov. § 5 odst. 2 stavebního zákona.

otevírají a uzavírají jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace, jsou výkonem **samosprávy**. Souvisí totiž s rozvojem obcí a krajů a zahrnují nejen hlediska právní, ale (ještě více) i politická, resp. samosprávná. V některých případech jsou věcné hranice neostré a dovozuje je pouze teorie nebo judikatura správních soudů.

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

- absence dostatečně jasného vyjádření veřejného zájmu na využití území v souladu s jeho určením v ÚPD tak, aby tato otázka nemusela být vždy znovu zpochybňována a přezkoumávána v jednotlivých povolovacích procesech,
- absence dokumentace v dostatečné podrobnosti, na jejímž základě by bylo možné rychle vymezovat plochy a koridory celostátně významných záměrů, včetně záměrů společného zájmu, zejména tedy staveb veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury,[96]
- 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 zřídkavé pořizování regulačních plánů v rámci systému ÚPD, a z toho vyplývající absence dostatečně podrobné ÚPD, 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 ÚPD u dokumentací na úrovni obcí vydávaných před 1. 1. 2018 a jejího zobrazování a čerpání dat v ní obsažených,
- roztříštěnost 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.

[96] Tuto problematiku se aktuálně pokouší řešit projednávaná novela zákona o urychlení výstavby a dalších zákonů připravená ministerstvy dopravy, průmyslu a obchodu a pro místní rozvoj, jejíž součástí je i novela stavebního zákona, která obsahuje též zavedení územního rozvojového plánu. Ke dni zpracování věcného záměru je návrh této novely po meziresortním připomínkovém řízení předložen vládě pod č. j. 162/19.

Další problémy se objevují v procesu projednávání a vydávání ÚPD. Podle současné právní úpravy se ÚPD vydává formou **opatření obecné povahy** podle správního řádu, což přináší problémy, mezi něž patří:

- značný rozsah jeho správního (přezkumné řízení) a soudního přezkumu, který může iniciovat v zásadě kdokoli, kdo tvrdí, že byl ÚPD ve formě opatření obecné povahy dotčen ve svých právech; to sice na jedné straně posiluje práva individuálních žalobců, na straně druhé se však negativně dotýká práv a zájmů všech ostatních dotčených osob v daném území, které vychází v dobré víře z platnosti ÚPD, a omezuje tak právní jistotu s nepříznivými dopady do plánování investic investorů a životních rozhodnutí vlastníků nemovitostí,
- tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh v rozsahu aktivní legitimace žalobce přezkoumat a případně v odpovídající části zrušit toto opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.),
- možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu vyplývající z možnosti zrušit opatření obecné povahy se zpětnými účinky „do minulosti“ (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

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 nadále tyto 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 a využívat je jako otevřená strojově čitelná data pro projektování a další aktivity.

Současná právní úprava také dostatečně neřeší jednotný standard a výměnný formát, ve kterém by se povinně zpracovávaly jednotlivé ÚPD, 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.[97]

Lze také konstatovat, že územní plánování za současné právní úpravy pouze omezeně řeší **ekonomický rozměr území**, přestože procesy územního plánování

[97] Národní geoportál územního plánování zavádí rovněž aktuálně projednávaná novela zákona o urychlení výstavby a dalších zákonů, viz předchozí poznámka.

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. Zákon však výslovně stanoví, že toto zdanění se neuplatní u ploch navržených v územním plánu za účelem provedení veřejně prospěšné stavby (stavby ve veřejném zájmu).

Jako problém se jeví též nedostatečný průběžný **výzkum** v oblasti architektury, územního plánování, urbanismu, stavebnictví a souvisejících disciplín a aplikace jeho výsledků do nástrojů územního plánování v praxi. Tuto roli plní dnes Ústav územního rozvoje a z části též jednotlivá pracoviště českých vysokých škol. V některých ohledech, zejména při výběru zpracovatelů s ohledem na navrhovanou cenu zakázky a malou časovou pružnost zadávání výzkumných úkolů, se jako problematické jeví také zadávání výzkumných potřeb přes Technologickou agenturu ČR. Bude proto nezbytné zhodnotit současný stav průběžného výzkumu v oblasti architektury, urbanismu, územního plánování, stavebnictví a souvisejících disciplín a v návaznosti na to určit organizaci, která by se průběžnému a systematickému výzkumu v těchto oblastech věnovala. Přitom není vyloučeno, že tímto koncentrovaným úkolem může být pověřena již existující organizace.

2. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování

Na úseku územního plánování předkladatel vymezil následující hlavní cíle rekodifikace:

- stanovení veřejného zájmu na využití území v souladu s jeho určením v ÚPD tak, aby tato otázka nemusela být vždy znovu zpochybňována a přezkoumávána v jednotlivých povolovacích procesech,
- posílení stability ÚPD a zvýšení právní jistoty v území;
- redukce zbytných úkonů vyžadovaných zákonem při pořizování ÚPD;
- zavedení nového nástroje územního plánování, který by v dostatečné podrobnosti řešil celostátně významné záměry;
- zvýšení míry koordinace územního plánování na úrovni krajů a umožnění podrobnějšího vymezování některých záměrů významných pro celý kraj v krajské ÚPD;
- zlepšení podmínek pro přijímání nejpodrobnější ÚPD v podobě regulačních plánů anebo územních plánů s prvky regulačních plánů;
- posílení ekonomického rozměru územního plánování;
- úplná digitalizace a standardizace územně plánovacích podkladů a ÚPD;

- zavedení informačních systémů veřejné správy, v nichž budou k dispozici garantované informace o území a umožnění dálkového přístupu k těmto informacím na jednom místě;
- podpora systematického výzkumu v oblasti architektury, urbanismu a územního plánování a lepší využívání jeho výsledků.

V celkovém kontextu návrhů obsažených v jednotlivých částech věcného záměru jsou změny v oblasti územního plánování **relativně méně zásadní**, neboť vycházejí ze stávající právní úpravy, která má být pouze v konkrétních bodech modifikována či doplněna. Na rozdíl od změn navrhovaných v právní úpravě institucí nebo povolování staveb (tj. na úseku stavebního řádu, zahrnujíce v to však i dosavadní institut územního řízení) 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 konkrétním žadatelům. 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 úpravě územního plánování s cílem umožnit efektivní a v relativně krátkém čase dosažitelnou implementaci zásadních systémových a koncepčních změn na úseku stavebního řádu.

U institutů územního plánování dle současné právní úpravy, u nichž věcný záměr nenavrhuje jejich vypuštění či změnu, se počítá s jejich zachováním i v novém stavebním zákoně.

3. Přehled nástrojů územního plánování a jejich změn

Jedním z problémů stávající právní úpravy v oblasti územního plánování je absence **závazného celostátního nástroje územního plánování** v dostatečné podrobnosti, na jehož základě by bylo možné rychle umísťovat (resp. povolovat ve správním řízení) celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu a záměry přesahující rámec jednotlivých krajů.[98] Zejména jde o stavby **veřejné dopravní** a **veřejné technické infrastruktury**. Stejně tak by celostátní územně plánovací nástroj měl stanovit, pro které veřejně prospěšné stavby je možné vyvlastnění pro účely realizace těchto strategických záměrů. Zavedení podrobnějšího realizačního nástroje na úrovni státu, který by mohl v příslušné podrobnosti řešit komplexně daný celostátně významný záměr (včetně projektů společného zájmu), by nepochybně bylo velmi přínosným a vhodným krokem.

Celostátní nástroj územního plánování by měl obsahovat záměry republikového a mezinárodního významu a dále záměry přesahující svým významem území

[98] Politika územního rozvoje podle § 31 a násl. stavebního zákona tuto roli plní pouze v omezené rovině.

jednoho kraje. Měl by stejně jako v současnosti politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona) obsahovat rovněž koncepční a strategické části vyjádřené převážně textově, které neřeší přímo vymezování koridorů a ploch konkrétních záměrů, ale stanoví základní rámce pro územní rozvoj země. Vedle toho by měl stanovit konkrétnější podmínky pro povolování celostátně významných záměrů.

Celostátní nástroj územního plánování tedy bude obsahovat:

1. část, která bude mít strategickou a koncepční povahu (podobně jako dnešní politika územního rozvoje), a
2. část podrobněji upravující **konkrétní celostátně významné záměry** (podobně jako dnešní ÚPD).

Část celostátního nástroje upravující konkrétní celostátně významné záměry bude efektivním nástrojem územního plánování pro **přímé rozhodování v území**, obdobně jako jiné druhy ÚPD, mezi které dnešní politika územního rozvoje nepatří. Tím dojde k zásadnímu zrychlení povolovacích procesů pro celospolečensky významné záměry v potřebném čase, bez nutnosti čekat na promítnutí celostátního nástroje územního plánování do nižších ÚPD na úrovni krajů a obcí. To povede k rychlejším procesům přípravy zmíněných strategických záměrů, které náleží do kompetence státu. Stát v tomto ohledu již nebude závislý na rozhodnutí samospráv (krajů nebo obcí) při přijímání či změnách jejich ÚPD, které sice tak jako tak musí být v souladu s nadřazenou ÚPD, ale dosažení tohoto stavu potřebného dnes pro povolování konkrétních záměrů (zbytečně) trvá neúměrně dlouho.

Svoji úroveň ÚPD by nadále měly mít i samosprávné **kraje**. Konkrétně by měly mít právo a povinnost vydávat **územní plány kraje**, které budou upravovat podmínky výstavby a udržitelného rozvoje v obecnější rovině na úrovni kraje, podobně jako dnešní zásady územního rozvoje (§ 36 a násl. stavebního zákona). 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 ukazuje potřeba rozdělení na **dvě části**, a to část strategicko-koncepční a část obsahující konkrétní záměry „krajského“ („nad-obecního“) významu.

Jak pro územní plány krajů, tak pro územní rozvojový plán bude platit, že **podmínkou jejich závaznosti pro rozhodování o povolení stavby nebude promítnutí příslušného záměru v nižších ÚPD**. I nadále se však počítá s tím, že záměry a opatření obsažené ve vyšší ÚPD budou zobrazeny v ÚPD nižšího stupně tak, aby byla pravidla platná v daném území srozumitelná pro jejich adresáty. Důsledná digitalizace ÚPD vyřeší problém současného zobrazení všech platných ÚPD 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 povolovacím řízení (viz část procesní změny níže). Jejich pořízení a schválení by zásadně **nemělo být obligatorní**. Pokud ÚPD na úrovni obce nebude přijata, bude pro povolování záměrů platit automaticky nadřazená ÚPD a podmínky stanovené právními předpisy.

Nový stavební zákon zachová možnost přijmout **územní plán s prvky regulačního plánu**. Obdobně jako ve stávající právní úpravě bude zachována možnost pro obce, které nemají územní plán, přijmout pro část svého území regulační plán. Variantně lze uvažovat o zavedení povinnosti zpracovat územní plán pro větší města, např. statutární města.

Územní plány obcí přijaté po 1. 1. 2007 podle stavebního zákona zůstanou po nabytí účinnosti nového stavebního zákona i nadále platné a závazné. Nový stavební zákon nestanoví žádnou konkrétní lhůtu, v níž by obce musely přijmout novou ÚPD v souladu s novou právní úpravou nebo stávající ÚPD upravit. Předpokládá se však, že územní plány pořízené podle zákona č. 50/1976 Sb. ukončí svou účinnost v souladu se lhůtou aktuálně uvedenou v § 188 stavebního zákona.

Obsahově by nástroje územního plánování a ÚPD na všech úrovních měly vždy usilovat o dosažení rovnováhy mezi všemi třemi pilíři **udržitelného rozvoje** (sociální, hospodářský a environmentální). Základní cíle a úkoly územního plánování zůstanou i nadále součástí stavebního zákona a budou dále konkretizovány a naplňovány zejména prostřednictvím ÚPD. V rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dojde k posílení zejména sociálního a hospodářského pilíře udržitelného rozvoje, aby byly jednotlivé pilíře udržitelného rozvoje v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území adekvátně srovnatelné.

Zákon nově jednoznačně stanoví, že využití území v souladu s jeho určením v ÚPD je ve **veřejném zájmu**. **Způsob využití území a jeho limity, o nichž bylo rozhodnuto již v ÚPD, bude třeba považovat po dobu platnosti dané ÚPD za vyřešené a nebude přípustné proti nim vznášet námitky v navazujících povolovacích procesech** (např. pokud ÚPD stanoví využití určité lokality pro bytovou výstavbu a bude zákonný, platný a účinný, nebude možné namítat, že v ní žadatelé navrhují povolit záměry pro byty). Výjimkou mohou být pouze situace, kdy půjde o námitky, které nemohly být při přijímání ÚPD uplatněny, nebo námitky směřující k vyslovení nezákonnosti ÚPD v rámci jejího incidenčního přezkumu před soudem.

Všechna **stanoviska dotčených orgánů** předložená v procesu pořizování nástrojů územního plánování, 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 Prahu** budou stanovené určité odchylky od nastavení hierarchie ÚPD a v návaznosti na to i v jejím obsahu na krajské i obecní úrovni. Významný problém představuje problematika koordinace rozvoje Prahy a Středočeského kraje, která není v současné době řešena uspokojivě. Věcný záměr navrhuje řešit tuto koordinaci v rámci celostátního nástroje územního plánování, který bude řešit také koordinaci rozvoje ostatních krajů.

U pořizovacích procesů se v zásadě navrhuje navázat na dosavadní právní úpravu pořizování nástrojů územního plánování, resp. ÚPD a politiky územního rozvoje s níže popsanými změnami. Ministerstva a dotčené orgány budou v procesu projednání zapojeny, jak je uvedeno výše.

Zákon stanoví **oprávnění územních samosprávných celků zpracovávat návrhy ÚPD v postavení zpracovatele**, a to buď přímo, nebo prostřednictvím instituce k tomu zřízené danou samosprávou, a **schvalovat** jednotlivé fáze pořizování a **rozhodovat o konečném přijetí a vyhlášení ÚPD v samostatné působnosti**.

V oblasti územního plánování se zároveň počítá se zachováním kompetencí Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany v územích jimi vymezenými za účelem zajišťování obrany a bezpečnosti státu[99].

4. Hierarchie závazných nástrojů územního plánování

4.1. Územní rozvojový plán

Na úrovni státu bude navázáno zejména na legislativní aktivitu předkladatele, která byla vyvíjena ve spolupráci s Ministerstvem dopravy a Ministerstvem průmyslu a obchodu v době přípravy tohoto věcného záměru. Jejím cílem je zavedení nového závazného celostátního nástroje územního plánování, resp. ÚPD, označovaného jako **územní rozvojový plán**. Územní rozvojový plán má nově, především v návaznosti na stávající politiku územního rozvoje – ovšem na rozdíl od ní závazně nejen pro nižší ÚPD, ale i pro rozhodování v konkrétních řízeních – vymezit plochy a koridory, zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, resp. plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje. Svou podrobností bude územní rozvojový plán upravovat otázky pro celostátně významné záměry až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze pro nižší ÚPD, což umožní jeho využití pro účely rozhodování o nich ve správním řízení.

Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností **vyvlastnění**.

[99] Obdoba § 175 odst. 1 stavebního zákona.

Posílení celostátního nástroje územního plánování je také vhodným prostředkem k důslednějšímu naplnění povinností České republiky plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. č. 347/2013, ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro **transevropské energetické sítě** a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009. Celostátní nástroj územního plánování umožní zejména důsledněji implementovat požadavek na zakotvení prioritního statusu **projektů společného zájmu**, který plyne zejména z článku 7 citovaného nařízení. Velmi podobný požadavek je přitom obsažen rovněž ve vztahu k projektům **transevropské dopravní sítě** (TEN-T) v návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.[100]

Územní rozvojový plán bude obsahovat dvě části.

Závazná část bude upravovat vymezování konkrétních ploch a koridorů konkrétních strategických záměrů v podrobnosti odpovídající dnešním zásadám územního rozvoje, respektive v aktuálně projednávané novele stavebního zákona navrhovaného územního rozvojového plánu.

Tato část bude závazná pro pořizování a vydávání územních plánů krajů, územních plánů obcí a regulačních plánů. Bude současně závazná také pro rozhodování ve správním řízení, zejména v řízení o povolení stavby, přičemž zákon stanoví, že žádost o povolení stavby bude muset odpovídat podmínkám a omezením plynoucím z této závazné části. **Závazná část tak bude závazná pro všechny osoby, nikoli pouze pro orgány veřejné správy**.

Zákon stanoví, co konkrétně může obsahovat závazná část a co má být obsaženo ve strategické části. Závazná část bude mít textovou i výkresovou část.

Strategická část územního rozvojového plánu bude obsahovat strategické[101] 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

[100] COM(2018) 277 final.

[101] Cíle strategického plánování v oblasti regionálního rozvoje jsou definovány zejména Strategií regionálního rozvoje ČR.

plánování. Tato strategická část bude závazná pro pořizování a vydávání nižší ÚPD na úrovni krajů a obcí.[102]

Zákon rovněž může stanovit, že při výkladu závazné části se přihlédne právě k obsahu strategické části.

Strategická část nebude závazná pro řízení o povolení stavby, tj. v tomto řízení nebude stavební úřad posuzovat soulad žádosti o povolení stavby se strategickou částí. V tomto se také bude lišit rozsah právní závaznosti obou částí, respektive bude se lišit jejich zákonem stanovený aplikační rozsah.

Zejména u vymezených ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury se předpokládá, že jejich další upřesňování především v územním plánu kraje bude prováděno spíše výjimečně, obvykle v tom případě, že bude k dispozici dokumentace, která záměr dále upřesňuje a vždy se souhlasem příslušného dotčeného orgánu.

V zákoně bude stanoveno pravidlo, že v případě, kdy nižší ÚPD nebude v souladu s vyšší ÚPD, bude pro řízení o povolení stavby závazná vyšší ÚPD (**aplikační přednost**). Naopak však bude platit, že otázky, které zákon nesvěří celostátní ÚPD, v ní vymezené být nemohou a zůstanou v souladu s principem subsidiarity v kompetenci ÚPD krajů a obcí.

Územní rozvojový plán 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 prověřit ve své ÚPD při dodržení základních pravidel a limitů nastavených celostátní dokumentací.

Pořizovatelem územního rozvojového plánu bude Nejvyšší stavební úřad, který bude mít podle nové koncepce institucionálního uspořádání státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu pro tuto činnost organizační, personální i odborné předpoklady.

Součástí pořízení územního rozvojového plánu bude i nadále proces vyhodnocení vlivů na **životní prostředí** (SEA) a 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,[103] jakož i posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, nově prováděl Nejvyšší stavební úřad jako pořizovatel, resp. jeho příslušné odbory (oddělení) specializované na tyto

[102] 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.

[103] 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).

činnosti. V případě, že ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí bude konstatován významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, bude kompenzační opatření stanovovat Ministerstvo životního prostředí svým stanoviskem; přitom bude vycházeno z pojetí obsaženého v dosavadní právní úpravě.

V souladu se směrnicí SEA[104] bude mít pořizovatel povinnost provádět u otázek týkajících se dopadů ÚPD 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 územního rozvojového plánu **variantně**.[105] Schválené znění územního rozvojového plánu pak 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** územního rozvojového plánu a jeho změnám se navrhuje navázat na stávající úpravu projednávání a schválení politiky územního rozvoje a navrženou úpravu projednání a vydání územního rozvojového plánu.[106] U procesu pořizování změn bude navázáno na současnou úpravu pořizování aktualizací a změn ÚPD zkráceným postupem[107].

Navrhuje se stanovit možnost měnit tento celostátní územně plánovací nástroj (či jeho dílčí část) podle aktuální potřeby a současně provádět jeho pravidelné komplexní vyhodnocování v zákonem stanovených cyklech, včetně případné navazující komplexní změny, ale méně administrativně náročným postupem než u současné politiky územního rozvoje.

---

[104] Článek 6.

[105] 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.

[106] Srov. § 33 až § 35 stavebního zákona a § 35a až § 35e jeho projednávané novely v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předloženého aktuálně vládě pod č. j. 162/19.

[107] Srov. § 42a a 42b, § 55a a 55b a § 72 až 74 stavebního zákona.

4.2. 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 (v samostatné působnosti) 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 hlavního města Prahy.

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 kvalit včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení.[108]

Z obsahového hlediska se navrhuje navázat na současné nastavení obsahu **zásad územního rozvoje** (§ 36 a násl. stavebního zákona). V některých částech by však krajská ÚPD měla obsahovat podrobnější úpravu než doposud, zejména ve vztahu ke konkrétním záměrům krajského významu (např. spalovna, čistírna odpadních vod nadmístního významu, průmyslové zóny, krajské pozemní komunikace apod.) nebo k vybraným částem území kraje se specifickými problémy. Tyto záměry nebo části území, které by byly řešeny ve větší podrobnosti, lze specifikovat samotným krajem v návrhu územního plánu kraje, případně ve vybraných případech závazně v celostátní územně plánovací dokumentaci (územním rozvojovém plánu). Návrhové plochy a koridory mohou být v případě krajské ÚPD navrhovány v různé podrobnosti.

Územní plán kraje bude obdobně jako celostátní územní rozvojový plán obsahovat **závaznou část** týkající se konkrétních záměrů na konkrétních částech území a obecnější **strategickou část** týkající se koncepčních zásad rozvoje území kraje, výkladu závazné části a tvorby nižších ÚPD.

Závazná část bude závazná pro pořizování a vydávání územních plánů obcí a regulačních plánů. Bude současně závazná také pro řízení o povolení stavby, přičemž zákon stanoví, že žádost o povolení stavby bude muset odpovídat podmínkám a omezením plynoucím z této závazné části. **Závazná část tak bude závazná pro všechny osoby, nikoli pouze pro orgány veřejné správy**. Zákon stanoví, co konkrétně může obsahovat závazná část a co má být obsaženo ve strategické části. Závazná část bude mít textovou i výkresovou část.

[108] 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.).

Strategická část územního plánu kraje bude obsahovat zejména **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. V tomto se také bude lišit rozsah právní závaznosti obou částí, respektive bude se lišit jejich zákonem stanovený aplikační rozsah. 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 a vydávání obecní ÚPD.[109] Rovněž zákon stanoví, že při výkladu závazné části se přihlédne též k obsahu strategické části.[110]

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. **Zpracovatel** návrhu územního plánu kraje bude moci být kraj, případně jím k tomu zřízená instituce. O schválení územního plánu kraje a jeho změn bude rozhodovat (v samostatné působnosti) **zastupitelstvo kraje**, tak jako doposud u zásad územního rozvoje.

Součástí pořízení územního plánu kraje bude stejně jako v případě zásad územního rozvoje proces vyhodnocení vlivů na životní prostředí a 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[111], jakož i posouzení vlivů 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.

---

[109] 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.

[110] 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.

[111] 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).

Předpokládá se, že útvary uvnitř krajských stavebních úřadů určené pro 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 **variantně**.[112] Schválené znění krajského územního plánu pak 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 a jeho změn zákon naváže na stávající právní úpravu projednávání a přijímání zásad územního rozvoje[113] s následujícími změnami:

- při pořizování změn územního plánu kraje se přijetí rozhodnutí o pořízení změny územního plánu kraje a schválení obsahu změny (zadání) sloučí do jednoho rozhodnutí zastupitelstva; naváže se tedy v zásadě na současnou právní úpravu pořizování aktualizací zásad územního rozvoje zkráceným postupem;
- projednání s veřejností a společné jednání s dotčenými orgány by mělo probíhat (v čase) souběžně, avšak (procesně) odděleně; tato úprava se prioritně navrhuje u změn územního plánu kraje, lze o ní však uvažovat také při procesu pořízení nového územního plánu kraje.

Pro pořizování změn územního plánu kraje se dále navrhuje vycházet ze stávající právní úpravy zkráceného postupu pořizování aktualizace zásad územního rozvoje[114] s tím, že tento postup bude použitelný bez ohledu na to, zda zpracování vyžaduje či nevyžaduje varianty řešení.

Nový stavební zákon naváže na stávající právní úpravu[115] též v tom, že **při pořizování územního plánu kraje se již dotčený orgán nemůže vyjadřovat ke stejným otázkám, které byly předmětem jeho stanoviska k návrhu celostátního územního rozvojového plánu**, ledaže předmětem jeho stanoviska jsou otázky, k nimž se nemohl při pořizování celostátní dokumentace vyjádřit (např. kvůli nově zjištěným a doloženým skutečnostem, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo

[112] 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.

[113] Srov. § 37 a násl. stavebního zákona.

[114] Srov. § 42a a § 42b stavebního zákona.

[115] Srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona.

původní stanovisko vydáno, nebo skutečnostem vyplývajícím z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace). 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 řízení o povolení stavby**, ledaže se k těmto otázkám dotčený orgán objektivně nemohl zejména s ohledem na nižší míru podrobnosti ÚPD vyjádřit.

Stejná pravidla jako v předchozích dvou odstavcích budou platit i pro námitky a připomínky dalších osob při pořizování ÚPD a v rámci povolovacích řízení za předpokladu, že bylo možné uplatnit námitky a připomínky k dotčené části řešení obsažené ve vyšší dokumentaci.

4.3. 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).

Pro hlavní město Prahu nový zákon stanoví možnost přijmout územní plán kraje a územní plán obce jedním procesem pořizování a schválení. Významný problém představuje dnes koordinace rozvoje území Prahy a jejího okolí ve Středočeském kraji, která není v současné době uspokojivě řešena a bude třeba nalézt řešení současného nevyhovujícího stavu vycházející z celostátního nástroje územního plánování, který bude řešit také koordinaci rozvoje ostatních krajů.

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 stanoví, že **regulačním plánem lze nahradit povolení stavby**, přičemž v takovém případě se v regulačním plánu uvede, jaká povolení jakých záměrů regulační plán nahrazuje. Zákonem bude omezen okruh staveb, u nichž bude moct dojít k nahrazení povolení stavby regulačním plánem, a to zejména ve vztahu k záměrům dopravní a technické infrastruktury či rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků. Nahrazení povolení stavby ani nahrazení rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků regulačním plánem však nebude možné ve vymezeném území Ministerstva obrany.

Pokud bude regulační plán nahrazovat konkrétní povolení záměru, musí v něm být přesně uvedeno, o jaký záměr se jedná. Pokud regulační plán pouze určí **závazný rámec** pro individuální rozhodování o povolování záměrů uvedených v příloze směrnice EIA (podobně jako územní plán), bude v souladu se závěry SDEU[116] podléhat posouzení procesu **SEA**. Pokud bude přímo nahrazovat **povolení záměrů**, které spadají do přílohy směrnice EIA, půjde svou povahou o nástroj realizační[117] (viz, tedy o obdobu povolení ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. c) směrnice EIA. V takovém případě bude namísto posouzení v procesu SEA vyžadovat posouzení v procesu **EIA**.

V případě, že bude obec přijímat územní plán a regulační plán, 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**. Stejné 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.[118]

V zájmu podpory územního plánování a zvýšení právní jistoty v území zůstane zachována možnost pro obce, které nemají územní plán, přijmout regulační plán pro plochy ve vymezeném zastavěném území. Před přijetím regulačního plánu bude muset obec mít vymezeno zastavěné území samostatným postupem (viz výše).

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

Zákon stanoví zmocnění pro obce, aby si v ÚPD upravily zákonem stanovené **odchylné požadavky** na urbanismus a uspořádání a využití svého území podle místních specifik a potřeb (např. požadavek na odstupové vzdálenosti, počet parkovacích míst apod.), a to v rozsahu územních požadavků na výstavbu, jak budou ve stavebním zákoně definovány a podzákonným předpisem rozvedeny. Takové požadavky budou tedy závazné pouze tehdy, pokud je příslušná obec v ÚPD nevyloučí nebo nemodifikuje. Zde se navrhuje v zásadě navázání na stávající právní úpravu, a to tak, že odchylné řešení bude možné pouze

[116] Rozhodnutí SD EU C-671/16 (Inter-Environnement Bruxelles a další) a C-160/17 (Thybaut a další).

[117] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017 – 37, publ. pod č. 3627/2017 Sb. NSS.

[118] Srov. § 59 a § 60 stavebního zákona.

v odůvodněných případech a pouze z těch ustanovení, ze kterých bude výjimka výslovně umožněna.[119]

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), a to zejména u těch obcí, které mají zvlášť rozsáhlá území. V jejich případě postačí ve výkresové části podrobnost řešení v měřítku 1:25 000 a regulace obsažená v textové části. Zpracování vybraných částí grafické části územního plánu v menším měřítku bylo u těchto obcí umožněno již novelou vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti z ledna 2018[120]. Na tuto úpravu se navrhuje navázat. Naopak v případě přijetí územního plánu s prvky regulačního plánu by měly 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, obdobně jako současná právní úprava, že ÚPD na úrovni obcí **nesmí obsahovat větší podrobnost**, než jakou zákon pro daný typ ÚPD připouští. ÚPD nebude smět regulovat okruhy otázek, které zákon pro daný typ ÚPD v takové míře podrobnosti nepředpokládá. Výjimka však bude stanovena v případě územního plánu obce, který bude pořízen s prvky regulačního plánu.[121] Příliš podrobná regulace obecní ÚPD vede 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 a jejich změn se navrhuje zásadně navázat na stávající právní úpravu[122] s následujícími změnami:

- v případě pořizování změn územního plánu a regulačního plánu se rozhodnutí o pořízení změny územního nebo regulačního plánu a schválení obsahu změny (zadání) sloučí do jednoho rozhodnutí zastupitelstva; v zásadě se naváže na stávající úpravu pořizování změny územního plánu a regulačního plánu zkráceným postupem;
- projednání s veřejností a společné projednání s dotčenými orgány by mělo probíhat (v čase) souběžně, avšak (procesně) odděleně; tato úprava se prioritně navrhuje u změn územního plánu obce nebo regulačního plánu, lze

[119] Srov. § 169 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[120] Vyhláška č. 13/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[121] K podrobnosti regulace v územním plánu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33; či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 10. 2018, č. j. 63 A 2/2018-105.

[122] Srov. § 47 a násl. stavebního zákona.

o ní však uvažovat také při procesu pořízení nového územního plánu obce nebo regulačního plánu.

Pro pořizování změn územních a regulačních plánů se dále navrhuje vycházet ze stávající právní úpravy **zkráceného postupu** pořizování změny[123] s tím, že tento postup bude použitelný bez ohledu na to, zda zpracování vyžaduje či nevyžaduje varianty řešení.

Nový stavební zákon výslovně a jednoznačně stanoví to, co platí již dnes, a sice 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 celostátního územního rozvojového plánu nebo k návrhu územního plánu kraje**, ledaže předmětem jeho stanoviska jsou otázky, k nimž se objektivně nemohl při pořizování nadřazené ÚPD vyjádřit (analogie u územního plánu kraje viz výše). Ke stanoviskům vydaným v rozporu s tímto pravidlem nebude pořizovatel přihlížet. Stejná pravidla budou platit i pro námitky a připomínky dalších osob za předpokladu, že je bylo možné uplatnit k dotčené části řešení obsažené ve vyšší ÚPD.

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 ÚPD vyjádřit**.

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh ÚPD obce **variantně**.[124] Schválené znění ÚPD pak 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 územní pracoviště). Náklady na zpracování návrhu územního a regulačního plánu, případné vyhodnocení vlivů na životní prostředí a úplné znění těchto dokumentací po jejich změně bude nést obec. V případě změn územních plánů a regulačních plánů je počítáno též se zachováním dosavadní možnosti vyžadovat úhradu nákladů po navrhovateli, pokud změnu vyvolala výhradně jeho potřeba. **Zpracovatelem** návrhu územního plánu obce nebo regulačního plánu bude mít právo být obec, případně jí k tomu zřízená instituce. O schvalování jednotlivých fází a vyhlašování územního plánu obce, regulačního plánu nebo jejich změn bude rozhodovat **zastupitelstvo obce** (v samostatné působnosti) obdobně jako dnes.

---

[123] Srov. § 55a a § 55b a § 72 a § 73 stavebního zákona.

[124] 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.

Zákon stanoví kompetenci, resp. oprávnění obce a kraje vyvolat v procesu pořizování ÚPD rozpor s pořizovatelem či s dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu. Zákon stanoví, z jakých důvodů budou obec a kraj oprávněni rozpor vyvolat.

Součástí pořízení územního plánu bude stejně jako doposud proces vyhodnocení **vlivů na životní prostředí** a **vlivů na udržitelný rozvoj území**. Jedním z klíčových cílů rekodifikace je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí[125], jakož i posouzení vlivů na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (budou-li se vyžadovat) bude nově provádět 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.

5. Obsah a struktura územně plánovací dokumentace

Úprava obsahu a struktury ÚPD bude provedena přímo v zákoně (bude-li ÚPD vydávána jako obecně závazná vyhláška) nebo na úrovni podzákonného právního předpisu stejně, jako je tomu v současnosti (bude-li ÚPD vydávána opatřením obecné povahy).

Nový stavební zákon rovněž naváže na probíhající proces **standardizace podoby vybraných částí ÚPD**.

Nad rámec stávající právní úpravy bude jedním z přínosů rekodifikace **pregnantnější definování pojmů**, které se musí jednotně (stejně) vykládat ve všech ÚPD, zejm. územně nespecifické prvky jako uliční čára, stavební čára apod.

Tyto pojmy budou definovány přímo v novém stavebním zákoně, a nikoli v podzákonném právním předpise. V případech, ve kterých budou tyto pojmy použité v konkrétní ÚPD, se jim bude vždy přikládat význam stanovený zákonem. Naopak pojmy, které mohou být místně specifické, budou podléhat definici uvedené v konkrétní ÚPD zohledňující potřeby konkrétního území.

6. Plánovací smlouvy

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

[125] 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).

Plánovací smlouvu bude moci uzavřít stavebník s obcí nebo s vlastníkem nebo správcem veřejné infrastruktury, tedy veřejné dopravní a technické infrastruktury, občanského vybavení a veřejných prostranství, případně i s dalšími účastníky řízení. Předmětem plánovací smlouvy mohou být podmínky realizace určitého záměru, zejména ve vztahu k veřejné dopravní a technické infrastruktuře, občanskému vybavení, veřejným prostranstvím či dalším zařízením. Základní pravidla pro uzavírání plánovacích smluv upraví zákon. Podrobné náležitosti plánovacích smluv upraví podzákonný právní předpis.

Plánovací smlouvou bude možné v územním plánu obce podmínit vydání regulačního plánu. Uzavřením plánovací smlouvy bude v územním plánu možné podmínit i povolení stavby, pokud budou plnění v ní nárokovaná vyvolaná záměrem stavebníka.

V případě uzavření plánovací smlouvy, a to bez ohledu na to, zda byla plánovací smlouva uzavřená v souvislosti s přijetím územního nebo 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 muset obsahově odpovídat podmínkám sjednaným v plánovací smlouvě, respektive bude odpovídat podmínkám stanoveným v územním nebo regulačním plánu, kterého se týká uzavření plánovací smlouvy. Obec v postavení účastníka řízení nebude oprávněna uplatnit ve správním řízení ani v následném soudním přezkumu **námitky, resp. žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy, kterou uzavřela**. Stejné pravidlo bude platit i pro vyjádření vlastníka či správce veřejné infrastruktury či pro další účastníky řízení, pokud budou 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.).[126]

Naznačovaná patrná „automatická“ převaha veřejného zájmu výstavby nad jiným veřejným zájmem ze záměru rozvoje institutu plánovacích smluv nevyplývá a v žádném případě není jeho cílem. Naopak lze konstatovat, že právě v důsledku uzavření plánovací smlouvy dojde k posílení a stabilizaci ochrany veřejných zájmů v území, neboť v ní bude jasně stanoveno a konkretizováno nad rámec ÚPD (byť samozřejmě v souladu s ní), kde a co lze stavět, čím je to podmíněno a jaké další zájmy, vazby a souvislosti je třeba v území při výstavbě respektovat a chránit.

[126] Srov. například úpravu v § 11 odst. 2 německého Baugesetzbuch.

7. Územně plánovací podklady

I po rekodifikaci budou mít důležitou roli také **územně plánovací podklady**. Zde předkladatel navrhuje zachování stávajícího stavu, tedy zachování **územně analytických podkladů** a **územních studií**.

Předpokládá se, že **územně analytické podklady** budou i nadále zpracovány na obecní, krajské a celostátní úrovni. Územně analytické podklady budou i nadále sloužit k opatřování a shromažďování potřebných aktuálních informací o území[127] a vyhodnocování jeho stavu a vývoje a analýze problémů určených k řešení v ÚPD. Předkladatel však navrhuje, aby u územně analytických podkladů bylo upuštěno od nutnosti projednávání jejich aktualizací, naopak navrhuje v zásadě zachování současného systému a cyklu jejich aktualizací.

Územní studie pak budou sloužit k pružnému ověření možností řešení problémů v území a stejně jako nyní k prověření podmínek změn v území, tedy jako podklad pro budoucí změny ÚPD.

Ve vztahu k pořizovací činnosti by legislativně mělo dojít zejména k posílení významu výzkumu a prognózování prováděného na základě získaných dat o území. Konkrétně by mělo dojít k posílení významu výzkumných a prognostických vstupů obsažených v územně analytických podkladech pro zpracování návrhu ÚPD a jejich následného projednání. Je rovněž nezbytné pracovat na zavedení registrů veřejné správy, ve kterých budou dostupná data např. o infrastruktuře, chráněných prvcích v území apod., ze kterých bude možné čerpat data, která budou aktuální a bude za ně ručit jejich správce, nikoliv uživatel. Tyto registry musí být v gesci vždy příslušného orgánu. V této souvislosti lze zmínit např. digitální technickou mapu, u níž již aktuálně probíhají práce na jejím zákonném ukotvení.

8. Právní úprava náhrad za změnu v území

Věcný záměr navrhuje upravit systém náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování, zejména stavební uzávěrou a změnami ÚPD, tak aby byl reálně funkční a zajišťoval spravedlivé odškodnění vlastníků nemovitostí.

Rozsah poskytované náhrady i **okruh oprávněných osob** 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**;[128] tato náhrada by se měla uplatňovat pouze

[127] 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 .

[128] Pokud by ÚPD „vyprazdňovala“ dílčí vlastnická oprávnění vlastníka, ačkoliv by k tomu nebyl žádný relevantní důvod (hovoří o tzv. legitimitě omezení vlastnického práva), byl by vlastník konkrétního pozemku

u pozemků v zastavěném území či na zastavitelných plochách a pouze v případech výrazných průtahů.

Zákon stanoví přesnější procesní pravidla pro určení výše náhrady za změnu v území a způsob jejího poskytnutí. Zavede povinný proces **jednání** mezi obcí a oprávněnou osobou před tím, než bude možné uplatnit nárok u soudu (obdobně jako u vyvlastnění bude stanovená 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, směnu za jinou nemovitou věc nebo zřízení úplatného věcného práva k věci cizí. Oprávněný nebude mít povinnost tuto nabídku přijmout a bude moci trvat na zaplacení peněžité náhrady.

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 oceňování[129]. Náhradu bude oprávněnému hradit obec, kraj nebo stát podle toho, zda se jedná o záměr obecního, krajského nebo republikového významu.

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). Zároveň bude systém nastaven tak, aby nemohlo dojít k opakovaným náhradám za způsobené omezení, a tedy k bezdůvodnému obohacení.[130]

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).[131] Nebude se zohledňovat takové omezení využití území, jehož potřeba byla vyvolána dosavadním způsobem jeho užívání (např. stanovení

---

vystaven stavu, který judikatura Evropského soudu pro lidská práva označuje jako *vyvlastnění de facto* (*Sporrong a Lönnroth proti Švédsku* ze dne 23. 9. 1982, č. 7151/75 a 7152/75).

[129] 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.

[130] Srov. § 42 odst. 6 a 7 německého Baugesetzbuch.

[131] Srov. § 43 odst. 5 německého Baugesetzbuch.

asanačních opatření zahrnujících omezení určitého typu výstavby v důsledku zanedbání nemovitosti stávajícím vlastníkem, pokud má toto zanedbání vliv na řešené území apod.).[132]

9. Další změny na úseku územního plánování

Ve vztahu k ÚPD se navrhuje v předem vyjmenovaných případech stanovit, že její součástí bude také alespoň základní **hrubý odhad nákladů nutných k realizaci záměrů a opatření navrhovaných v ÚPD**, a to zejména v případě návrhu variant řešení, v případech vymezování rozsáhlých zastavitelných ploch s významnými podmiňujícími investicemi apod. Základní náležitosti a rozsah tohoto odhadu nákladů stanoví prováděcí právní předpis v části, která bude upravovat obsahové náležitosti příslušné ÚPD. Zastupitelstvo bude moci 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.

Při výběru nejvhodnější varianty, vymezování některých zastavitelných ploch, jakož i v případech úprav návrhu ÚPD v důsledku stanoviska dotčeného orgánu tak bude příslušné zastupitelstvo disponovat alespoň základními **ekonomickými údaji** o dopadech přijímané ÚPD.

Dále se navrhuje zavedení informačního systému, který bude sloužit k informování o připravovaných změnách ÚPD (**tzv. služba sledování změn**). Po přihlášení se do systému (předpokládá se, že by tato služba byla poskytována prostřednictvím národního geoportálu územního plánování) budou moci přihlášené osoby obdržet prostřednictvím emailu či SMS zprávu o pořizování ÚPD s odkazem na zdroj, kde bude veřejně dostupný samotný návrh ÚPD.[133] Přihlášené osoby obdrží informaci o jednotlivých krocích a etapách pořizování konkrétní ÚPD, nikoliv kompletní návrh ÚPD. V rámci přípravy paragrafového znění pak bude nezbytné pro tuto službu stanovit právní základ zpracování osobních údajů.

Úkolem Nejvyššího stavebního úřadu v oblasti územního plánování bude **shromažďování informací o územním plánování** v České republice a **vytváření pravidelných, souhrnných zpráv o stavu územního plánování**, které budou obsahovat i potřebné statistické údaje (přehled o existujících ÚPD na všech úrovních, informace o délce pořizování ÚPD, informace o počtu a četnosti změn ÚPD atd.). Tyto zprávy budou veřejně dostupné včetně grafické

[132] Srov. § 43 odst. 4 bod 2. německého Baugesetzbuch.

[133] 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.

části zveřejňované v elektronické podobě v otevřeném strojově čitelném formátu.

Předkladatel navrhuje v zásadě zachovat současnou úpravu na úseku územních opatření o **stavební uzávěře** a **asanaci území**.

10. Forma vydávání ÚPD

10.1. Stávající stav, jeho vývoj, nedostatky a možnosti změn

V zájmu posílení právní jistoty v území se uvažuje o **změně právní formy ÚPD**. Dnes má 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,[134] zakotvení soudního přezkumu opatření obecné povahy s účinností od 1. 5. 2005[135] a hlavně úpravu ve stavebním zákoně, účinném od 1. 1. 2007.

Stavební zákon původně v šesti případech výslovně označoval správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou **opatření obecné povahy**. Šlo o zásady územního rozvoje,[136] územní plán,[137] vymezení zastavěného území,[138] regulační plán,[139] územní opatření o stavební uzávěře[140] a územní opatření o asanaci území.[141] Otázkou však bylo, jak nahlížet na územní plány, které byly přijaty dříve a měly formu **obecně závazné vyhlášky**.[142]

Zákonodárce pochybnosti o povaze ÚPD schválené do 31. 12 2006 vyřešil novelizací[143] stavebního zákona, kterou 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 stanoví, 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 pro účely tohoto zákona **považují za opatření obecné povahy**“*. Tím zákonodárce až do dneška vyloučil jakékoliv pochybnosti o podobě závazné části ÚPD.

---

[134] Viz § 171-174 správního řádu.

[135] Viz § 101a-101d s. ř. s.

[136] Viz § 36 odst. 4 stavebního zákona.

[137] Viz § 43 odst. 4 stavebního zákona.

[138] Viz § 59 odst. 2 stavebního zákona.

[139] Viz § 62 odst. 1 stavebního zákona.

[140] Viz § 97 odst. 1 stavebního zákona.

[141] Viz § 97 odst. 2 stavebního zákona.

[142] Srov. § 29 odst. 3 starého stavebního zákona. K tzv. 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.

[143] Zákonem č. 191/2008 Sb.

K posuzování formy ÚPD nelze přistupovat materiálně, pokud zákon jasně a bez pochybnosti stanoví jeho právní formu. Koncept tzv. **materiálního pojetí** ÚPD lze akceptovat jedině v případě, že o formě ÚPD existují pochybnosti (jako to bylo od 1. 1. 2007 do 3. 6. 2008 před „vyjasňující" novelizací § 188 odst. 4 stavebního zákona). Jak uvedl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, „*úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení.*"[144] Nejvyšší správní soud tak například odmítl ve své judikatuře prohlásit za opatření obecné povahy regulaci formálně upravenou v obecně závazné vyhlášce, byť měla obsahově (materiálně) konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů.[145] **Materiální přístup k ÚPD se proto v případě absence pochybností o formě ÚPD nemůže uplatnit**.[146]

Z Ústavy ani z jiných částí našeho ústavního pořádku neplyne požadavek na formu ÚPD. Výše popsaný vývoj úpravy formy ÚPD probíhal i v minulosti výhradně v podústavní rovině změn zákonů a judikatury.

Této problematiky se výslovně jako první dotkl nález Ústavního soudu sp. zn. **Pl. ÚS 14/07** ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409).[147] Jeho odůvodnění se však opírá zejména o výše popsané změny v podústavním právu. Na jejich základě Ústavní soud dovodil, že územní plány, byť byly vydány ve formě obecně závazné vyhlášky, jsou ve skutečnosti opatřeními obecné povahy (jak výslovně plynulo od 3. 6. 2008 z vůle zákonodárce). Sám však **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.

---

[144] Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010–65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS.

[145] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, sp. zn. 7 As 323/2015-37, viz také usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11.

[146] Pro úplnost je třeba odkázat 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 a nenásledovalo ho ve své další závazné judikatuře (což stvrzují i výše citované pozdější judikáty). Neplyne z něj proto ani ústavní mantinel pro normotvůrce při tvorbě podzákonných právních předpisů.

[147] Na něj pak navazují nálezy nález 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.).

Ústavní soud v daném nálezu 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“*.

V obecné rovině proto lze uzavřít, že **z ústavního práva neplyne závazek pro zákonodárce, aby územní plány měly formu opatření obecné povahy, obecně závazné vyhlášky či zcela jinou konkrétní formu**. Jde o otázku volby zákonodárce dle smysluplnosti a vhodnosti.

Předkladatel spatřuje v současné formě vydávání ÚPD některé **problémy**. Mezi ně lze zařadit:

- **přílišnou rigiditu změn ÚPD**, která je zejména v případě banálních změn nepřiměřená. Méně významné změny ÚPD by mělo být možné realizovat jednodušeji;
- neadekvátně **široký správní a soudní přezkum** opatření obecné povahy, v jehož nastavení nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců brojících proti ÚPD, právy dotčených osob jednajících naopak v důvěře v platnou ÚPD a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na regulaci a její stabilitě v území (blíže viz část F věcného záměru);
- **následky zrušení ÚPD** soudem se **zpětnými účinky**, které rozvrací právní jistotu v území i důvěru veřejnosti v platnou ÚPD, a vedou k zablokování povolovacích procesů a nařizování obnov již pravomocně skončených povolovacích řízení.

10.2. VARIANTA 1: ÚPD ve formě právního předpisu

Jako první varianta se navrhuje návrat k vydávání ÚPD krajů a obcí ve formě právního předpisu, **obecně závazné vyhlášky** přijímané zastupitelstvem obce nebo kraje. Nebylo by tím nijak omezeno ústavně zaručené právo samosprávných celků na územní samosprávu, naopak by došlo k jeho posílení díky **zvýšené ochraně právní jistoty a stability při úpravě vztahů a ochraně veřejných zájmů v území samosprávným rozhodnutím obce nebo kraje**. Pokud by zvláštní úprava vydávání ÚPD 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 územního rozvojového plánu je navržena taktéž forma právního předpisu, kterým v tomto případě v našem ústavním systému je **nařízení vlády**.

Změna formy ÚPD na formu právního předpisu nepochybně vyvolává navazující ústavní otázky, např. v kontextu **hierarchie ÚPD** ve formě právních předpisů. Zejména jde o to, zda nepředstavuje možné porušení práva na územní samosprávu skutečnost, že by do něj zasahovala závazná část celostátní dokumentace ve formě nařízení vlády. O stejně ústavně zaručené právo pak půjde při zkoumání vztahu obecně závazné vyhlášky kraje a obecně závazné vyhlášky obce, obzvláště pokud mezi nimi vznikne věcný rozpor.

Jak bylo uvedeno výše, územní rozvojový plán bude mít za cíl podrobněji upravit plochy a koridory, zejména pro záměry dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, a stanovit podmínky pro rozhodování o těchto záměrech v území. Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení staveb a opatření, která 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 samosprávných 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. Na druhou stranu je zjevné, že **věcně se nic nemění**, neboť i dnes jsou nadřazené ÚPD závazné pro pořizování nižších ÚPD. Jde tedy jen o změnu právní formy, nikoli věcné podstaty hierarchických vztahů mezi jednotlivými vrstvami ÚPD.

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 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 samosprávných 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.[148] 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.

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 právo vyvolat **rozpor** s pořizovatelem a **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 ze samotné skutečnosti, že by měl podobu nařízení vlády závazného pro obsah nižších ÚPD vydávaných ve formě obecně závazných vyhlášek, 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, resp. zákonnosti, 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 územních samospráv, tedy pravomoci upravovat určité otázky samostatně (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Z hlediska právní síly jsou nicméně na stejné úrovni.[149] To samé platí i mezi obecně závaznými vyhláškami kraje a obce. Obě vyhlášky mají stejnou právní sílu, liší se jen v teritoriální a věcné působnosti, jak je vymezují zákon o obcích a zákon o krajích. 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 rovny.

Právě uvedené však neznamená, že by nový stavební zákon nemohl stanovit **zvláštní zákonná pravidla** vztahů mezi těmito kategoriemi podzákonných právních předpisů nezbytná pro potřeby územního plánování a dosažení závaznosti nadřazené ÚPD pro pořizování nižších ÚPD. 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

[148] Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017 (313/2017 Sb.), bod 30.

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

rozvoje plněním obecných cílů územního plánování. Důležité pak bude, aby zákonem stanovený vztah mezi jednotlivými vrstvami ÚPD sledoval legitimní cíle, šetřil právo na samosprávu a byl k dosažení sledovaných cílů vhodný a přiměřený, jinými slovy aby obstál v testu rozumnosti, vhodnosti a proporcionality.

Nový stavební zákon vyjde z těchto ústavních východisek při nastavování vztahu mezi nařízením vlády (územní rozvojový plán), obecně závaznými vyhláškami kraje (územní plán kraje) a obecně závaznými vyhláškami obcí (územní plán obce a regulační plán). Bude konstruován způsobem, který povede k nalezení **spravedlivé rovnováhy** mezi veřejnými zájmy na úrovni státu a právy na územní samosprávu krajů a obcí, což mimo jiné bude muset zahrnovat i možnost krajů a obcí vyjádřit se k návrhu nadřazené ÚPD a iniciovat rozpor a abstraktní soudní přezkum.

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 generali)*, 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*)[150], to vše samozřejmě při platnosti obecného východiska závaznosti nadřazené ÚPD a jejího výkladu pro nižší ÚPD.

Účast veřejnosti

Lze shrnout, že změna formy ÚPD na obecně závaznou vyhlášku vede 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 stojí. Je třeba v této souvislosti odlišovat různé formy **participace veřejnosti** na činnosti územního samosprávného celku, ať už v aktivní[151] či pasivní[152] 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.*“[153] Na to navázal zdůrazněním důležitosti etapy schvalování ÚPD a s ní související

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

[151] Např. v podobě práva volit, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva či získávat informace.

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

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

soudní ochrany. Tuto etapu nelze slovy Ústavního soudu „*plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou práv v následných fázích stavebního řízení*“.[154]

Jedním z významných **cílů rekodifikace** je dosažení stavu, aby právě **v územním plánování měla veřejnost náležitý prostor k vyjadřování se a 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 právní formy vydávání ÚPD na obecně závaznou vyhlášku samosprávy, resp. nařízení vlády, bude nutné v tomto smyslu upravit proces přijímání ÚPD, který by zajišťoval **účast veřejnosti minimálně na obdobné úrovni**, jako je tomu dnes.

Nelze v té souvislosti opomíjet ani požadavky plynoucí z unijního práva a judikatury Soudního dvora EU, kterým samozřejmě bude muset budoucí znění zákona odpovídat. Lze v té souvislost odkázat na čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích,[155] 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.*“[156]

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 životního prostředí, a jiných dotčených organizací.*“ (čl. 6 odst. 4). Členské státy

[154] Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 35.

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

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

pak mohou stanovit podrobnosti k informacím a konzultacím s orgány a veřejností.

Kromě toho se této problematiky týká čl. 15 odst. 1 směrnice Seveso III:[157] „*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.*“

Ochrana práv vlastníků

V neposlední řadě je třeba pamatovat na **práva a zájmy vlastníků nemovitostí** v regulovaném území. Čl. 11 Listiny zakotvuje obecnou ochranu vlastnictví a stanoví, že „[v]*yvlastnění 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 (přiměřená) a v souladu s obecným zájmem. Čl. 11 Listiny pak explicitně doplňuje povinnost státu nahradit vlastníkovi 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 mnohokráte 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.“*[158]

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

[158] 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.

Relevantní principy ochrany základních práv v oblasti územního plánování pak přináší i judikatura Ústavního soudu.[159] 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.[160]

Na tato ústavněprávní východiska bude předkladatel nového stavebního zákona pamatovat. V prvé 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 **vyjadřování připomínek a ochraně jejich práv**. Návrh nového stavebního zákona zohlední pozitivní závazky plynoucí z čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a poskytne vlastnictví náležitou ochranu.

Zákon upraví 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 upravuje problematiku **náhrad za změnu v území**. Není ovšem v praxi náležitě využíván. Nová úprava by proto tento institut měla konkretizovat a 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 ÚPD a do postavení a právní jistoty třetích osob. Nenaruší se tím 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 včetně následného **přístupu k soudu** s nároky, které by nebyly poskytnutou náhradou za změnu v území uspokojeny.

Dalším prostředkem ochrany zájmů a práv dotčených vlastníků nemovitostí v území omezených úpravou v ÚPD bude možnost **incidenčního přezkumu** rozhodnutí stavebních úřadů založených na dané ÚPD s možností uplatnit námitky proti zákonnosti a aplikovatelnosti dané ÚPD na jejich případ. Tyto možnosti jsou podrobněji popsány ve změnách soudního přezkumu ÚPD, věcný záměr uvádí níže v kapitole F.

Současně bude odpovídající ochrany požívat hodnota práva na samosprávu a kýžená stabilita v území podle platné ÚPD a právní jistota osob, které z ní

[159] Srov. nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483).

[160] Viz body 21 a 28 citovaného nálezu.

v dobré víře vycházejí. 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).

10.3. VARIANTA 2: ÚPD ve formě opatření obecné povahy

Druhou variantou je vydávání ÚPD ve stávající formě opatření obecné povahy s dílčími změnami. Touto formou jsou ÚPD vydávány od 1. ledna 2007, kdy nabyl účinnosti současný stavební zákon, přičemž podle předešlé právní úpravy[161] byly ÚPD vydávány formou obecně závazné vyhlášky.

Důvody, které zákonodárce vedly ke změně ve formě vydávání ÚPD, jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu stavebního zákona z r. 2006. Uvádělo se v ní, že *„Záměrem úpravy schvalování územně plánovací dokumentace je využití opatření obecné povahy, které umožňuje požadovanou formu přezkumu včetně možnosti podat správní žalobu vlastníky pozemků nebo zástupci veřejnosti.* ***Cílem není centralizace rozhodování, ale především úprava vztahu mezi krajem a obcí, který*** *na rozdíl od jiných úkolů řešených v samostatné působnosti* ***je charakteristický tím, že kraj i obec sdílejí totéž území****, ale pouze je spravují na úseku územního plánování v rozsahu příslušné úrovně nadmístního nebo místního významu. Řešení právní úpravy schvalování územně plánovací dokumentace v samostatné působnosti je předurčeno charakteristickými formami dozoru, rozsahem závaznosti dokumentů kraje pro obec a vyloučením některých možností přezkumu.“*[162]

Důvodová zpráva dále uváděla, že opatření obecné povahy *„představuje akt veřejné správy, který svou povahou není individuálním správním aktem ani správním předpisem, ale úkonem v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Specifická povaha rozhodování územních samospráv při schvalování územně plánovací dokumentace naráží na limity, které jsou předepsány zákonem o obcích a zákonem o krajích pro kategorii samostatné působnosti a při tom přeřazení do přenesení působnosti je považováno za omezení samostatného rozhodování obcí a krajů.“*[163]

Předkladatel již v materiálu *„Rekodifikace veřejného stavebního práva. Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace.“* konstatoval, že *„Další problémy, které bude třeba řešit, jsou spojeny s procesem projednávání a vydávání územně plánovacích dokumentací. Podle současné právní úpravy jsou územně plánovací dokumentace vydávány formou opatření obecné povahy*

---

[161] Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

[162] Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), sněmovní tisk 998/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107.

[163] Důvodová zpráva vládního návrhu zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), sněmovní tisk 998/0, dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107.

podle správního řádu a je možný jejich následný přezkum. Předmětem řešení tedy zejména bude:

- *forma vydávání územně plánovací dokumentace, tedy v současné době opatření obecné povahy podle správního řádu a možnost a rozsah jeho soudního přezkumu;*
- *tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy se zpětnými účinky, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh přezkoumat i toto opatření obecné povahy;*
- *možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu vyplývající z možnosti zrušit opatření obecné povahy „do minulosti", tj. tzv. „ex tunc". "*[164]

Předkladatel si je tedy vědom současných problémů, které souvisí s formou vydávání ÚPD. Vzhledem k výše popsaným problémům dnešního stavu, který má předkladatel za cíl změnit, je nutno přistoupit alespoň k několika **dílčím změnám** i v případě, pokud by bylo zachováno vydávání ÚPD ve formě opatření obecné povahy. V návaznosti na identifikované problémy se návrhy věcných řešení týkají především soudního přezkumu opatření obecné povahy, které věcný záměr blíže rozebírá v kapitole F.

Transformace stávajících ÚPD

Procesu a podmínkám transformace stávajících ÚPD bude nezbytné se pečlivě věnovat zejména v případě, že bude zvolena **varianta č. 1, tedy návrat k formě právního předpisu**. Proto je nezbytné již ve věcném záměru popsat základní představu tohoto procesu.

Pro celostátní závazný nástroj územního plánování, který dnes v podobě politiky územního rozvoje nemá charakter ÚPD, předkladatel navrhuje stanovit lhůtu, v jaké má být transformována do obsahu a formy odpovídající nové právní úpravě. To samozřejmě za podmínky, že nebude ještě před účinností rekodifikace veřejného stavebního práva přijata aktuální novela stavebního zákona[165] a podle ní přijat územní rozvojový plán, jehož transformace by již nebyla nutná. Do doby přijetí územního rozvojového plánu zůstane stávající politika územního rozvoje platná a závazná podle stávající právní úpravy.

Pokud bude u územního plánu kraje, územního plánu obce a regulačního plánu přijata změna právní formy na obecně závaznou vyhlášku, dojde u těchto ÚPD

[164] Materiál „Rekodifikace veřejného stavebního práva. Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace. Dostupné z: https://mmr.cz/getmedia/d4cc64b7-8a88-4130-a3f9-e391c7bb2db0/Rekodifikace_info_vlada_30-8-2018_1.pdf.aspx?ext=.pdf.

[165] Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložený aktuálně vládě pod č. j. 162/19.

nabytím účinnosti nového zákona *ex lege* ke **změně právní formy z opatření obecné povahy na obecně závaznou vyhlášku** kraje, respektive obecně závaznou vyhlášku obce.[166] Transformace, která neznamená změnu věcného řešení, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo s. ř. s.

Pro územní a regulační plány obcí se nenavrhuje stanovit lhůtu pro provedení jejich dalších úprav podle nové právní úpravy. Obce nebudou mít obecnou povinnost přijmout ÚPD v nově upravené podobě. Stávající obecní ÚPD zůstane po nabytí účinnosti nového stavebního zákona platná a závazná a bude ode dne jeho účinnosti automaticky považována za obecně závaznou vyhlášku. Pouhá zákonná transformace formy, která nebude znamenat změnu věcného řešení ÚPD, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na životní prostředí ani na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo soudního řádu správního; nedojde tím ani k obnově lhůt pro správní a soudní přezkum.

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 obcí a krajů upravit stávající ÚPD do souladu s novou právní úpravou až při první změně ÚPD. Zákon stanoví, že k částem ÚPD, které se budou i do nové ÚPD přebírat beze změny, nebude možné uplatnit ani námitky, ani připomínky, ani stanoviska dotčených orgánů.

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

[166] Srov. obdobně, ale v opačném směru zákonem provedenou změnu obecně závazných vyhlášek na opatření obecné povahy v přechodných ustanoveních § 188 odst. 4 stavebního zákona.

D. PROCESNÍ ZMĚNY

1. Stávající stav a problémy v procesní oblasti

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

Obecné, speciální, vojenské a jiné stavební úřady jsou rozptýleny mezi téměř **20 typů stavebních úřadů** (blíže viz kapitola A – institucionální reforma) a vedou jen v souvislosti s umísťováním a povolováním staveb nejméně **10 typů různých povolovacích procesů** (*územní řízení, územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, ohlášení, stavební povolení a veřejnoprávní smlouva nahrazujících stavební povolení*).

Řada z nich se pro jejich množství v praxi ani nevyužívá. Analýza 2015 – 2017 ze statistických dat uvádí:

- *zjednodušené územní řízení bylo využíváno minimálně. V porovnání s předchozím sledovaným obdobím lze navíc vysledovat ještě další pokles ve využívání tohoto institutu;*
- *rovněž institutu veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí bylo využíváno minimálně, a to shodně u SÚ všech typů obcí včetně SÚ – ÚČSM. Také u tohoto institutu lze ve srovnání s předchozím sledovaným obdobím vysledovat pokles;*
- *též minimální byl počet přijatých oznámení staveb posouzených autorizovaným inspektorem;*
- *oproti předchozímu sledovanému období vzrostl počet vydaných územních rozhodnutí a stavebních povolení ve spojeném řízení, a to celorepublikově v roce 2017 na 29%.*[167]

Ke každému povolovacímu procesu přistupuje až několik **desítek závazných stanovisek** vydávaných dalšími dotčenými orgány.

Závazná stanoviska jsou samostatně **přezkoumatelná** nadřízenými orgány orgánů, které je vydaly, za podmínek § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona a § 149 správního řádu. Přezkoumatelné je i výsledné rozhodnutí v systému řádných

[167] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 66-67.

(odvolání/rozklad) i mimořádných (přezkumné řízení, obnova řízení včetně možnosti podání dalšího odvolání proti rozhodnutím o mimořádném opravném prostředku) opravných prostředků ve správním řízení, dále ve dvou stupních soudního přezkumu (správní žaloba, příp. zásahová či nečinnostní žaloba a kasační stížnost) a potenciálně ještě v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem. Analýza 2015 – 2017 potvrzuje zvýšený nárůst odvolání, ve kterých jsou napadena závazná stanoviska, a tedy nárůst úkonů vyžadovaných správním řádem v těchto případech.[168]

Valná většina typů stavebních úřadů i dotčených orgánů je dislokována v obecních a krajských úřadech v přenesené působnosti a postrádá garantované podmínky reálné **nezávislosti** na politických vlivech samospráv i podmínky pro personální stabilitu, kariérní růst a jednotné odborné metodické řízení, neboť jejich zaměstnavateli bylo k 31. 12. 2017 celkem 696 různých obcí a 14 krajů včetně hl. m. Prahy a jejich úředníci jsou zaměstnanci těchto obcí a krajů v pracovním, nikoli služebním poměru (viz výše kapitola A – institucionální změny).

Čím více správních rozhodnutí, závazných stanovisek či jakýchkoli jiných správních úkonů musí být při rozhodování o povolení stavby vydáno, čím více dotčených orgánů a procesních instancí existuje a čím více opravných prostředků proti všem možným i jen dílčím, podkladovým nebo procesním aktům, včetně soudních řízení o žalobách proti nim je přípustných, tím komplikovanější, pomalejší a méně účinný je celý proces povolování staveb i ochrany souvisejících veřejných zájmů. Rozhodně tedy neplatí předpoklad, že *čím více procesů a čím více instancí, tím více spravedlnosti*, ale spíše naopak.

Přespříliš samostatných procesů se samostatnými opravnými prostředky jsou hlavním zdrojem komplikací, průtahů a právní nejistoty v oblasti veřejného stavebního práva. Z těchto hledisek jde o mnohem zásadnější faktor, než aktivity odpůrců staveb jako účastníků řízení, jimž toto bývá mnohdy neadekvátně připisováno.

Dnešní **systémové uspořádání** veřejného stavebního práva tak vytváří řetězení rozhodnutí vydávaných různě věcně a místně příslušnými obecnými, speciálními, vojenskými a jinými stavebními úřady a dalšími správními orgány, a závazných stanovisek dotčených orgánů v rámci administrativně velmi náročné procedury. To přináší zvýšené riziko (přinejmenším procesních) pochybení, které v mnoha případech následně odhalují až správní soudy.

Často se přitom jedná pouze o více méně formální pochybení dotčených orgánů při vydávání závazných stanovisek (např. nedostatečné odůvodnění), což ovšem vede ke zrušení samotného konečného správního rozhodnutí, které může být

[168] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 83.

jinak věcně zcela správné. I jen dílčí chyba v podkladu pro rozhodnutí (např. i jen nedostatečné odůvodnění jinak zákonného závazného stanoviska – sic!) vedoucí primárně jen ke zrušení tohoto podkladu se následně projevuje ve zrušení i navazujícího rozhodnutí a ke zborcení celé rozhodovací právní konstrukce. Tak například zrušení podkladového závazného stanoviska v přezkumném řízení vede ke zrušení na něm založeného územního rozhodnutí a zrušení územního rozhodnutí pak vede i ke zrušení stavebního povolení, pokud již bylo mezitím vydáno. Zrušení územního plánu se zpětnými účinky vede k zahajování obnov řízení již pravomocně vydaných územních rozhodnutí a stavebních povolení a k rušení těchto rozhodnutí v důsledku zrušení opatření obecné povahy, na nichž byla založena…atd. To vše má za následek nejen průtahy v řízení, ale i právní nejistotu a obtížnou předvídatelnost rozhodování pro všechny zainteresované subjekty, jakož i výrazně větší ekonomickou náročnost procesu jak na straně investora, tak i dotčených osob a veřejných rozpočtů, resp. státu.

I přes legislativní změny v úpravě **přezkumu závazných stanovisek** vrcholící poslední velkou novelou stavebního zákona (č. 225/2017 Sb.) přetrvává pluralita a do značné míry i konkurence opravných prostředků vůči meritorním rozhodnutím stavebních úřadů (odvolání, rozklad, přezkumné řízení, obnova řízení, správní žaloba) a vůči podkladovým závazným stanoviskům (samostatný přezkum nadřízenými orgány orgánů, které závazná stanoviska vydaly), v rámci odvolacího řízení vůči meritornímu rozhodnutí stavebního úřadu.[169] Tyto problémy pak gradují v soudním přezkumu, který dodnes hledá odpověď na otázku, zda lze samostatně přezkoumávat závazná stanoviska v rámci rozhodování o žalobách či jiných nezákonných zásazích orgánu veřejné moci.[170]

Povolování staveb představuje tudíž dle stávající právní úpravy zbytečně rozvětvený a rozfázovaný proces – od zpracování příslušných (několika) dokumentací, obstarávání různých závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření

[169] Viz § 4 odst. 9 stavebního zákona (*Nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu.*).

[170] Po více než 10 letech účinnosti stavebního zákona a správního řádu stále není zcela jasné, zda je přípustné napadat samostatnou správní žalobou závazná stanoviska. Nejvyšší správní soud to nejdříve připouštěl s odkazem na závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 (1764/2009 Sb. NSS), byť to bylo ještě ve vztahu ke starému správnímu řádu z r. 1967. Později tuto otázku vyřešil opačně (negativně) rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113 (2434/2011 Sb. NSS), ale záhy bylo řešení této otázky znovu erodováno názorem, že *je sice vyloučen samostatný soudní přezkum závazných stanovisek, ale to již neplatí o rozhodnutí vydaném v přezkumném řízení rušící nebo měnící závazné stanovisko* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014 – 69). Pozdější judikatura se od tohoto názoru zase odklonila (rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci „Office Park Šantovka“ ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127, jehož závěry potvrdil i nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15). Aktuálně je však tato otázka s pokusem o další judikatorní odklon znovu položena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2018, č. j. 4 As 3/2018-42), který o ní dosud nerozhodl.

a rozhodnutí dotčených orgánů, vydávání povolovacích rozhodnutí v územním a stavebním řízení či jejich alternativách, 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 nepřehlednou a přehnaně orientovanou na dílčí procesy, namísto koncentrace na **věcnou podstatu** řízení, kterou má být rozhodování o povolování staveb a ochrana veřejných zájmů při výstavbě.

Nesystematické je i vymezení případů staveb v tzv. volném režimu, ať již pro fázi umisťování či povolování. 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 a její povolení) **trvá 5 a více let**, a zohledníme-li soudní přezkum jednotlivých rozhodnutí, dostáváme se nezřídka k dobám až kolem **10 let**.

Významné stavby v České republice bývají proto již v době zahájení **zastaralé**, neboť od jejich návrhu v projektové dokumentaci pro účely vydání povolení do doby zahájení realizace po nabytí právní moci a vykonatelnosti územního rozhodnutí a stavebního povolení uplynulo mnohdy i více než 10 let. Nedržíme tak krok s evropskou špičkou architektury ani moderních technologií a vybavení staveb (např. požadavky na elektromobilitu ad.) ani veřejného zájmu (např. požadavky na veřejné užívání staveb, tvorbu souvisejících veřejných prostranství apod.).

Stávající systém navíc vede investory a stavebníky k tomu, že než se roky sporovat o důležitou výstavbu v intravilánech měst, kde zůstávají brownfieldy, proluky a jiná volná místa, snaží se raději rozšiřovat výstavbu do okolní volné krajiny, kde pociťují menší regulatorní odpor, případně realizují stavby bez povolení s tím, že jednodušší a efektivnější pro ně bude projít procesem dodatečného povolení stavby.

2. Shrnutí cílů rekodifikace v procesní oblasti

Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést **jedno správní řízení** vedené **jedním (stavebním) úřadem**, do kterého budou integrovány kompetence i odborníci z dnešních dotčených orgánů, směřující k vydání **jediného rozhodnutí o povolení stavby**, tedy řešení označované jako „**jedno řízení, jeden úřad, jedno razítko**“.[171]

[171] 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.

V obecné rovině by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximálního možného **sjednocení, zjednodušení**, **zrychlení a zefektivnění** správních procesů v oblasti povolování staveb, zvýšení **právní jistoty** žadatelů, projektantů a dotčených osob a **zlepšení koordinace a ochrany veřejných zájmů** při výstavbě.

Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení, a aby tato řízení byla jednotná, s minimem odchylných postupů a výjimek. Díky tomu bude vznikat co nejvíce správních rozhodnutí vydávaných v akceptovatelných lhůtách. Ideálním výsledkem je **jedno koordinované rozhodnutí o povolení, případně zamítnutí stavby**, které bude výsledkem jednoho povolovacího řízení, integrujícího zejména dnešní územní řízení, stavební řízení, posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona EIA, řízení o výjimkách z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, případně další řízení zakončovaná dnes vydáním správního rozhodnutí, a všechna jednotlivá řízení zakončovaná dnes vydáním podkladových závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření podle složkových zákonů.

Prioritou rekodifikace je, aby nové orgány státní stavební správy, do nichž budou integrovány dosavadní dotčené orgány, měly kompetenční i procesní možnost být **hlavním koordinátorem** všech veřejných zájmů, které se při územním plánování a výstavbě mezi sebou dostanou do kolize, mohly tyto zájmy posoudit, případně vzájemně poměřit v testu proporcionality a rozhodnout o nich.

Musí ovšem skutečně jít pouze o jedno jediné řízení, ve kterém probíhá **souběžně dokazování, posuzování stavby a její hodnocení z hlediska všech dotčených a potenciálně si konkurujících veřejných zájmů**, k jejichž ochraně budou kompetentní stavební úřady. Nesmí jít o pouhou kumulaci všech doposud samostatných řízení do formálně jednotného řízení, která by však fakticky stavební úřad vedl separátně uvnitř vlastního úřadu, jedno řízení by v něm navazovalo na druhé bez ohledu na ostatní a bez vzájemných souvislostí a vznikaly by z nich vzájemně izolované samostatné podklady pro další navazující rozhodnutí nebo samostatná rozhodnutí, stanoviska, vyjádření či jiné správní akty.

Integrace dosavadních samostatných procesů do jediného řízení se souběžným vyhodnocováním všech veřejných zájmů zakončeného jediným rozhodnutím bude jistě vyžadovat i **změnu myšlení** a zavedených postupů příslušných úředníků a bude náročná na **řízení a interní organizaci práce** ve stavebních úřadech.

V současné době je totiž z pohledu stavebního úřadu většina problémů externalizována do „vnějšího světa“, ať již jde o proces pořizování závazných stanovisek, jejich obsah, závaznost i odpovědnost. Stavební úřad je jimi vázán, nemůže o nich jakkoli samostatně uvážit a jeho činnost se často zaměřuje pouze na jejich faktické „přepisování“ do rozhodnutí. Všechny tyto činnosti budou

nově internalizovány do kompetence stavebního úřadu, který v sobě bude mít všechny specializované „složkové“ působnosti na úseku ochrany jednotlivých veřejných zájmů i s příslušnými věcně specializovanými úředníky z dosavadních dotčených orgánů. Stavební úřad jako celek ponese odpovědnost za správnost vyhodnocení všech veřejných zájmů, jejich koordinaci, poměření a za výsledné rozhodnutí. Dojde tedy k významnému **posílení postavení stavebních úřadů.**

Z věcného hlediska přitom nedojde k jakémukoliv oslabení ochrany jednotlivých tzv. **složkových veřejných zájmů** dotčených v procesu povolování stavebních záměrů, na něž pochopitelně rezignovat nelze. Tyto zájmy budou naopak chráněny účinněji a lépe přímo novou soustavou státní stavební správy, do které budou integrovány kompetence stávajících dotčených orgánů a zařazeni jejich odborní pracovníci. Nové státní orgány označované názvem „stavební úřad“ tedy ve skutečnosti nebudou „jen stavebním úřadem“, jak jej známe dnes, ale **orgány s komplexní působností odpovídající za ochranu a prosazování všech složkových veřejných zájmů při územním plánování a výstavbě**, které k tomu budou mít všechny podmínky, včetně kompetenčních a personálních. Cílem rekodifikace je také identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah těchto veřejných zájmů chráněných a upravených ve zvláštních zákonech.

Integrace posuzování všech veřejných zájmů chráněných složkovými předpisy do jediného řízení se navenek projeví přímo ve **výroku či v podmínkách a v odůvodnění meritorního rozhodnutí stavebního úřadu**, a to tak, aby obstálo ze všech těchto hledisek i v dalším potenciálním správním i soudním přezkumu.

Do vedení řízení, dokazování, hodnocení důkazů a tvorby a vydávání rozhodnutí jediným stavebním úřadem bude muset být zapojeno dle složkových specializací **více oprávněných úředních osob,** a to bude klást vyšší řídící nároky na jejich koordinaci a řešení rozporů. Přitom platí, že:

- tam, kde budou dány *kategorické zákonné limity* v jakémkoli složkovém zákoně hmotného práva znemožňující povolení stavby, stavební úřad žádost **zamítne**;
- tam, kde bude dán prostor pro *správní uvážení*, musí jednotliví specialisté ve stavebním úřadu odpovědně zvážit vzájemné požadavky na ochranu složkových veřejných zájmů a jejich slučitelnost, tyto zkoordinovat, dohodnout se na **nejlepším možném proporcionálním řešení** a podle toho rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit.

Popsané řešení není ojedinělé, naopak. Uplatňuje se již i dnes například při vydávání **integrovaného povolení** podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (IPPC), **koordinovaného závazného stanoviska** podle § 4 odst. 7 stavebního zákona, při **rozhodování jiných stavebních úřadů** Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti, které již v sobě mají integrováno posuzování zájmů chráněných složkovými předpisy, nebo při

vydávání **integrovaného komplexního rozhodnutí** ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 8 odst. 3 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013 kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009.

Sjednocování povolovacích režimů a integrace ochrany složkových veřejných zájmů do jediného řízení před stavebním úřadem je **celoevropským trendem**, jak efektivně řešit složitá řízení s více proměnnými vstupy a vzájemně si konkurujícími regulatorními požadavky. Řada členských států Evropské unie spojuje územní a stavební řízení do jediného procesu[172] a snaží se do nich integrovat i podkladová stanoviska. Evropská Komise doporučuje koncepci jednoho *integrovaného povolovacího místa*, a zmiňuje např. úpravu v Nizozemsku, Anglii a Walesu.[173] Citovaná studie Komise se stala podkladem úpravy projektů *společného zájmu*[174] a konceptu **komplexního rozhodnutí** založeného na integraci všech povolovacích procesů do jediného právně závazného rozhodnutí, nebo alespoň jejich koordinaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 8 nařízení evropského Parlamentu a Rady č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě. Obdobně to navrhuje i tento věcný záměr.

S ohledem na dnešní praxi by se rekodifikace měla také pokusit o prevenci a efektivnější řešení střetů žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Není však cílem záměru jakkoli omezovat samotnou podstatu zapojení **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 „zdola“.

Budou-li ve stavebních úřadech integrovány činnosti stávajících dotčených orgánů ochrany přírody a krajiny, které dnes vydávají závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a budou-li v konkrétním povolovacím řízení posuzovány zájmy ochrany přírody a krajiny podle uvedeného zákona, budou **účastníky řízení i spolky** podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

---

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

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

[174] https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest.

Změny v rozsahu účastenství se nedotknou jeho kvalitativní podstaty v řízení o povolení stavby, ale nastanou spíše jen jako druhotný následek celkového omezení a zjednodušení procesů, kterých se povede podstatně méně.

Cílem je, aby všichni účastníci řízení měli možnost řádně a včas se účastnit povolovacího řízení, uplatňovat své námitky a návrhy a podávat opravné prostředky, to vše ve vhodném řízení a ve vhodné době (kdy záměr ještě není realizován a je možné jej v průběhu řízení v návaznosti na připomínky veřejnosti měnit) a aby připomínky organizované veřejnosti i jí uplatňované opravné prostředky byly realizovány koncentrovaně a ve vztahu k danému záměru pokud možno pouze **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. Nebude 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.

Celý proces řízení bude soustředěn na **koncentraci** s povinností účastníků řízení, dotčených orgánů i dotčené veřejnosti uplatnit svá vyjádření k záměru co nejdříve v zákonem stanovených fázích a lhůtách. V opačném případě se k později uplatněným námitkám či vyjádřením nebude přihlížet.

Lze tak shrnout, že základním cílem nové právní úpravy v procesní oblasti je:

- jediné povolovací řízení;
- vedené jedním stavebním úřadem s integrovanými kompetencemi k posuzování všech složkových veřejných zájmů;
- vedené více oprávněnými úředními osobami s odbornými specializacemi k posuzování všech složkových veřejných zájmů;
- zakončené jedním správním rozhodnutím;
- se stanovením závazné lhůty pro vydání rozhodnutí a s jasně stanoveným následkem v případě jejího nedodržení; a
- s následným účinným a efektivním správním a soudním přezkumem.

Přitom je nutné zdůraznit, že instituty stávajícího stavebního zákona, které se osvědčily, případně které nepůsobí komplikace a neprodlužují povolovací řízení, věcný záměr podrobně nerozebírá, neboť není důvod je zásadně měnit a budou v obdobné podobě převzaty i do nové právní úpravy.

3. Jediné povolovací řízení

Jak bude vysvětleno v následujících bodech, všechny stavební záměry podléhající povolovacímu režimu podle nového stavebního zákona budou posouzeny **v řízení o povolení stavby se závaznou lhůtou pro vydání rozhodnutí**. S jinou alternativou povolování staveb rekodifikace veřejného stavebního práva z důvodů shora uvedených nepočítá.

Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést pouze **jedno koncentrované a integrované správní řízení** vedené jedním stavebním úřadem směřující k vydání jediného **rozhodnutí o povolení stavby**.[175]

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

Věcný záměr vychází z myšlenky, že skutečného zjednodušení povolovacích procesů nelze dosáhnout doplňováním dalších a dalších specifických institutů do již nyní velice složitého a jen obtížně fungujícího systému, ale pouze jeho **radikální změnou**. Ta má spočívat ve zrušení všech stávajících povolovacích procesů ve stavebním zákoně a jejich nahrazení jediným řízením o povolení stavby směřujícím k vydání jediného rozhodnutí o povolení stavby.

Jediné **rozhodnutí o povolení stavby** bude nahrazovat výsledek všech následujících dnešních procesů:

- posuzování EIA s výjimkou zjišťovacího řízení, které bude probíhat separátně (podle zákona EIA);
- územní řízení (§ 84 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);
- zjednodušené územní řízení (§ 95 a násl. stavebního zákona);
- územní souhlas (§ 96 stavebního zákona);
- ohlášení (§ 105 stavebního zákona);
- stavební řízení (§ 108 a násl. stavebního zákona);
- řízení o integrovaném povolení (podle zákona o integrované prevenci);
- řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny; a
- všechna další řízení a procesy podle jednotlivých složkových zákonů, která vedou k vydávání rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření

[175] S určitými výjimkami (viz bod 7.7 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.

(v těch případech, ve kterých dojde k integraci orgánu do nové soustavy státní stavební správy).[176]

4. Vztah ke správnímu řádu

V novém stavebním zákoně bude samozřejmě zachováno stávající řešení vztahu stavebního zákona ke správnímu řádu, podle kterého se na postupy a řízení podle stavebního zákona použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak (§ 192 správního řádu).

Jestliže tedy bude nový stavební zákon obsahovat zvláštní úpravu určité materie odchylnou od správního řádu, správní řád se na ní nepoužije. Správní řád se i nadále použije podpůrně v případě, že nový stavební zákon speciální úpravu obsahovat nebude.

5. Předběžná informace

Novým stavebním zákonem bude zavedena povinnost stavebního úřadu, příp. dotčených orgánů, pokud některé nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy, poskytnout každému na žádost **předběžnou informaci**.

Úprava předběžné informace bude vycházet ze stávající právní úpravy správního řádu (§ 139), stavebního zákona (§ 21), zákona o urychlení výstavby a jednotlivých složkových předpisů, aby byl zachován minimálně stávající stav. Žádost o předběžnou informaci bude žadatel podávat na elektronickém formuláři.

Poskytnutá předběžná informace bude platit dostatečnou dobu (např. dva roky s možností jejího případného prodloužení) ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě nedojde ke změně podmínek, za kterých byla vydána.

Zavedením a výslovnou úpravou předběžné informace v novém stavebním zákoně je sledováno urychlení a zjednodušení povolovacího procesu. Žadateli bude umožněno v návaznosti na poskytnuté informace zajistit si vypracování bezvadné žádosti o povolení stavby se všemi přílohami.

Předběžná informace by tak měla urychlit samotné povolovací řízení a zjednodušit rozhodovací činnost stavebním úřadům, kterým by z tohoto důvodu a při důsledném využití tohoto institutu měla být ze strany žadatelů daleko častěji předkládána bezvadná žádost.

6. Stavební záměr

V novém stavebním zákoně bude v zásadě zachována stávající diferenciace mezi stavbou, terénní úpravou, zařízením, údržbou stavby a změnou dokončené

[176] V případě tzv. kompenzačních opatření ve smyslu článku 6.4 směrnice o stanovištích bude zachováno řešení spočívající v přerušení schvalovacího řízení a stanovení doby odkladu vykonatelnosti rozhodnutí do doby zajištění funkčnosti kompenzačních opatření.

stavby, které jsou v současnosti podle stavebního zákona označovány souhrnně jako „*stavební záměry*“[177].

Stavby, které budou v novém stavebním zákoně výslovně vyjmuty z povolovacího režimu, nebudou podléhat žádnému povolovacímu řízení (**stavby ve volném režimu**); při jeho vymezení lze vyjít obdobně z § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona. Zda se jedná o stavbu podléhající povolovacímu řízení, by v případě pochybností či na žádost žadatele závazně určil příslušný stavební úřad ve formě **stanoviska** (obdobně § 3 odst. 2 stavebního zákona). Pojem „*stavba*“ a přesný výčet staveb, které budou novým stavebním zákonem vyjmuty z povolovacího řízení, bude specifikován v paragrafovaném znění nového stavebního zákona.

Nebude se tak již rozlišovat mezi „složitějšími“ a „jednoduššími“ stavbami, což v praxi způsobovalo výkladové a aplikační problémy (zda stavba podléhá nebo nepodléhá režimu stavebního povolení nebo ohlášení apod.). Ne vždy bylo zcela zřejmé, do jaké kategorie příslušnou stavbu v tomto ohledu zařadit. I v tomto se projevuje jeden z obecných rysů věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva, který má za cíl zjednodušení a sjednocení procesů a **systémovou eliminaci situací zakládajících právní nejistotu a spory** v procesních otázkách a zbytečně tak oddalujících meritorní řešení.

V zásadě ze stejných důvodů nový stavební zákon upustí od institutu **územního souhlasu** a **ohlášení** dle stávající úpravy ve stavebním zákoně (§ 96 a § 105 stavebního zákona). Stavební záměry, u nichž postačoval územní souhlas či ohlášení, budou podrobeny revizi a bude prověřeno, zda některé nebudou zcela vyjmuty z povolovacího režimu podle nového stavebního zákona. Zbývající budou podléhat běžnému režimu řízení o povolení stavby.

7. Nestavební záměr

Stávající právní úprava týkající se rozhodování o změně využití území, změně vlivu užívání stavby na území, dělení nebo scelování pozemků a rozhodování o ochranném pásnu (§ 79 až § 83 stavebního zákona) bude obdobně zachována i v novém stavebním zákoně s případnými úpravami, které vyplynou ze změn ostatních institutů při přípravě paragrafovaného znění nového stavebního zákona.

I v těchto řízeních zahajovaných na návrh se uplatní závazné lhůty pro vydání rozhodnutí a v prvním stupni možnost automaticky vygenerovaného rozhodnutí a v odvolacím řízení automaticky generovaná upozornění na nečinnost odvolacího stavebního úřadu a další zásady (např. apelace v odvolacím řízení atd.) popsané v části týkající se řízení o povolení stavby.

---

[177] § 3 odst. 5 stavebního zákona: *Pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavební záměr, rozumí se tím podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba.*

8. Řízení v prvním stupni

8.1. Žádost 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. Povinnost podávat žádost pouze elektronicky bude stanovena zejména právnickým osobám, profesionálům v oboru, případně i jiným žadatelům, kteří by byli v řízení zastoupeni autorizovanou osobou. V ostatních případech by bylo i nadále možné podávat žádost a další dokumenty v listinné podobě. Stavební úřad bude mít povinnost převést listinou žádost do elektronické podoby, neboť nebudou nadále vedeny listinné spisy. S takto převedenou žádostí se bude následně nakládat stejně jako s elektronicky podanou žádostí v rámci elektronického správního spisu stavebního úřadu; listinný originál podání se založí.

Přílohami žádosti bude DPPS zpracovaná autorizovanou osobou, resp. autorizovanými osobami v oborech, popřípadě ve specializacích příslušejících konkrétnímu autorizačnímu oboru podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů[178], a další podklady, které vymezí paragrafované znění nového stavebního zákona.

Požadavky na DPPS stanoví nový stavební zákon a prováděcí vyhláška, přičemž požadavky na obsah DPPS se budou lišit podle typu a charakteru staveb. DPPS bude co do míry detailnosti odpovídat stávající **dokumentaci pro územní rozhodnutí** doplněné o stavebně konstrukční řešení s důrazem na návrh nosných konstrukcí a stabilitu stavby. Detailní obsah DPPS bude řešen v paragrafovém znění.

Výhodou využití obdoby stávající dokumentace pro územní rozhodnutí bude jednodušší posouzení takové dokumentace pro stavební úřad, jakož i pro účastníky řízení a případné zbývající dotčené orgány, které nebudou integrovány do nové soustavy stavebních úřadů. Současně využití jednodušší dokumentace odstraní problémy se změnami stavby před jejím dokončením vyvolávané přílišnou podrobností stávající dokumentace pro stavební povolení, které pak zbytečně limituje stavebníka v řešení drobných úprav, které nemají vliv na žádné podstatné aspekty stavby, ale musí být formálně povolovány.

[178] V rámci rekodifikace bude nutné upravit i 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, zejména s ohledem na digitalizaci stavební agendy a na povinnost elektronických podání v zákonem vymezených případech (např. elektronické razítko autorizované osoby atd.).

Po povolení stavby bude mít stavebník zákonnou povinnost pořídit dokumentaci pro provádění stavby zpracovanou autorizovanou osobou (pokud nebude v rozhodnutí o povolení stavby stanoveno jinak), kterou bude muset mít k dispozici na stavbě pro případný výkon dozorové pravomoci stavebního úřadu.

Dalšími přílohami žádosti o povolení stavby budou například vyjádření vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a neintegrovaných dotčených orgánů. Veškeré potřebné přílohy žádosti o povolení stavby si žadatel zajistí buď před jejím podáním, nebo případně v průběhu řízení (důvod pro přerušení řízení), pokud by vyvstala potřeba obstarání takového vyjádření až v průběhu řízení.

Žadatel o tato vyjádření požádá příslušné subjekty prostřednictvím stejného informačního systému stavebního úřadu, v němž bude následně vedeno řízení o povolení stavby. Žadatel do informačního systému nahraje žádost o vydání vyjádření, o čemž bude prostřednictvím informačního systému příslušný subjekt informován. Pro vydání vyjádření nový stavební zákon stanoví přiměřenou závaznou lhůtu, která bude specifikovaná v paragrafovaném znění nového stavebního zákona). Pokud **dotčený orgán** vyjádření ve stanovené lhůtě nevydá, pak bude platit, že k navrhované stavbě nemá **žádné připomínky**; obdobná úprava bude zvážena i pro vyjádření vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury.

Informační systém bude evidovat, kdy žadatel o vydání vyjádření požádal, tedy kdy začala plynout lhůta k jeho vydání a také kdy uplynula. Všechna vyjádření budou příslušné subjekty nahrávat do informačního systému stavebního úřadu. Bude díky tomu existovat možnost *ex post* kontroly (stavebním úřadem nebo i dotčeným subjektem), zda vyjádření předložené žadatelem k žádosti o povolení stavby odpovídá ve skutečnosti vydanému vyjádření ke stejné dokumentaci stejného záměru.

Teprve po získání veškerých potřebných příloh by žadatel mohl podat žádost o povolení stavby, tedy nahrát tuto žádost do informačního systému stavebního úřadu společně se všemi přílohami (případně podat v listinné podobě).

Po doručení žádosti bude informace o podání žádosti a DPPS publikována v informačním systému stavebního úřadu na stanoveném formuláři obsahujícím uveřejněné informace. Informační systém rovnou žádosti přidělí spisovou značku. O podání žádosti ve vztahu ke své nemovitosti budou také automaticky informováni uživatelé, kteří ve vztahu ke svým nemovitostem využijí služby tzv. „*hlídacího psa*“ (viz výklad výše v části B.).

V souvislosti se zcela novým pojetím řízení o povolení stavby budou muset být zcela nově nastaveny též správní poplatky.

8.2. Účastníci řízení

Vymezení účastníků řízení o povolení stavby bude odpovídat stávající právní úpravě u územního řízení (§ 85 stavebního zákona) s tím, že v případě integrace

posuzování vlivů dle zákona EIA případně řízení dle zákona o integrované prevenci do řízení o povolení stavby či dalších řízení dle složkových předpisů, bude zohledněna specifická úprava účastenství obsažená v těchto zákonech.

V novém stavebním zákoně bude definován **veřejný zájem samosprávy** coby účastníka řízení k ochraně veřejných zájmů, přičemž se bude vycházet ze stávající definice samostatné působnosti obce nebo kraje podle zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze se zohledněním specifik povolování staveb.

Stavební úřad stanoví okruh účastníků řízení po zahájení řízení stejně, jak je tomu podle stávající právní úpravy.

V postavení, resp. v právech a povinnostech dotčené veřejnosti a veřejnosti v procesu EIA, IPPC, Natura a v řízeních dle složkových předpisů na úseku ochrany životního prostředí, nedojde k negativní změně oproti stávající právní úpravě. Míra dosažené transpozice zejména v rozsahu účastenství v řízení a zachování specifických postupů a standardů ochrany vyplývající ze zvláštních směrnic EU bude důsledně respektována.

Budou-li ve stavebních úřadech integrovány činnosti stávajících dotčených orgánů ochrany přírody a krajiny, které dnes vydávají závazná stanoviska podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a budou-li v konkrétním povolovacím řízení posuzovány zájmy ochrany přírody a krajiny podle uvedeného zákona, budou účastníky řízení i **spolky** podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb.

Cílem navrhované právní úpravy **není omezení účasti veřejnosti** na povolovacích procesech, ale naopak zajištění toho, aby byla tato účast ve vztahu k zájmům ochrany přírody a krajiny realizována, a to ve vhodném řízení a ve vhodné době (kdy záměr ještě není realizován a je možné jej v průběhu řízení v návaznosti na připomínky veřejnosti měnit) a aby připomínky organizované veřejnosti i jí uplatňované opravné prostředky byly realizovány koncentrovaně, ve vztahu k danému záměru pouze jednou.

8.3. Posuzování žádosti

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.

Posuzování věcných otázek a následné vydávání rozhodnutí stavebního úřadu bude vznikat ve spolupráci **více oprávněných úředních osob** podílejících se na činnosti stavebního úřadu podle jejich specializací. Odborné výstupy všech zapojených oprávněných úředních osob budou automaticky evidovány

a formalizovány v elektronickém spisu stavebního úřadu. Konstrukce spisu zajistí nezměnitelnou **auditní stopu**, která umožní kdykoli zpětně určit, která úřední osoba vytvářela jakou část rozhodnutí a kdy.

Posouzení hájení dotčených veřejných zájmů podle složkových zákonů specializovanými úředníky stavebního úřadu bude mít **formalizovaný výstup přímo v meritorním rozhodnutí stavebního úřadu**, které bude součástí elektronického spisu (viz dále).

V případě posouzení žádosti jako vadné stavební úřad řízení přeruší a vyzve žadatele k doplnění žádosti ve stanovené lhůtě. Výzva bude obsahovat **sdělení konkrétních nedostatků žádosti**. Pokud žadatel žádost nedoplní ve stanovené lhůtě, stavební úřad řízení zastaví. Závazná lhůta pro vydání rozhodnutí o povolení stavby se v případě přerušení řízení přerušuje a začne znovu běžet od počátku po doplnění žádosti žadatelem dle výzvy stavebního úřadu.

Sdělenými nedostatky žádosti bude stavební úřad vázán, tj. další výzvy stavebního úřadu k odstranění případné vady žádosti se budou moci týkat **pouze nově dodaných podkladů**. Stavební úřad nebude moci vyzývat k odstranění vad žádosti, které nesdělil napoprvé (**koncentrace**); koncentrace se neuplatní v případě, že by z nově dodaných podkladů vyplynula vada původní žádosti, která nebyla dříve bez tohoto doplnění zjistitelná, nebo v případě, kdy to bude v zájmu žadatele.

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

8.4. Posuzování soukromoprávních otázek

Souhlas vlastníka dotčené nemovitosti bude předkládán jako dle stávající úpravy (§ 184a stavebního zákona). V otázce souhlasů vlastníků dotčených nemovitostí tak bude zachována stávající právní úprava. Souhlas vlastníka dotčené nemovitosti s vydáním povolení by se nepředkládal u staveb, pro které lze práva k nemovitostem vyvlastnit jako dle stávající úpravy.

Stavební úřad nebude zkoumat a dokazovat otázku vlastnictví, pokud by bylo sporné. Bude vycházet **ze zápisu v katastru nemovitostí** jako veřejného rejstříku, u kterého platí zásada **materiální publicity**. Stavební úřad bude dále posuzovat případné soukromoprávní **námitky účastníků řízení** 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 civilního práva.

8.5. Námitky účastníků řízení – koncentrace

Nový stavební zákon zachová ochranu práv a zájmů všech účastníků řízení, dotčené veřejnosti a dotčených orgánů, ale současně by je měl efektivně motivovat k tomu, aby svá práva uplatňovali řádně, včas a ve vhodné fázi řízení, tím spíše, že nově tak budou moci učinit v důsledku existence pouze jediného řízení toliko jednou.

Nová zákonná úprava proto bude umožňovat uplatnění **práva vyjádřit se** k zamýšlené stavbě co nejdříve, primárně již při pořizování ÚPD, a v konkrétním povolovacím řízení ve stanovené lhůtě stavebním úřadem na základě zákona. **K později uplatněným námitkám již stavební úřad nesmí přihlížet**. Nová konstrukce řízení o povolení stavby 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. Námitky se musí vztahovat k **hmotným právům**, která namítající účastník reálně má nebo na základě zákona hájí.

Nebude možné znovu uplatňovat námitky, které byly nebo mohly být uplatněny dříve (**zásada koncentrace**). Navrhovaná konstrukce koncentrace řízení spočívá v nemožnosti uplatnění námitek, které mohly být nebo byly uplatněny v předcházejících fázích (územní plánování, EIA apod.). Jedná se o pravidlo platné i ve stávající právní úpravě (např. § 114 odst. 2 stavebního zákona). Koncentrace platí i pro odvolací řízení, přezkumné řízení a soudní přezkum, v němž nebude prostor pro uplatnění zcela nových námitek, které mohly být uplatněny v předchozích fázích řízení, a odvolatel je přesto 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 postupu při respektování unijních a mezinárodněprávních závazků zamezí a lépe prováže procesní možnosti všech zainteresovaných osob a orgánů. Výjimkou z koncentrace 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 potenciální obstrukční možnosti.

Pokud stavební úřad shledá námitky nedůvodnými a zároveň shledá, že stavbu lze povolit, vydá rozhodnutí o povolení stavby, v jehož odůvodnění podané **námitky vypořádá**. Jestliže stavební úřad shledá námitky důvodnými, musí žadateli umožnit vyjádřit se k nim a případně doplnit žádost o další podklady, kterými by bylo reagováno na podané námitky. Vyjádření žadatele k námitkám bude představovat jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí, přičemž po dobu plynutí lhůty pro podání vyjádření žadatele bude povolovací řízení přerušeno.

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).

Věcný záměr vychází z předpokladu subsidiárního použití správního řádu. V zákonem předvídaných případech bude i nadále možné využít institutu navrácení v předešlý stav podle § 41 správního řádu, pokud by účastník ze zákonem předvídaných důvodů nestihl uplatnit námitky ve stanovené lhůtě.

8.6. Rozhodnutí 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**, případně řízení z procesních důvodů **zastaví**.

Oprávněné úřední osoby všech potřebných specializací z dosavadních dotčených orgánů, jejichž kompetence a činnosti budou integrované ve stavebním úřadu, nebudou vydávat samostatná podkladová stanoviska pro rozhodnutí, ale budou se podílet přímo na tvorbě **rozhodnutí stavebního úřadu**, které budou spoluvytvářet a jejich odborný služební vnos se projeví přímo ve výroku, resp. v podmínkách a v odůvodnění rozhodnutí. Výsledné rozhodnutí bude přezkoumatelné v rámci opravných prostředků, v nichž bude možné hodnotit dodržení veškerých veřejných zájmů chráněných složkovými zákony.

V případě, že bude záměr v rozporu s právními předpisy, např. v oblasti památkové péče, životního prostředí apod., tedy v případě, kdy by za současné právní úpravy bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, záměr nebude moci být vůbec realizován a **žádost o povolení bude zamítnuta.**

Případné podmínky z hlediska dotčeného veřejného zájmu budou obsaženy ve **výrokové části** rozhodnutí, odůvodnění souladu rozhodnutí s veřejným zájmem bude součástí odůvodnění rozhodnutí. Z elektronického spisu bude vždy dohledatelné, která oprávněná úřední osoba formulovala příslušnou část výroku či odůvodnění rozhodnutí podle její služební a odborné kompetence (blíže viz kapitola B – digitalizace).

Případná absence zákonného výroku, podmínek či důvodů rozhodnutí z hlediska chráněných složkových veřejných zájmů tam, kde měly být tyto zájmy v rozhodnutí vyjádřeny a ochráněny, bude důvodem pro **zrušení** rozhodnutí v rámci opravných prostředků.

Kladný (pravomocný a vykonatelný) výsledek řízení o povolení stavby v podobě vydaného rozhodnutí o povolení stavby bude pro žadatele znamenat oprávnění k uskutečnění **stavby**. Proti pravomocnému rozhodnutí stavebního úřadu bude v případě vyčerpání řádných opravných prostředků a splnění dalších požadavků soudního řádu správního přípustná žaloba ve správním soudnictví, stejně jako v případě pravomocného negativního rozhodnutí stavebního úřadu.

Paralelní soudní přezkum jednotlivých doposud vydávaných rozhodnutí není žádoucí a nově nebude ani možný. Stavba totiž bude **povolována pouze jedním** soudně přezkoumatelným rozhodnutím o povolení stavby, po jehož nabytí právní moci bude stavebník po splnění dalších povinností stanovených

rozhodnutím o povolení stavby a novým stavebním zákonem (např. vyhotovení dokumentace pro provádění stavby) oprávněn přistoupit k realizaci stavby.

Stavební úřad může **v nesporných věcech** (žadatel společně s úplnou a bezvadnou žádostí předložil souhlasy všech účastníků řízení s vydáním rozhodnutí o povolení stavby a nejedná se o stavbu spojenou s posuzováním vlivů na životní prostředí dle EIA či spojenou s řízením dle zákona o integrované prevenci či o další případy, ve kterých to neumožňuje právo EU či vnitrostátní úprava, a povolením stavby nedojde k ohrožení veřejných zájmů) **vydat rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon stavebního úřadu v řízení**.

Proti tomuto rozhodnutí jako prvnímu úkonu stavebního úřadu v řízení by mohl **podat odvolání** opomenutý účastník, přičemž opomenutý účastník by v odvolání musel namítat to, že souhlas neudělil, ačkoliv měl být účastníkem řízení. Dále bude oprávněn účastník podat proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém bude možné uplatnit pouze námitky proti konkrétním podmínkám rozhodnutí, které se dotýkají práv tohoto účastníka, pokud ovšem s nimi účastník také nevyslovil předchozí souhlas nebo přímo nevyplývají z dokumentace, ke které účastník udělil souhlas. Podat odvolání bude oprávněn účastník i z důvodu, pokud byl povolen jiný záměr, než ke kterému udělil souhlas. Ostatní odvolání by měla být zamítnuta jako nepřípustná.

Stavební úřad bude oprávněn ve výroku rozhodnutí stanovit (a v odůvodnění rozhodnutí řádně odůvodnit), že stavebník nemusí vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby. Pokud v rozhodnutí nebude stanoveno jinak, bude stavebník povinen vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby.

8.7. Lhůta pro rozhodnutí

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 ode dne zahájení řízení (srov. např. § 87 odst. 4, § 94p odst. 3, § 112 odst. 3 stavebního zákona);
- 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 sice zákonné, avšak toliko **pořádkové**, s jejichž nedodržením není automaticky spojen žádný přímý následek.

V praxi se tyto pořádkové lhůty žel často nedodržují a jsou naopak značně překračovány, mnohdy až mnoho-násobně a výjimkou nejsou řízení, která trvají i několik let. Na vině zdaleka nejsou jen stavební úřady, ale komplex problémů počínaje vadami samotné žádosti a projektové dokumentace, které lze přičítat žadateli, přes aktivity účastníků řízení, kteří nesouhlasí se záměrem, až po čekání na vydávání jednotlivých závazných stanovisek dotčenými orgány a na jejich samostatné přezkumy nadřízenými orgány orgánů, které je vydaly, podle § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona a § 149 správního řádu, dublování řady otázek v územním a ve stavebním řízení a vrcholící opakovaným soudním přezkumem územního rozhodnutí i stavebního povolení s relativně častým přiznáváním odkladného účinku žalobám (podrobněji viz dále v kapitole F – soudní přezkum) a jejich projednáváním (dle místní příslušnosti krajského soudu) v řádu i několika dalších let.

Již v úvodu věcného záměru bylo konstatováno, že z celosvětových srovnávacích dat, které publikuje **Světová banka** ve studiích Doing Business 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 průměrnou délkou 246 dnů.[179] Tyto údaje je navíc třeba brát s rezervou, neboť srovnávají pouze stavební řízení, ale v České republice je k němu třeba ještě připočítat územní řízení, které bývá komplikovanější a delší, případně samostatné posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), pokud se provádí, a podle okolností i soudní přezkum, je-li žalobě přiznán odkladný účinek.

Navrhovaná právní úprava má proto za jeden ze svých základních cílů racionální **stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení**, což – spolu s dalšími opatřeními – povede k zásadnímu zrychlení povolovacího řízení.

Stavební úřad bude mít především i nadále povinnost vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu** (§ 71 odst. 1 správního řádu), v běžných případech nejdéle do **30 dnů** (§ 71 odst. 1 správního řádu).

Pokud stavební úřad v zákonné pořádkové lhůtě 30 dnů ode dne zahájení řízení nerozhodne, ani nevyzve žadatele k doplnění žádosti a nepřeruší řízení, musí rozhodnout alespoň v zákonné propadné lhůtě **60 dnů**, jinak dojde prvním dnem po jejím uplynutí k vydání automaticky vygenerovaného rozhodnutí elektronickým systémem stavebního úřadu (viz dále).

Pokud stavební úřad vyzve žadatele k doplnění žádosti a řízení **přeruší**, stanoví zároveň žadateli k odstranění vad žádosti, případně jejímu doplnění, přiměřenou lhůtu. Nedojde-li v přiměřené lhůtě k odstranění vad žádosti nebo jejímu

[179] 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.

doplnění, stavební úřad řízení **zastaví**, v opačném případě pokračuje v řízení, přičemž lhůta pro vydání rozhodnutí se přerušuje a počíná **běžet znovu** ode dne odstranění vad žádosti nebo jejího doplnění. Jinými slovy, ode dne odstranění vad žádosti nebo jejího doplnění běží **celá** nová zákonná lhůta (bezodkladně, resp. 30, resp. 60 dnů) pro vydání rozhodnutí s následkem automaticky vygenerovaného rozhodnutí v případě jejího nedodržení.

V případě že se jedná o zvlášť složitý případ (řízení s velkým počtem účastníků, tj. 30 a více účastníků, řízení o povolení stavby spojené s posuzováním vlivu na životní prostředí dle zákona EIA, řízení spojené s hodnocením dopadů do soustavy chráněných území Natura 2000 či s řízením dle zákona o integrované prevenci, příp. podle dalších složkových zákonů identifikovaných při přípravě paragrafového znění) může stavební úřad lhůtu pro vydání rozhodnutí **prodloužit** o dalších **60 dnů**, v ostatních případech může stavební úřad lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit o **30 dnů**. O této skutečnosti musí stavební úřad účastníky řízení vyrozumět sdělením, které musí vydat nejpozději před uplynutím propadné lhůty 60 dnů pro vydání rozhodnutí. Ve vyrozumění stavební úřad uvede, z jakých důvodů není možné rozhodnout v základních zákonných lhůtách a proč je lhůta pro vydání rozhodnutí prodlužována a jak – zvlášť složitý případ (60 dnů), jiný důvod (30 dnů).

Celková maximální délka lhůt pro vydání rozhodnutí tak bude ve zvlášť složitých případech 120 dnů (60 + 60), v ostatních 90 dnů (60 +30). Nedojde-li k vydání rozhodnutí v těchto lhůtách, dojde dnem následujícím po jejich uplynutí opět k vydání automaticky vygenerovaného rozhodnutí elektronickým systémem stavebního úřadu.

Navrhovaným řešením nedochází ke zhoršení současného (byť jen teoretického) stavu, neboť v důsledku integrace dotčených orgánů budou v rámci těchto lhůt zohledněny i požadavky podle složkových právních předpisů, které jsou dnes zohledňovány v rámci samostatných správních řízení o vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, která probíhají před podáním žádosti o vydání povolení podle stavebního zákona, ale jejichž délku je nutné započíst do celkové délky řízení o vydání povolení podle stavebního zákona.

V **odvolacím řízení** budou délky závazných lhůt pro vydání rozhodnutí vymezeny obdobně s tím rozdílem, že důsledkem jejich nedodržení bude pouze automatické vygenerování upozornění na nečinnost (viz dále).

Specifické lhůty pro rozhodování, kde to bude nezbytné, budou řešeny ve zvláštní části nového stavebního zákona.

Vydáním rozhodnutí se rozumí vložení rozhodnutí do e-spisu a vypravení písemnosti v souladu s § 71 odst. 2 správního řádu.

Přechodná ustanovení upraví přiměřené **prodloužení lhůt** pro období po nabytí účinnosti nového stavebního zákona tak, že u řízení zahájených do 1 roku od nabytí účinnosti nového stavebního zákona se uplatní delší závazné lhůty pro vydání rozhodnutí (konkrétní délka prodloužené přechodné lhůty bude

specifikována v paragrafovém znění; např. v prvních 6 měsících od účinnosti na dvojnásobek, v dalších 6 měsících o polovinu).

8.8. Následky nedodržení lhůty

Automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni

Stavební úřad bude mít (obdobně jako dosud) zákonem stanovenou povinnost v závazné lhůtě rozhodnout, případně učinit jiný zákonem předpokládaný procesní úkon. Pokud stavební úřad nerozhodne v prvním stupni o žádosti o povolení stavby v zákonem stanovené propadné lhůtě 60 dnů, popřípadě ve složitých případech ve lhůtě včas prodloužené o dalších 30 či 60 dnů (nevydá rozhodnutí o povolení stavby, nebo žádost nezamítne, případně řízení nepřeruší z důvodu vad žádosti či řízení nezastaví z procesních důvodů), nově elektronický informační systém stavebního úřadu **automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby** dnem následujícím po marném uplynutí propadné lhůty.

Automatické vygenerování rozhodnutí po uplynutí propadné lhůty bude možné pouze v případě, že žádost o povolení stavby včetně všech příloh byla podána v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování rozhodnutí se specifickými náležitostmi tohoto rozhodnutí převzatými z předložené žádosti (elektronický informační systém stavebního úřadu provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti žádosti).

Existence takto vygenerovaných rozhodnutí není cílem právní úpravy, ale pouze **prostředkem k reálnému vynucení dodržování zákonem stanovených závazných lhůt**. Z povahy věci půjde vždy pouze o následek nedodržení závazné zákonem stanovení lhůty stavebním úřadem v prvním stupni, ke kterému by s ohledem na princip legality výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy nemělo vůbec docházet.

V právním řádu se institut vydání rozhodnutí či jiného správního aktu ex lege objevuje nikoli ojediněle právě v situacích, kdy je dán zvýšený zájem na rychlosti řízení a dodržení, resp. reálném vynucení zákonných lhůt pro rozhodnutí správní orgány. Příklady mohou být § 28 odst. 2 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb; § 16 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů; § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací; § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a další. I samotný stavební zákon upravoval obdobný institut u ohlášení stavby v § 106 odst. 1 věta 2, ve znění od 1. 1. 2007 do 1. 1. 2013 (*„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.“*).

Obdobně je tomu i v evropském právu. Zmíněný zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, představuje implementaci *Směrnice Evropského*

parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, která ve svém čl. 13 obsahuje přímou **inspiraci navrhovaného řešení** ve věcném záměru, když uvádí:

„(3) Povolovací postupy a formality musejí žadatelům poskytovat záruku, že jejich žádost bude vyřízena co nejrychleji a v každém případě během přiměřené lhůty, která je pevně stanovena a předem zveřejněna. Lhůta začíná běžet až v okamžiku, kdy byla předložena úplná dokumentace. V případech opodstatněných složitostí případu může příslušný orgán lhůtu jednou prodloužit o omezenou dobu. Prodloužení lhůty a doba prodloužení musí být řádně zdůvodněny a žadatel musí být o těchto důvodech informován před uplynutím původní lhůty.

(4) Není-li během lhůty stanovené nebo prodloužené podle odstavce 3 poskytnuta odpověď, považuje se povolení za udělené.“

Smyslem tohoto institutu je dosažení **hrozby reálného následku** při potenciálním porušení zákonné lhůty, neboť stávající stav existence toliko pořádkových lhůt pro rozhodnutí v současné právní úpravě bez jakýchkoli reálných následků není schopen zajistit jejich dodržování a žádné jiné vhodnější a zároveň efektivní nástroje nebyly nalezeny. Jde tedy o procesní institut *ultima ratio*. To ovšem bez dalšího nepředjímá věcnou nesprávnost takto vydaného rozhodnutí, neboť i automaticky vygenerované rozhodnutí může být podle okolností věcně správné.

Automaticky vygenerované rozhodnutí bude doručováno účastníkům řízení a informace o něm s varováním, že se jedná o automaticky vygenerované rozhodnutí, bude automaticky vždy **notifikována řediteli příslušného nadřízeného stavebního úřadu** za účelem služebních opatření a za účelem předběžného posouzení pro účely zahájení přezkumného řízení dle § 95 odst. 1 správního řádu (viz dále).

Automaticky vygenerované rozhodnutí zajišťuje **efektivní nástroj předcházení nezákonné nečinnosti** stavebního úřadu prvního stupně a v případě uplatnění opravného prostředku přesun řízení k **odvolacímu stavebnímu úřadu**, který bude muset provést řízení včetně dokazování a rozhodnout ve věci samé v rámci rozhodování o **opravných prostředcích**.

Odvolání proti automaticky vygenerovanému rozhodnutí bude moci podat kterýkoli účastník řízení.

Přezkumné řízení zahájí odvolací stavební úřad z moci úřední nebo na základě podnětu podle obecné právní úpravy v § 94 a násl. správního řádu (*správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy*) nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozví (§ 96 odst. 1 správního řádu).

Nový stavební zákon upraví některá **specifika přezkumného řízení** ve věcech podle stavebního zákona oproti obecné úpravě ve správním řádu, zejména v tom směru, že znemožní odvolacímu stavebnímu úřadu pouhou kasaci a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení (oproti § 97 odst. 3 správního řádu). Bude-li v důsledku automaticky vygenerovaného rozhodnutí hrozit vážná újma některému z účastníků řízení nebo veřejnému zájmu, odvolací stavební úřad **pozastaví vykonatelnost** nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí ihned při zahájení přezkumného řízení. V ostatním se použijí ustanovení o přezkumném řízení podle obecné úpravy ve správním řádu.

Vzhledem k tomu, že odvolací stavební úřad bude nucen v odvolacím i v přezkumném řízení rozhodnout o žádosti o povolení stavby **meritorně sám**, bez možnosti zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu prvního stupně (důsledný apelační princip), bude silně **motivován** k tomu, aby v rámci organizační struktury vlastního úřadu a vztahů nadřízenosti a podřízenosti zajistil, aby byly **zákonné lhůty dodržovány** již v řízení u stavebních úřadů v prvním stupni tak, aby automaticky generovaná rozhodnutí vůbec nevznikala a aby nemusel nahrazovat rozhodovací činnost prvostupňového stavebního úřadu sám.

Pokud však tato situace nastane, bude muset odvolací stavební úřad posoudit v přezkumném řízení požadavky vyplývající z **hmotného práva** včetně mezinárodních závazků a práva EU (zejména požadavky vyplývající z řízení EIA, IPPC, Natura a dalších), a pokud s nimi nebude přezkoumávané rozhodnutí v souladu, **změní je nebo je zruší a nahradí vlastním rozhodnutím.**

Automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby nebude podepisováno oprávněnou úřední osobou, ale bude opatřeno kvalifikovanou elektronickou pečetí příslušného stavebního úřadu a kvalifikovaným časovým razítkem.

Základní náležitosti pro automaticky generované rozhodnutí o povolení stavby (identifikace stavebníka, specifikace stavby, identifikace DPPS atd.) budou automaticky převzaty informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby, přičemž žadatel by měl zákonem stanovenou povinnost uvést v žádosti úplné a pravdivé údaje. 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.

Nová právní úprava by pro tyto účely obsahovala speciální ustanovení stanovující, že automaticky vygenerovaná rozhodnutí o povolení stavby nebudou obsahovat **odůvodnění** nad rámec uvedení časových důvodů jeho vzniku. Bude však obsahovat **poučení** o charakteru takovéhoto rozhodnutí a opravných prostředcích.

Žadatel by **v případě nabytí právní moci** automaticky vygenerovaného rozhodnutí o povolení stavby postupoval při realizaci stavby dle DPPS, za jejíž správnost a bezvadnost odpovídá autorizovaná osoba, kterou předložil společně s žádostí, a požadavků hmotného práva. Stavební úřad bude oprávněn kontrolovat plnění těchto požadavků.

Stavebník bude mít také obecnou zákonnou povinnost (pokud není v rozhodnutí o povolení stavby stanoveno jinak) vypracovat **dokumentaci pro provádění stavby**, jejíž podrobnost se bude lišit podle typu a charakteru stavby. I u takové stavby, která byla povolena automaticky vygenerovaným rozhodnutím, by byla prováděna **kolaudace** – pokud se samozřejmě bude jednat o stavbu, která dle nového stavebního zákona kolaudaci podléhá.

Takto automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby bude **individuálně doručováno** všem účastníkům řízení o povolení stavby. Proti automaticky vygenerovanému rozhodnutí o povolení stavby budou moci účastníci řízení podat **odvolání**.

K automatickému vygenerování rozhodnutí o povolení stavby by nemělo docházet, resp. by k němu mohlo dojít jen výjimečně – mělo by se jednat o výjimku, nikoliv o pravidlo. Stavební úřad by měl vždy postupovat tak, aby nedošlo v důsledku uplynutí závazné lhůty k automatickému vygenerování rozhodnutí o povolení stavby.

Automatické vygenerování upozornění na nečinnost ve druhém stupni

V **odvolacím řízení** před stavebním úřadem ve druhém stupni se již neuplatní možnost automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby, nicméně i tak bude mít odvolací orgán stanovenou závaznou lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání. V případě jejího nedodržení by došlo k automatickému vygenerování **upozornění na nečinnost** z důvodu nedodržení závazné lhůty pro vydání rozhodnutí, o kterém by automaticky a neprodleně po uplynutí závazné lhůty byl informován i nadřízený orgán, který bude ze zákona povinen neprodleně učinit potřebné kroky a opatření k tomu, aby byla odstraněna nečinnost stavebního úřadu a vydáno meritorní rozhodnutí v co nejkratší lhůtě. Řešení nečinnosti bude v pravomoci nadřízeného orgánu, který bude moci i nadále uplatnit opatření proti nečinnosti dle správního řádu, ale i nárazově personálně či kapacitně řešit přetíženost stavebního úřadu apod.

Navrhovaným institutem nedojde k úpravě podmínek pro podání žaloby na nečinnost správního orgánu. I nadále bude muset žalobce nejdříve sám uplatnit i stížnost na nečinnost dle § 80 správního řádu. Automatické vygenerování upozornění na nečinnost bude generováno jen jednou, a to hned dnem následujícím po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání.

Upozornění na nečinnost se objeví i v elektronickém správním spisu stavebního úřadu a bude elektronicky notifikováno účastníkům řízení s poučením o možnosti podat stížnost proti nečinnosti a následně se případně bránit proti

nečinnosti u soudu. Tato opatření by měla být dostatečnou motivací pro odvolací stavební úřad k tomu, aby nedodržení zákonných lhůt nedopustil.

Zdůvodnění navrhovaného řešení

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 správního řádu), který je však využíván sporadicky a ve většině případů ještě pouze k žádosti stavebníka, o které musí být nadřízeným orgánem formálně rozhodnuto.

Vyřizování stížnosti proti nečinnosti a potřeba předání spisu nadřízenému správnímu orgánu často jen zbrzdí meritorní postup stavebního úřadu. Není výjimkou, že ani sám nadřízený orgán neučiní opatření proti nečinnosti bezodkladně, jakmile se o nečinnosti dozví, jak mu ukládá správní řád, případně že o žádosti o učinění opatření proti nečinnosti nerozhodne ani ve lhůtě dle správního řádu. A i v případě, že nadřízený orgán učiní opatření proti nečinnosti bezodkladně, neexistuje záruka, že bude v dané věci zjednána efektivní náprava. Nadřízený orgán sice může v rámci opatření proti nečinnosti přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl nebo například pověřit rozhodnutím ve věci jiný správní orgán (§ 80 odst. 4 správního řádu), ani to ovšem v mnoha případech proces neurychlí a nezabrání příslušným správním orgánům v další nečinnosti či liknavosti.

Neexistuje žádná další možnost, jak nečinný stavební úřad donutit k tomu, aby rozhodoval v zákonných lhůtách. Ochrana před nečinností podle správního řádu (z moci úřední nebo na žádost) **není dostatečně účinným mechanismem**, jak takovou nečinnost řešit, a už vůbec ne jí předcházet.

Automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, v kombinaci s důsledným apelačním principem motivujícím odvolací stavební úřad k tomu, aby se to systematicky nestávalo, lze považovat 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.

V odvolacích řízeních bude urychlení průběhu řízení zajišťovat **automatické vygenerování upozornění na nečinnost**. Nebude tedy nadále nutné vyčkávat, zda se nadřízený orgán vůbec o nečinnosti dozví a zda v takovém případě z moci úřední učiní nějaké opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu), případně nebude muset žadatel hned po uplynutí závazné lhůty podávat žádost o učinění opatření proti nečinnosti k nadřízenému orgánu (§ 80 správního řádu) a čekat, jak a kdy bude o jeho žádosti rozhodnuto.

Těmito novými instituty (automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni a automaticky generované upozornění na nečinnost ve druhém stupni) dojde k **podstatnému urychlení** povolovacího řízení. Nadřízený orgán, resp. i Nejvyšší stavební úřad, bude v případě automaticky generovaných upozornění na nečinnost okamžitě informován a upozorněn na případné nedostatky činnosti příslušného stavebního úřadu a příslušných oprávněných úředních osob a bude tak moci tyto nedostatky okamžitě řešit a vyvodit z nich konkrétní důsledky.

Díky informačnímu systému bude možné jednoduše evidovat, zda vůbec, případně kolik rozhodnutí o povolení stavby je automaticky generováno informačním systémem a na kterých stavebních úřadech, a které stavební úřady, resp. oprávněné úřední osoby, jsou nečinné. Bude tak možné identifikovat mj. i případné nedostatečné personální kapacity určitých stavebních úřadů, řídící schopnosti jeho představených či opakované porušování povinností úředních osob.

9. Integrace procesu EIA

Zákon EIA 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. Řízení, pro která je obligatorním podkladem stanovisko EIA, mají dnes charakter tzv. **navazujících řízení**. Z významných specifik se jedná např. o nezbytnost získat závazné 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. To potvrzují i údaje stavebních úřadů z praxe. V analýze statistických dat činnosti obecných stavebních úřadů provedené MMR v letech 2015 – 2017 se uvádí: *„Krajské stavební úřady upozorňují na procesní náročnost zúřadování (v navazujících řízeních) stavebního záměru, u kterého bylo vydáno závazné stanovisko orgánu EIA, a roztříštěnou procesní úpravu tohoto postupu ve třech právních předpisech (zákon EIA, stavební zákon, správní řád).“*[180]

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

[180] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 84.

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 provedly prostřednictvím integrovaných specialistů na EIA 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 integrace úředníků ze současných orgánů EIA do nové soustavy stavební správy.

Zásadní změnou oproti současnému stavu by tedy bylo, že všechny činnosti a postupy dle zákona EIA by se sice děly **podle zákona EIA** (s případnými specifiky obsaženými v novém stavebním zákoně), ale neprováděly by je nadále samostatné orgány EIA, ale **stavební úřady**, do nichž by byly orgány EIA včetně odborně vybavených úředníků integrovány. Změna se tedy týká pouze institucionálního a procesního režimu, nikoliv požadavků na samotné posouzení EIA, obsahu posouzení EIA ani na provedení „naturového“ posouzení (hodnocení).

Nový stavební zákon umožní, aby žadatel dle vlastního uvážení požádal společně se 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 posouzení vlivů stavby na životní prostředí, byl by již stavební úřad s daným záměrem dostatečně seznámen. Po provedení zjišťovacího řízení bude jasný okruh účastníků v tom smyslu, zda se budou tzv. navazujícího řízení (řízení o povolení stavby) účastnit i spolky ve smyslu zákona EIA. V případě zjišťovacího řízení a jeho závěru se počítá se zachováním stávajícího stavu dle zákona EIA.

Unijní právo podporuje integraci procesu EIA do povolovacích řízení. Zjednodušené, zrychlené a efektivní správní procesy mohou významně napomáhat plnění cílů, které vychází z dílčích unijních směrnic, a to v souladu se zásadou loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU.

Věcný záměr již nepočítá s tím, že bude vydáván tzv. **coherence stamp**. Tento postup není nutný vzhledem k tomu, že stavební úřad bude orgánem příslušným

k provedení samotného posouzení (EIA) – rozdílně od současné situace, kdy posouzení provádějí krajské úřady a MŽP.

Věcný záměr vychází z předpokladu, že v případě posouzení EIA, a to i včetně naturového posuzování, které probíhá postupem podle zákona EIA, již nebude vydáváno stanovisko (závazné stanovisko) zvláštního orgánu. Obojí bude provádět stavební úřad.

S výstupy procesu EIA proto nebude nakládáno jako s výstupy dotčených orgánů v řízeních o povolení stavby (jako s běžnými podklady pro rozhodnutí). **Výsledek posouzení bude součástí rozhodnutí o povolení stavby a nebude se od něj možné odchýlit** (mimo odchylné režimy, které v případě naturového posuzování předvídá čl. 4 směrnice o stanovištích). Ve vztahu k provádění směrnice EIA je nutné respektovat výtky Komise, kvůli kterým byla přijata novela č. 39/2015 Sb., kterou došlo k „*zezávaznění*" stanoviska EIA, aby nebylo možné se od něj v povolovacích řízeních odchýlit.

Bude zachováno řešení spočívající v přerušení schvalovacího řízení a stanovení doby odkladu vykonatelnosti rozhodnutí do doby zajištění funkčnosti kompenzačních opatření.

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 DPPS 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 dokumentaci pouze jednou, souhrnně k DPPS i vlivům stavby na životní prostředí.

Samostatné řízení o povolení stavby a EIA

Stavebník však bude mít i 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).

10. Integrace procesu IPPC

Integrované povolení podle zákona o integrované prevenci v případě spojení řízení dle zákona o integrované prevenci s řízením o povolení stavby nebude samostatně vydáváno, ale bude tvořit samostatný výrok rozhodnutí o povolení stavby. Fakultativně bude mít stavebník možnost požádat o integrované povolení

odděleně od povolení stavby. Vykonatelnost rozhodnutí o povolení stavby bude v takovém případě vázána na právní moc tohoto integrovaného povolení.

Činnosti a postupy dle zákona o integrované prevenci budou zachovány, budou však vedeny stavebními úřady. Rozhodnutí v případě spojeného řízení bude obsahovat výrok (povolení stavby), kterým dojde k povolení stavby a stanovení podmínek stavby a výrok (integrované povolení), který bude řešit integrovanou prevenci.

11. Integrace procesu 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 o urychlení výstavby. 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 občanským zákoníkem Legislativní rada vlády upozornila na nutnost prověření možnosti řešení vyvlastnění všech věcných práv, prověření možnosti rozšíření předmětu vyvlastnění na všechny věci movité a nemovité a vyjasnění předmětu vyvlastnění. Dále je třeba upozornit na stávající nesystémovou roztříštěnost právní úpravy vyvlastnění s ohledem na speciální procesní úpravy v zákoně o urychlení výstavby 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. Všechny tyto otázky plánuje řešit předkladatel koncepčně v rámci **samostatného návrhu** věcného záměru nového zákona o vyvlastnění.

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva dojde pouze k nezbytně nutným úpravám řízení o vyvlastnění, které vyplývají z navrhované institucionální reformy. Půjde zejména o kompetenční **sjednocení vyvlastňovacích úřadů s novými stavebními úřady** tak, aby řízení o vyvlastnění vedl do budoucna pouze stavební úřad. Paragrafové znění tomu přizpůsobí úpravu řízení o vyvlastnění.

12. Zákon o urychlení výstavby

Zákon o urychlení výstavby bude nutné v rámci rekodifikace novelizovat tak, aby odpovídal terminologii a úpravě nového stavebního zákona, popř. bude nutné tento zákon zrušit a jeho materii přesunout do zvláštní části nového stavebního zákona, což by mělo vést k zpřehlednění právní úpravy. Pokud by došlo ke zrušení zákona o urychlení výstavby, tak by zároveň došlo k přesunutí

jeho materie do zvláštní části nového stavebního zákona, která by zohledňovala specifika výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

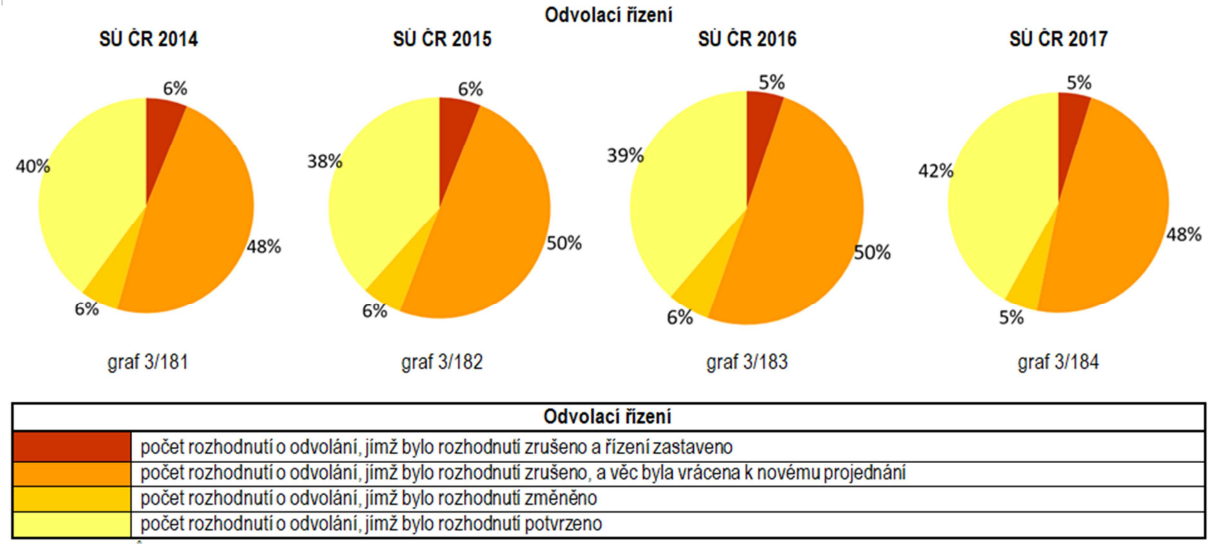
13. Řízení o odvolání

13.1. Statistické výsledky řízení o odvolání

Z analýzy statistických dat činnosti obecných stavebních úřadů provedené MMR v letech 2015 – 2017[181] vyplývá jak celková nekvalita rozhodnutí stavebních úřadů prvního stupně, z nichž v průměru pouze cca **40 % obstojí v odvolacím řízení** před nadřízeným stavebním úřadem (a to ještě bez zohlednění toho, kolik dalších rozhodnutí neobstojí v přezkumném řízení nebo je zrušeno správními soudy), tak i fakt, že odvolací stavební úřady pouze v cca **5 % případů uplatňují apelační princip** a napadené rozhodnutí mění; naopak v průměru cca v 50 %, tj. desíti-násobku případů napadené rozhodnutí pouze ruší a věc vrací stavebnímu úřadu prvního stupně k dalšímu řízení.

Tuto situaci potvrzuje následující graf z citované analýzy.

13.2. Graf: způsob rozhodnutí o odvolání



13.3. Princip apelace

Hlavní prioritou a změnou v řízení o odvolání bude zásadní **posílení apelačních prvků** v odvolacím řízení, tj. snaha o to, aby stavební úřad ve druhém stupni vedl řízení, prováděl dokazování a hodnocení důkazů a rozhodoval sám, a nerušil a nevracel napadená rozhodnutí neustále k dalšímu a dalšímu řízení stavebnímu úřadu prvního stupně.

[181] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 82.

Nejde o změnu samoúčelnou, ale o změnu, která úzce souvisí s **institucionálními změnami**. Dokud totiž jsou stavební úřady prvního a druhého stupně dislokovány v jiných úřadech a jejich úředníci jsou zaměstnanci jiných zaměstnavatelů, obvykle nepociťují společnou odpovědnost za výsledek a nezřídka preferují *vzájemné přenechávání odpovědnosti*. Stavební úřad prvního stupně preferuje, aby konflikty a složité právní otázky řešil odvolací stavební úřad. Odvolací stavební úřad však preferuje v případě vad řízení zrušení rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu prvního stupně k dalšímu řízení a vydání nového rozhodnutí. Tím pádem se ze dvou instancí stávají fakticky tři, resp. čtyři, a tento postup se může i několikrát opakovat.

Institucionální změny v organizaci stavebních úřadů povedou k tomu, že stavební úřad prvního a druhého stupně (ve smyslu procesních instancí) bude součástí **jednoho úřadu** (ve smyslu organizačním) a úředníci stavebního úřadu činní na územních pracovištích v řízení v prvním stupni budou úředníky stejného krajského stavebního úřadu, jako jejich kolegové ve druhém stupni (podobně je tomu dnes u katastrálních úřadů, orgánů finanční správy či jiných státních orgánů budovaných na krajské úrovni).

Vedení krajského stavebního úřadu, resp. vedení celé soustavy stavebních úřadů Nejvyšším stavebním úřadem bude mít konečně nejen reálnou možnost, ale i **manažerskou povinnost uspořádat vztahy v soustavě stavebních úřadů** tak, aby byly zajištěny řádné podmínky pro výkon činnosti a plnění zákonných povinností již od orgánů prvního stupně. Toto řešení umožňuje mnohem vyšší efektivitu činnosti, jednotné vybavení, sdílení odborných, personálních i jiných kapacit, lepší přenos informací a metodik a úspory provozních nákladů na obslužné činnosti.

Podstatnou součástí těchto změn je též **důsledné uplatnění apelačního principu** a **úplné vyloučení možnosti odvolacího stavebního úřadu zrušit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrátit mu věc k dalšímu řízení a novému rozhodnutí**. Úředníci i celý úřad tím získají společnou odpovědnost za meritorní rozhodnutí a budou společně motivování ho co nejdříve a v co největší kvalitě dosáhnout a věc uzavřít. Ze zkušeností s úpravou poměru mezi apelačním a kasačním principem ve všech soudních i správních procesech bohužel vyplývá, že uplatnění apelačního principu musí být ze zákona povinné a úplné; pokud bude zachována sebemenší procesní možnost napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k dalšímu řízení, nadřízený orgán tak téměř vždy učiní.

Odvolací stavební úřad tedy bude mít **vždy povinnost sám meritorně rozhodnout** a potvrdit či změnit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně, případně žádost zamítnout nebo prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrácení věci k dalšímu řízení **nebude** oproti současné právní úpravě umožněno (odlišná úprava oproti úpravě správního řádu). Takový postup je zcela v souladu s principy ústavního práva či práva unijního i mezinárodního.

V odvolacím řízení se tedy uplatní bezpodmínečná povinná **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, provést dokazování a následně věcně rozhodnout.

13.4. Princip koncentrace

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 či co mohl uvést a neuvedl. 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 zamýšlené stavbě, ke které podal námitky či mohl podat námitky.

V odvolacím řízení bude muset odvolací orgán meritorně rozhodnout a vypořádat případné uplatněné námitky, pokud nebyly v prvním stupni vypořádány. V odvolacím řízení bude odvolací orgán postupovat a mít obdobné povinnosti jako prvoinstanční stavební úřad (např. poučovací povinnost vůči účastníkům řízení, provedení dokazování, přezkum bezvadnosti žádosti ze zákonných hledisek, vymezení účastníků řízení, pokud k tomuto nedošlo již v prvostupňovém řízení atd.), což bude představovat nejen odlišnou právní úpravu, ale především odlišnou praxi oproti dnešnímu stavu s potřebou změny chování a myšlení úředníků a všech zainteresovaných osob.

14. Provádění stavby

Provádění stavby se již **nebude samostatně povolovat** (nebude existovat samostatné stavební řízení a nebude se vydávat stavební povolení ani žádná z alternativ stavebního povolení).

V rámci obecného cíle deregulovat realizaci staveb a odbřemenit stavební úřady od zbytné technicistní agendy, které mohou vykonávat státem uznané odpovědné osoby, 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 a rovněž autorského dozoru zpracovatele DPPS a dokumentace pro provádění stavby. U staveb financovaných z veřejných rozpočtů bude povinný technický dozor stavebníka (autorizovaná osoba).

Bude-li se stavebník pohybovat v mezích DPPS, pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby a zákonných povinností, není potřeba jakékoli další intervence či součinnosti stavebního úřadu k fyzické realizaci stavby. Ten by musel zakročit až v případě porušování zákonných povinností stavebníka či v rámci dozoru.

Stavebník bude mít povinnost zajistit zpracování **dokumentace pro provádění stavby** (pokud není v rozhodnutí o povolení stavby stanoveno jinak), která bude autorizována osobou s příslušným oprávněním a podle které se bude stavba provádět, jejíž podrobnost se bude lišit podle typu a charakteru stavby. Tuto dokumentaci pro provádění stavby však nebude stavebník stavebnímu úřadu předkládat a stavební úřad ji nebude zkoumat či posuzovat. Po dokončení stavby ji stavebník založí do elektronického spisu stavebního úřadu. Stavebník bude mít povinnost zajistit její dostupnost na stavbě pro případný výkon dozorové pravomoci stavebního úřadu, případně ji na výzvu předložit stavebnímu úřadu. Pokud by stavebník porušil povinnost zpracovat prováděcí dokumentaci, jednalo by se o přestupek, za který bude možné uložit sankci a zastavit provádění stavby do doby, než bude dokumentace pro provádění stavby zpracována.

Stavební úřad bude oprávněn v rámci své dozorové pravomoci při výstavbě před uvedením stavby do užívání **dohlížet na soulad stavby s rozhodnutím o povolení stavby, ověřenou DPPS a požadavky nového stavebního zákona a dalších právních předpisů**. Při provádění stavby budou zohledněny požadavky stávající právní úpravy (§ 160, § 152 odst. 4 stavebního zákona).

15. 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 zamýšlenou **změnu stavby** před jejím dokončením primárně prostřednictvím informačního systému. Přílohou oznámení bude DPPS, kterou stavební úřad ověřil v řízení o povolení stavby, s vyznačenými zamýšlenými změnami v provedení stavby.

Zamýšlené změny, které nepředstavují změnu oproti ověřené DPPS pro účely rozhodnutí o povolení stavby, nebudou považovány za relevantní změnu stavby před jejím dokončením, a bude je tak možné realizovat **volně**.

Vzhledem k tomu, že DPPS bude svou podrobností odpovídat v zásadě dnešní dokumentaci pro územní rozhodnutí, tedy nebude v takovém vnitřním detailu jako dnešní dokumentace pro stavební povolení, lze důvodně očekávat, že povolovaných změn stavby před jejím dokončením bude podstatně **méně**, než dnes.

Stavební úřad bude mít přiměřenou lhůtu (bude určena v paragrafovaném znění zákona) k tomu, aby stavebníkovi sdělil, zda se jedná o **podstatnou změnu** (změna se dotýká práv ostatních účastníků řízení či se dotýká chráněných veřejných zájmů, změna vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, případně jde o změnu stavby, která je kulturní památkou), 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. Případy, ve kterých se jedná o podstatnou či nepodstatnou změnu, budou blíže specifikovány v paragrafovaném znění.

Pokud stavební úřad **v uvedené lhůtě nesdělí stavebníkovi**, jak bude v případě oznámené změny postupovat, **platí, že se jedná o nepodstatnou změnu**, kterou

stavební úřad projedná při vydání kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Naopak, pokud stavební úřad stavebníkovi v uvedené lhůtě sdělí, že se jedná o podstatnou změnu, která má být řešena v řízení o změně stavby před jejím dokončením, bude stavební úřad povinen tento závěr odůvodnit.

16. Kolaudace

Některé druhy staveb by stejně jako podle stávající úpravy stavebního zákona nepodléhaly kolaudaci. U určitých staveb by stavebník měl na místo povinnosti stavbu kolaudovat povinnost předložit stavebnímu úřadu dokumentaci skutečného provedení stavby a případně také geometrický plán (technické infrastruktury) nebo výsledek zeměměřické činnosti pro vedení digitální technické mapy.

Zároveň bude zajištěna vazba na předpisy upravující přidělování čísel domovních, vedení katastru nemovitostí a vedení základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí.

16.1. Kolaudační souhlas a kolaudační rozhodnutí

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 ověřené DPPS ve znění povolených změn a z hlediska dalších aspektů (přiměřeně by se v novém stavebním zákoně mohlo vyjít z § 122 odst. 3 stavebního zákona).

Nová právní úprava bude obsahovat oprávnění stavebního úřadu vydat kolaudační souhlas, případně provést kolaudační řízení a vydat kolaudační rozhodnutí (obdobně § 122 a § 122a stavebního zákona).

Jednoznačně by měla být stanovena kritéria pro vydání kolaudačního souhlasu, především by mělo být prověřeno, zda záměr nebo jeho změny byly posouzeny v souladu se zákonem EIA.

16.2. Dokumentace skutečného provedení stavby

Stavebník by měl zákonem stanovenou povinnost v případě, že došlo ke změnám stavby oproti ověřené DPPS, jejichž projednání bylo ve vazbě na žádost o povolení změny stavby před dokončením odkázáno na kolaudaci, vypracovat **dokumentaci skutečného provedení stavby** (v případě staveb veřejné technické nebo dopravní infrastruktury dokumentaci geodetické části skutečného provedení stavby) zpracovanou autorizovanou osobou a opatřit další doklady k ostatním aspektům stavby – 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, pouze by ověřil a potvrdil, že stavebník předložil ke kolaudaci veškeré doklady vyžadované zvláštními právními předpisy.

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 autorizovaná osoba, která dokumentaci zpracovala. Za provedení stavby v souladu s dokumentací pro provádění stavby, případně s ověřenou DPPS, pokud se nebude dokumentace pro provádění stavby vyhotovovat, pak ponese odpovědnost zhotovitel stavby.

Pokud nedojde k žádným změnám oproti ověřené DPPS, 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 neposuzoval a nepřezkoumával do systému nahranou dokumentaci pro provádění stavby a neměl by žádnou odpovědnost za její případné vady. Odpovědnost za správnost dokumentace ponese autorizovaná osoba.

16.3. Certifikát autorizovaného inspektora

Stavebník by mohl k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu/rozhodnutí doložit **odborný posudek (certifikát) autorizovaného inspektora** (podobně jako podle současné právní úpravy dle § 122 odst. 6 stavebního zákona). Tento postup nebude možné uplatnit pro kolaudace staveb sloužících přípravě, otvírce a dobývání ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním a skladů výbušnin.

17. Změna dokončené stavby / změny v užívání stavby

V případě **změny dokončené stavby** se uplatní řízení o vydání rozhodnutí o povolení stavby, pokud má změnou dokončené stavby dojít ke změně oproti ověřené DPPS (případně oproti jejím změnám projednaných v rámci řízení o změně stavby před dokončením), 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 DPPS 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 stavebního úřadu v řízení).

Jednoznačně budou stanovena kritéria pro povolení změny v užívání stavby, především by mělo být prověřeno, zda záměr nebo jeho změny byly posouzeny v souladu se zákonem EIA.

V případě, že změnu bude vyžadovat pouze výrok týkající se integrovaného povolení, povede stavební úřad řízení o změně povolení dle zákona o integrované prevenci – změna se bude týkat jen výroku rozhodnutí, který obsahuje integrované povolení. Stavební úřad povede veškerá řízení dle zákona o integrované prevenci.

18. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení

U staveb, které budou podléhat povolení, realizovaných bez rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby, nebude možné dodatečně stavbu povolit. Stavební úřad rovnou přikročí k zahájení řízení o **odstranění stavby**, vydá rozhodnutí o odstranění stavby a zajistí jeho neprodlený výkon.

Výjimkou budou případy, kdy stavebník jednal v **dobré víře** a nevěděl o protiprávnosti provádění stavby (u omluvitelného mylného vyhodnocení otázky povolovacího režimu stavby nebo v případě následného zrušení již pravomocného povolení stavby v rámci mimořádných opravných prostředků). Vědomost a dobrá víra stavebníka bude posuzována objektivizovaně tak, jako v občanském právu (§ 4 odst. 2 OZ: *Činí-li právní řád určitý následek závislým na něčí vědomosti, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé.*). **Důkazní břemeno** k prokázání předpokladů dobré víry ponese stavebník. Pojetí dobré víry ve veřejném (stavebním) právu vychází ze stejných základů jako úprava v OZ, ovšem vyrovnává se s existencí kogentních norem, které zajišťují ochranu různých veřejných zájmů, a také s požadavkem, aby soulad se zákonem (zákonnost jednání) posuzoval a zajišťoval primárně správní orgán (stavební úřad).

Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména **doba**, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2012, č. j. 4 As 51/2012 – 46).

Nejvyšší správní soud již také vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Např. podle rozsudku ze dne 4. 4. 2014, č. j. 4 As 170/2013 - 38, půjde o případ, kdy stavebník provedl stavbu v rozporu s projektovou dokumentací a o odlišnostech provedení stavby oproti schválené projektové dokumentaci zcela nepochybně věděl. Není přitom rozhodující, zda provedené úpravy byly ku prospěchu věci: *„…stěžovatel totiž na provedené změny předmětné stavby a jejich charakter opakovaně odkazuje, nijak je nezpochybňuje a dokonce tvrdí, že podal návrh na zahájení řízení o změně*

stavby před dokončením. Stěžovatel tudíž v žádném případě nemohl být v dobré víře ohledně souladu provedených stavebních úprav se stavebním povolením.“

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

Nový režim odstraňování nepovolených staveb se uplatní výlučně na stavby zahájené až **po nabytí účinnosti** nového stavebního zákona. Tento návrh by měl mít především 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 jinak povolené stavby by se uplatnil dosavadní režim, tj. řízení o odstranění stavby s možností **dodatečného povolení stavby** prováděné či provedené v rozporu s rozhodnutím o povolení 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 část stavby provedenou v rozporu s rozhodnutím dodatečně povolit a stavební úřad nařídí její odstranění. Pokud by stavebník výzvě vyhověl a existovalo by rozhodnutí o povolení stavby (stavělo by se však v rozporu s rozhodnutím o povolení stavby), bude možné stavbu dodatečně povolit.

V ostatních otázkách odstraňování staveb a dodatečného povolení bude nová právní úprava vycházet obdobně z úpravy stavebního zákona (§ 128 až § 131a stavebního zákona).

19. 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 řízení o povolení stavby znamená, že činnosti vykonávané nyní autorizovanými inspektory 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.

20. Převzetí stávajících institutů

U právních institutů souvisejících s povolováním staveb upravených stavebním zákonem, které nebyly výslovně a odlišně řešeny v této části věcného záměru, se předpokládá jejich převzetí do nového stavebního zákona v obdobné podobě s odchylkami vzhledem k výše uvedeným navrhovaným změnám. Jedná se o instituty, které se osvědčily nebo které nezpůsobují problémy, jejichž vyřešení je cílem rekodifikace veřejného stavebního práva. Tyto instituty proto není důvodné detailněji v tomto věcném záměru popisovat a rozebírat.

Jde zejména o stávající právní úpravu týkající se:

- předčasného užívání stavby (§ 123 stavebního zákona);
- zkušebního provozu (§ 124 stavebního zákona);
- dokumentace skutečného provedení stavby a pasport stavby (§ 125 stavebního zákona);
- stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu (§ 132 až 142 stavebního zákona);
- povinností a odpovědnosti osob při přípravě, provádění a užívání staveb (§ 152 až 157 stavebního zákona);
- vybraných činností ve výstavbě;
- součinnosti vlastníků technické infrastruktury (§ 158 až 161 stavebního zákona);
- mimořádných postupů (§ 177 stavebního zákona);
- přestupků (§ 178 až 183 stavebního zákona).

E. ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA

1. Stávající stav a problémy v oblasti stavebního hmotného práva

Pod veřejným stavebním právem hmotným je v souvislosti s rekodifikací rozuměn zejména soubor právních předpisů, které stanoví obecně platné závazné věcné **požadavky na výstavbu**, jimiž jsou zejména:

- **obecné požadavky na využívání území** (požadavky při vymezování ploch a pozemků, při stanovování podmínek jejich využití a umisťování staveb na nich, rozhodování o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území);
- **technické požadavky na stavby** (požadavky na mechanickou odolnost, požární bezpečnost, ochranu zdraví osob a zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí, ochranu proti hluku, bezpečnost při užívání, úsporu energie a tepelnou ochranu);
- obecné technické požadavky zabezpečující **bezbariérové užívání staveb** (požadavky na stavby a jejich části tak, aby bylo zabezpečeno jejich užívání osobami s pohybovým, zrakovým, sluchovým a mentálním postižením, osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku nebo dítě do tří let);

Dále jsou v souvislosti s rekodifikací do oblasti veřejného stavebního hmotného práva zařazeny požadavky na obsah a rozsah **dokumentace**, **základní pojmy stavebního práva** (stavba, stavebník atd.) a úprava povinností a odpovědnosti osob při přípravě, provádění a užívání staveb. Normy veřejného stavebního hmotného práva jsou aktuálně obsaženy na úrovni zákona, podzákonných právních předpisů, nařízení vlády a nařízení Evropského parlamentu a Rady. Podrobnější požadavky jsou dále stanoveny v technických normách, na které tyto předpisy odkazují, a které tímto činí závaznými (k tomu viz níže).

Do veřejného stavebního práva hmotného v širším smyslu řadíme též věcné hmotněprávní požadavky na ochranu **veřejných zájmů při výstavbě** vyjádřené různými tzv. složkovými právními předpisy dle jednotlivých oblastí chráněných veřejných zájmů (ochrana vody, vzduchu, zemědělského půdního fondu, lesa, volně žijících živočichů a rostlin, hornin, případně dalších složek životního prostředí, památek, požární bezpečnosti, hygieny staveb, dopravy atd.).

Definici obecných požadavků na výstavbu obsahuje § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona. Zákonný základ obecných požadavků na výstavbu je obsažen v § 169 stavebního zákona. Vedle toho stanoví § 156 stavebního zákona požadavky na stavby v návaznosti na právo Evropské unie. Všem účastníkům investičního procesu, tj. právnickým a fyzickým osobám a orgánům veřejné správy je uložena povinnost, aby v celém procesu přípravy stavby a její výstavby, další existence a provozu stavby až do jejího odstranění postupovali v souladu se záměry územního plánování a s obecnými požadavky na výstavbu.

Vedle této obecné povinnosti stavební zákon v dalších ustanoveních obsahuje výslovný odkaz na obecné požadavky na výstavbu jako povinný podklad, který je nutné respektovat při uplatňování některých jeho ustanovení. Jde především o ta ustanovení, jež se týkají územního a stavebního řízení, ohlášení, užívání, kolaudačního souhlasu, podmínek pro odstraňování staveb a dále ustanovení upravující výkon projektové činnosti a provádění staveb.[182]

Ustanovení § 194 stavebního zákona obsahuje **zmocňovací ustanovení** k provedení § 169, podle kterých stanoví MMR obecné požadavky na výstavbu ve svých vyhláškách.

Požadavky na stavby, zejména pak ty technické, jsou ale ve smyslu § 194 stavebního zákona zakotveny i v jiných podzákonných právních předpisech vydávaných jinými ministerstvy (Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem spravedlnosti), Českým báňským úřadem či hlavním městem Prahou.

Zatímco ústřední orgány státní správy jsou zmocněny ke stanovení technických požadavků na stavby, k jejichž povolení jsou příslušné, hlavní město Praha je zmocněno ke stanovení obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby v hlavním městě Praze.

Na území hlavního města Prahy se tak odchylně od zbývající části území České republiky uplatňuje samostatná úprava obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby. Zatímco totiž obecně tyto požadavky upravují vyhlášky MMR *č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území*, a č. *268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby*, pro hlavní město Prahu tyto požadavky obsahuje 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)*.

Vedle těchto vyhlášek a nařízení hl. m. Prahy se uplatňuje na území celé České republiky, tj. včetně území hl. m. Prahy, vyhláška č. *398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb* v gesci MMR a některé další vyhlášky v gesci jiných ministerstev (vyhláška Ministerstva zemědělství *č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa*, či vyhláška Ministerstva dopravy *č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb*).

Ilustrativní (byť zjednodušující) ukázkou roztříštěnosti právní úpravy mezi právní předpisy různé právní síly a územní platnosti 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 obecnou zásadní problematiku, přesto je roztříštěna do několika norem:

[182] Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 183.

- vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, v § 20 odst. 5 písm. a) odkazuje závazným způsobem na příslušnou českou technickou normu (v daném případě ČSN 73 6110 Projektování místních komunikací, zejména její článek 14.1);
- vedle toho 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. Ačkoliv se požadavky ve vztahu k bezbariérovosti rovněž týkají požadavků na parkovací místa, jsou tyto požadavky obsaženy v obou předpisech, navíc různé právní síly;
- obecně tuto problematiku upravuje také § 5 odst. 2 a § 42 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, resp. i vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích;
- kapacity parkování upravuje odlišně pro území hl. m. Prahy také ustanovení § 32 (a další ustanovení) Pražských stavebních předpisů.

Jediná a relativně základní problematika požadavků na výstavbu v souvislosti s umisťováním staveb, která by měla být ideálně přehledně zakotvena v jednom právním předpise nebo v jedné technické normě, je tedy upravena v několika odlišných předpisech různé právní síly a s jinou územní platností.

Stížnosti stavebních úřadů na roztříštěnost právní úpravy potvrzují i zjištění analýzy statistických dat činnosti obecných stavebních úřadů provedené MMR v letech 2015 – 2017. Např. stavební úřad Magistrátu hl. m. Prahy v ní konstatuje, že: *„Na území hl. města Prahy ve sledovaném období rozhodovalo podle čtyř prováděcích právních předpisů, a to vyhlášky č. 26/1999 Sb. HMP, nařízení č. 10/2014 Sb. HMP, vyhlášky č. 501/2006 Sb. a nařízení č. 11/2016 Sb. HMP (pražské stavební předpisy). Tato situace kladla zvýšené nároky na rozhodovací činnost stavebních úřadů městských částí a MHMP a též na metodickou činnost (a to též ve vztahu ke stavebníkům a projektantům).“*[183]

Různá územní platnost, různý zdroj a různá forma právní úpravy požadavků na výstavbu přináší v praxi následující problémy:

- obtížné řešení případů staveb, které zasahují na více území (může nastat nejen u liniové stavby technické nebo dopravní infrastruktury, ale též u budovy), na nichž se uplatňují různé požadavky (k takovým situacím dochází, byť zřídka, v případě staveb, které se nachází na území Středočeského kraje a částečně zasahují na území hl. m. Prahy);

[183] MMR. Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017, duben 2019, č. j. 21091/2019-81, str. 84.

- obtížná slučitelnost různých požadavků různých právních předpisů a technických norem na stejnou situaci; podle § 6 písm. b) *zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*, musí být zajištěna jednotnost a vzájemný soulad českých technických norem a jejich soulad s právními předpisy; existence více právních předpisů upravujících odlišně problematiku jednotlivých technických požadavků zvyšuje riziko vzniku situace, kdy je jeden právní předpis v souladu s ČSN, ale druhý ne, což vyvolá změnu příslušné ČSN (změna norem v současné legislativě, zahrnující také nutné posouzení evropskými orgány CEN a CENELEC, představuje časové období cca 4 let); změna normy tak, aby byla v souladu s druhým právním předpisem, však vyvolá nesoulad s právním předpisem prvním; uvedenou dikci zákona v případě existence více právních předpisů s odlišnou úpravou tak v některých případech nelze dodržet;
- hrozba sankcí pro Českou republiku při nesplnění povinné transpozice směrnice EU do technického předpisu České republiky; Česká republika má povinnost nejen transponovat technické Směrnice Evropského parlamentu a Rady do právního řádu České republiky, ale též povinnost oznamovat Komisi návrhy technických předpisů;
- odlišná pravidla pro přijetí prováděcího právního předpisu připravovaného ministerstvem (řídí se legislativními pravidly vlády) a pro přijetí nařízení připravovaného obcí nebo hl. m. Prahou.

Současná právní úprava obecných požadavků na výstavbu se tak potýká s **roztříštěností** jednotlivých zejména technických požadavků na výstavbu do mnoha různých předpisů různé právní síly (zákon, nařízení vlády, vyhláška, nařízení hl. m. Prahy a dále také technické normy) a také s roztříštěností co do územní platnosti.

Poněkud přehlednější je situace současné právní úpravy stanovení požadavků na rozsah a obsah **dokumentace** nebo projektové dokumentace včetně požadavků na zpracovatele dokumentace (projektanta).

Základním předpisem, který upravuje požadavky na rozsah a obsah dokumentace a projektové dokumentace je *vyhláška MMR č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*. Vedle této vyhlášky vydalo Ministerstvo dopravy na základě zmocnění obsaženém v § 194 stavebního zákona *vyhlášku č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb*. Tato vyhláška stanoví rozsah a obsah projektové dokumentace pro letecké stavby, pro stavby drah a stavby na dráze, pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.

Právní úprava **projektové činnosti** jako jedné z vybraných činností ve výstavbě včetně vymezení odpovědnosti projektanta jako fyzické osoby oprávněné podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě,

je zakotvena v § 158 a 159 stavebního zákona. Zákon č. 360/1992 Sb. pak upravuje zejména postavení, práva a odpovědnost autorizovaných osob. Požadavky na oprávnění fyzických osob projektujících nebo zpracovávajících podklady nezbytné pro projektovou činnost jsou však upraveny v mnoha dalších právních předpisech (viz k tomu níže uvedený přehled).

Dalším problémem je nekoordinovanost, určitá nahodilost, častá rozpornost a zastaralost různých hmotněprávních požadavků na stavby vyplývajících z různých **složkových předpisů** chránících jednotlivé veřejné zájmy. Přestože vláda již v minulosti uložila[184] resortním gestorům provést revizi hmotného práva a koordinovat požadavky dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním staveb, nestalo se tak.

V současné právní úpravě obecných požadavků na výstavbu a požadavků na rozsah a obsah dokumentace jsou tedy identifikovány zejména následující problémy:

a) roztříštěnost právní úpravy obecných požadavků na výstavbu, požadavků na rozsah a obsah dokumentace nebo projektové dokumentace a požadavků na oprávnění zpracovatele dokumentace nebo projektové dokumentace, do mnoha různých předpisů různé právní síly, s čímž souvisí i nepřehlednost stanovení obecných požadavků na výstavbu a dokumentaci pro jednotlivé účastníky výstavby i stavební úřady;

b) různá územní platnost některých právních předpisů a s tím spojené rozdílné stanovení technických požadavků na stavby z územního hlediska;

c) roztříštěnost hmotněprávních požadavků chránících jednotlivé veřejné zájmy při výstavbě v různých složkových předpisech v gesci různých ústředních orgánů, s čímž souvisí i jejich nepřehlednost, nedostatečná koordinace a aktualizace těchto požadavků podle vývoje společnosti a techniky;

d) výkladové nejasnosti některých požadavků na obsah a rozsah dokumentace a přílišná obsáhlost rozsahu a náležitostí dokumentace pro povolení stavby;

e) nedostatečná míra elektronizace předávání dokumentace stavebním úřadům a dotčeným orgánům a práce s ní;

f) výkladové nejasnosti ohledně požadavků na zpracovatele některých částí dokumentace případně celé dokumentace;

g) 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. Územní

[184] Usnesení vlády České republiky ze dne 21. 9. 2016 č. 828.

roztříštěnost obecných požadavků na výstavbu zároveň klade zvýšené nároky na dodržení povinností vyplývajících z práva Evropské unie, zejména pak povinnosti oznámení technických předpisů Komisi (*Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti*).

2. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva

Z výše uvedených důvodů je nezbytné provést v oblasti veřejného stavebního práva hmotného důkladnou revizi celého souboru zákonů chránících dílčí veřejné zájmy a technických předpisů ovlivňujících výstavbu, tj. jak obecných požadavků na výstavbu, tak požadavků na rozsah a obsah dokumentace staveb, a tím i na zpracovatele dokumentace nebo její části (projektanta).

Cílem nové právní úpravy je modernizace, zjednodušení a zpřehlednění stavebního práva hmotného, při dodržení vysoké úrovně ochrany všech veřejných zájmů, což přispěje ke zvýšení jeho úrovně a právní jistotě všech účastníků výstavby, zejména stavebníků, projektantů, dodavatelů staveb, ale také dotčených orgánů a příslušných stavebních úřadů.

Smyslem rekodifikace je přenastavení právní úpravy **hmotněprávních požadavků na výstavbu**, která je dnes roztříštěna do mnoha různých předpisů různé právní síly a (v případě hlavního města Prahy) různé územní působnosti. S tím souvisí i způsob, jakým právní předpisy odkazují na technické **normy**, čímž je tvoří závaznými, ač tak činí v mnoha případech velmi nekonkrétně a nepřehledně, jakož i to, v jakých předpisech jsou požadavky na stavby uvedeny. V rámci rekodifikace budou také revidovány obecné požadavky na výstavbu a budou zakotveny tak, aby odpovídaly nejnovějším standardům, a aby obsahovaly pouze ty požadavky, které jsou skutečně nezbytné a funkční. V návaznosti na novou úpravu zejména co do procesních postupů budou revidovány také základní pojmy stavebního práva (stavba, soubor staveb, zastavěná plocha, rodinný dům atd.) a povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb.

V novém stavebním zákoně budou zakotvena jen ta **nejdůležitější pravidla**, tj. základní technické požadavky na stavby, která budou v podrobnostech rozvedena v prováděcím předpise.

Oproti stávajícímu stavu bude posílena právní **úprava veřejného stavebního hmotného práva na zákonné úrovni**, na níž bude přehledně navázána odpovídající podzákonná úprava. Cílem nové právní úpravy je tedy vytvoření přehledného, moderního a kvalitního právního podkladu pro výstavbu. Je nutné nastavit taková pravidla, aby vznikalo kvalitní prostředí, přičemž kvalita musí směřovat nejen ke stavbám (technické požadavky jednotlivých staveb), ale také musí směřovat k vytvoření vzájemného vztahu mezi stavbami a okolím (požadavky na využívání území a vytváření veřejného prostoru). Nové zakotvení těchto pravidel a požadavků na výstavbu by mělo zajistit jako svůj

hlavní cíl možnost vytvoření **kvalitního urbanistického prostředí** a mělo by umožnit toto prostředí vytvořit s pomocí využití nejmodernějších metod a technologií, zkušeností ze zahraničí a potřeb stavebníků, uživatelů staveb i veřejnosti.

Za popsaným účelem je nezbytné:

1) zrevidovat obecné požadavky na výstavbu, stanovit jednoznačné, moderní, 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 a posílit zákonnou úpravu veřejného stavebního hmotného práva na úrovni nového stavebního zákona, tj. nikoliv jen zakotvit na zákonné úrovni základní pojmy veřejného stavebního hmotného práva;

3) sjednotit i z hlediska územní platnosti obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu, ve kterém by byly zohledněny i specifické požadavky na výstavbu velkých sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století;

4) sjednotit požadavky na rozsah a obsah dokumentace staveb do jednoho právního předpisu;

5) v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesního zredukovat jednotlivé druhy dokumentací a zjednodušit obsahové náležitosti jednotlivých druhů dokumentací;[185]

6) zrevidovat a následně upravit práva, povinnosti, působnost a odpovědnost autorizovaných osob (projektant, autorský dozor, stavbyvedoucí, technický dozor stavebníka) a dalších osob činných ve výstavbě;

7) zrevidovat mj. v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesního a na nový způsob stanovení požadavků na výstavbu základní pojmy stavebního práva;

8) umožnit předávání dokumentace stavebním úřadům a dotčeným orgánům v elektronické podobě (k tomu viz shora v části Digitalizace tohoto věcného záměru);

9) zrevidovat způsob stanovení požadavků formou odkazů na technické normy a upravit jej přednostně formou indikativních odkazů v souladu s Legislativními pravidly vlády;

10) zajistit provedení revize a modernizace hmotněprávních požadavků chránících jednotlivé veřejné zájmy při výstavbě ve složkových předpisech

[185] Přitom nebude zasahováno do právní úpravy autorizací zakotvených v právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí (typicky autorizace podle § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

věcně příslušnými gestory (ministerstvy a dalšími ústředními orgány státní správy).

3. Revize hmotněprávních požadavků na výstavbu

V návaznosti na potřebu celkové redukce počtu dotčených orgánů a jejich integrace do stavebních úřadů je součástí rekodifikace nastavení nového vztahu stavebních úřadů k posuzování hmotněprávních podmínek, požadavků ochrany veřejných zájmů a limitů výstavby vyplývajících z jednotlivých zvláštních **složkových předpisů** a jejich prováděcích předpisů (k tomu níže uvedený přehled). Navrhuje se, aby stavební úřady posuzovaly záměry i z hlediska jiných veřejných zájmů chráněných podle jiných právních předpisů, než jen podle stavebního zákona, a jejich prováděcích právních předpisů a z hlediska 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 a zůstanou v odpovědnosti dosavadních ministerstev jako věcných gestorů těchto právních úprav.

Bude nicméně provedena **revize** zvláštních (složkových) předpisů ve vztahu k požadavkům na výstavbu s cílem zjednodušení, modernizace a odstranění případné duplicity a nejasnosti právní regulace, rolí a kompetencí. Pokud tyto budou obsahovat požadavky na výstavbu, které bude vhodné od takového předpisu oddělit, budou tyto požadavky integrovány do stavebního zákona nebo do jediného podzákonného právního předpisu. Ten bude tedy obsahovat také požadavky na stavby členěné s ohledem na jejich specifika pro jednotlivé obory, resp. oblasti výstavby. 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.

Ve spolupráci s gesčními ministerstvy bude provedena revize **dalších požadavků na stavebníky** i na stavební úřady k ochraně veřejných zájmů zakotvených ve zvláštních (složkových) předpisech a jejich prováděcích předpisech (k tomu níže uvedený přehled). Bude prověřena opodstatněnost takových dalších požadavků a budou nastaveny jasné a jednotné požadavky, primárně na úrovni nového stavebního zákona.

Jednotlivé **vyhlášky vydávané v gesci** MMR obsahující požadavky na výstavbu budou konsolidovány do jednotného podzákonného právního předpisu na úrovni vyhlášky MMR, do které budou integrovány požadavky podle zvláštních (složkových) právních předpisů, a jejich terminologie bude navázána na terminologii nového stavebního zákona. Do jednotného podzákonného právního předpisu na úrovni vyhlášky MMR budou též konsolidovány vyhlášky obsahující požadavky na dokumentaci staveb.

Dojde také ke změně aktuálního problematického stavu, kdy je převážná část hmotného veřejného stavebního práva řešena v prováděcích vyhláškách ke

stavebnímu zákonu. Obsah těchto vyhlášek bude revidován a ty nejdůležitější obecně platné požadavky na výstavbu a nejvýznamnější povinnosti pro tvorbu kvalitního prostředí budou přemístěny z vyhlášek přímo do nového stavebního zákona, tj. dojde k **posílení zákonné úpravy**.

Při rekodifikaci bude provedena důkladná revize celého souboru technických předpisů ovlivňujících výstavbu, tj. jak obecných požadavků na stavby, tak požadavků na dokumentaci staveb. Jednotný podzákonný právní předpis na úrovni vyhlášky MMR obsahující tyto revidované obecné technické požadavky na výstavbu 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. Bude posouzeno, zda daný požadavek odpovídá současnosti.

Shodně se stávající úpravou bude stavba navrhována a prováděna dle **základních požadavků na stavby** tak, že definované vlastnosti prvků a konstrukcí budou plnit požadavky vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS (Úř. věst. L 088, 4. 4. 2011, p. 5) a které budou převzaty do nového stavebního zákona. Jsou jimi:

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 na stavby (převzaté z citovaného nařízení) budou **rozvedeny v podzákonném právním předpisu** při respektování hospodárnosti a účelnosti pro určené využití po dobu plánované životnosti stavby, včetně jejich bezbariérového užívání. Podzákonný právní předpis bude také přehledněji než nyní zohledňovat odkazování na jednotlivé technické normy, které rozvádějí základní požadavky na stavby do konkrétních pravidel. Bude systematicky posouzeno, které konkrétní požadavky na výstavbu mají být zakotveny v technických normách a které v podzákonném předpise s tím, že nový stavební zákon by měl stanovit základní mantinely pro takovou podzákonnou právní úpravu. V rámci toho dojde k přesunutí některých požadavků na výstavbu z technických norem do podzákonného předpisu a popř. i do stavebního zákona.

4. Územní platnost podzákonných právních předpisů

Z hlediska územní platnosti právních předpisů týkajících se požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby bude upuštěno od výhradní možnosti hlavního města Prahy ve smyslu § 194 písm. e) platného stavebního zákona vydat nařízení, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (v současnosti Pražské stavební předpisy), jakkoli se tyto mohou věcně stát jedním z inspiračních zdrojů nového jednotného podzákonného předpisu.

Zároveň musí být umožněn moderní rozvoj nejen hl. m. Prahy, ale i jiných měst a obcí, podle jejich jedinečných specifik, místních podmínek a potřeb odpovídající 21. století. Ty však nebudou řešeny formou zvláštních právních předpisů obecních či městských stavebních předpisů po vzoru Pražských stavebních předpisů, ale formou dovolených odchylek od podzákonné právní úpravy v ÚPD. Díky tomu budou mít tuto možnost **všechny základní územní samosprávné celky** v České republice.

Jednotná pravidla územních požadavků na výstavbu stanovená v podzákonném právním předpise tedy bude možné v zákonem stanovených případech nahradit **odchylným řešením v místní ÚPD** (územní plán, regulační plán, příp. územní plán s prvky regulačního plánu). Typicky by se mohlo jednat o požadavek na odstupové vzdálenosti, možnost odlišného zakotvení počtu parkovacích stání souvisejících s výstavbou (viz k tomu výše uvedený příklad požadavků na parkovací místa stanovený odchylně již nyní v Pražských stavebních předpisech) a některé další požadavky na urbanismus a využívání území, naopak nikoliv však o technické požadavky související se samotnou bezpečností staveb.

Právo odchylného řešení se tedy nebude vztahovat na definice hlavních pojmů, ani na požadavky na výrobky, ale primárně na požadavky na uspořádání území, kvalitu vystavěného prostředí, utváření charakteru území, zástavby a veřejných prostranství, tj. ty, které zasahují do práv a zájmů územních samosprávných celků, jejich občanů a veřejnosti. Za tím účelem nový stavební zákon zakotví zákonné oprávnění pro obce, aby upravily odchylně v územně plánovací dokumentaci takové požadavky na uspořádání území. Obecné požadavky budou tedy závazné pouze tehdy, pokud je příslušná obec nevyloučí v územně plánovací dokumentaci, nebo nemodifikuje.

Navrhované řešení není v tomto ohledu zásadně odlišné od způsobu stanovení režimu výjimek, který dnes představuje § 169 odst. 2 a 3 platného stavebního zákona.

5. Dokumentace staveb

Stejně jako v případě požadavků na výstavbu bude provedena revize požadavků na dokumentaci staveb zakotvených ve zvláštních (složkových) předpisech a jejich prováděcích předpisech (k tomu níže uvedený přehled). Bude prověřena opodstatněnost požadavků a budou nastaveny jasné a jednotné požadavky,

primárně na úrovni nového stavebního zákona, a to v návaznosti na § 158 a násl. současného stavebního zákona.

V souvislosti s povolováním staveb budou zavedeny **tři základní druhy dokumentací**, a to:

- DPPS;
- dokumentace pro odstranění stavby a
- dokumentace pro provádění stavby.

V rámci těchto základních druhů dokumentací budou upraveny specifické požadavky na jednotlivé druhy výše uvedených dokumentací vztahující se k jednotlivým druhům stavebních záměrů.

Nová úprava bude vycházet ze stávající úpravy obsahu a rozsahu dokumentace pro:

- územní rozhodnutí v případě DPPS ve smyslu *vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*, tj. bude zohledňovat předmět povolení, resp. dokumentace (povolení stavby – obecné, dopravní, liniové stavby technické infrastruktury, terénní úpravy, povolení změny využití území, stanovení ochranného pásma, dělení nebo scelování pozemků) nebo
- projektové dokumentace v případě dokumentace pro provádění stavby ve smyslu *vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*, tj. bude zohledňovat předmět povolení, resp. dokumentace (povolení stavby – obecné, dopravní, liniové stavby technické infrastruktury, terénní úpravy, povolení změny využití území, stanovení ochranného pásma, dělení nebo scelování pozemků).

Všechny dokumentace budou vyhotovovány a předkládány primárně v **elektronické podobě**. Ta bude považována za právně závazný originál v případech, kdy bude z uživatelských důvodů vytvořeno a předloženo i listinné vyhotovení.

Dokumentace by měla být přehledná a jasně čitelná pro běžného uživatele, což je požadavek především pro dokumentaci týkající se povolení či odstranění stavby, neboť s ní budou seznamovány nejen odborné osoby, ale také všichni účastníci řízení. Není účelné vytvořit škálu různých typů dokumentace, neboť tím by zpřehlednění-ztrácelo na významu.

5.1. Dokumentace pro povolení stavby

DPPS bude obsahově odpovídat podrobnosti stávající **dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby** doplněné o stavebně konstrukční řešení s důrazem na návrh nosných konstrukcí a stabilitu stavby.

Obsah DPPS tedy bude vycházet ze stávající přílohy č. 1 k *vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*, a bude obsahovat údaje o stavebníkovi, zpracovateli dokumentace a stavbě (či opatření, dělení a scelování pozemků apod.).

Informace o stavbě budou zahrnovat zejména její celkový popis, včetně popisu zajištění potřebného napojení na technickou a dopravní infrastrukturu a popisu vlivu záměru na okolí.

Nedílnou součástí pak bude **výkresová část**, která bude obsahovat koordinační situaci, zákresy do katastrální mapy a zákresy prokazující vztah k okolní zástavbě. Součástí DPPS bude také architektonicko-stavební řešení, které bude obsahovat kromě technické zprávy také výkresovou část (v případě budov především charakteristické řezy, pohledy a půdorysy jednotlivých podlaží). Součástí dokumentace budou i všechny vstupní údaje a průzkumy, ze kterých při navrhování záměru zpracovatel vycházel.

U zákonem stanovených kategorií staveb vyžadujících **zvýšenou podrobnost** dokumentace k zajištění ochrany veřejných zájmů (např. památková péče) bude, pokud tak stanoví stavební úřad v povolení stavby, před zahájením provádění stavby vyhotoveno detailní řešení, např. z hlediska památkové péče, které bude podléhat odsouhlasení z hlediska památkové ochrany.

Rozsah dokumentace pro povolení ostatních záměrů a opatření nestavebního charakteru, dělení a scelování pozemků či ochranného pásma, povolení změn staveb či změn v užívání staveb bude vycházet ze základního obsahu dokumentace pro povolení staveb a bude na zpracovateli dokumentace, aby ji přizpůsobil konkrétnímu záměru. Obdobným způsobem je postupováno již v dnešní praxi, a to v souladu s § 6a odst. 2 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb: „*Části příloh uvedené v odstavci 1 se dále člení na jednotlivé položky s tím, že rozsah jednotlivých částí a položek musí odpovídat druhu a významu stavby, charakteru navrhované změny v území, charakteru navrhované změny vlivu užívání stavby na území, podmínkám v území, umístění stavby, stavebně technickému provedení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby. Položky jednotlivých částí, které stavba neobsahuje, se neuvádějí.*“

5.2. Dokumentace pro provádění stavby

Obsah dokumentace pro provádění stavby bude vycházet z obsahu vymezeného stávající právní úpravou, a to v *příloze č. 13 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*.

Dokumentace pro provádění stavby bude vycházet z dokumentace pro povolení stavby a bude zpracována v podrobnostech, jež umožní vypracovat **konkrétní soupis stavebních prací**, dodávek a služeb vázaných na výkaz výměr.

Pokud budou jiné záměry, např. změny staveb, změny v užívání staveb, nebo záměry nestavebního charakteru, vyžadovat zpracování dokumentace pro jejich provádění, budou tyto dokumentace vycházet z dokumentace pro provádění staveb a budou patřičně upraveny. Detail rozsahu jednotlivých položek dokumentace bude závislý na konkrétním záměru a tyto položky bude muset danému záměru přizpůsobit zpracovatel. Jak je uvedeno výše, tato

zkušenost je využívána již v současné době – viz § 6a odst. 2 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Pokud dojde v průběhu provádění stavby ke změnám, musí tyto být zobrazeny odlišně v dokumentaci pro provádění stavby, případně bude z původní dokumentace pro provádění stavby vytvořena upravená či doplněná **dokumentace skutečného provedení stavby**. Případná dokumentace skutečného provedení stavby tedy bude vycházet z obsahu dokumentace pro provádění stavby, a není tak nutné vytvářet další samostatný druh dokumentace.

5.3. Dokumentace pro odstranění stavby

Dokumentace pro odstranění stavby bude vycházet ze stávající **dokumentace bouracích prací**, jak je popsána v *příloze č. 15 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb*.

6. Osoby podílející se na přípravě, provádění a užívání staveb

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva budou revidovány a nově vymezeny též povinnosti jednotlivých osob, které se podílejí na navrhování a projektování staveb a na dalších činnostech při výstavbě, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě (srov. § 158 a násl. stávajícího stavebního zákona). V návaznosti mimo jiné na změny v oblasti procesního práva budou revidovány práva, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb (§ 152 a násl. stávajícího stavebního zákona) a postavení, práva a povinnosti autorizovaných osob (*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*).

7. Redefinice základních pojmů stavebního hmotného práva

S ohledem na moderní, technický, technologický a sociální vývoj v oblasti urbanismu, stavebnictví a architektury bude nutné nově definovat základní pojmy stavebního práva včetně pojmu „stavba“, „rodinný dům“ atd. Současná definice stavby bude upravena v porovnání se zahraničními právními úpravami, zkušenostmi s aplikací tohoto pojmu, ale i historickou definicí tohoto pojmu podle dřívějšího stavebního zákona.

Definice základních pojmů však budou měněny uvážlivě, pouze tehdy, pokud stávající znění definic vyvolává v praxi aplikační problémy nebo pokud je to zapotřebí s ohledem na jiné koncepční změny vyvolané rekodifikací veřejného stavebního práva, typicky v oblasti institucionální reformy, digitalizace nebo stavebního práva procesního.

Cílem nových definic či jejich úprav je odstranění výkladových problémů v praxi.

8. Technické normy

Nejasnost stávající právní úpravy souvisí dnes též 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**. Závaznými se však mohou stát, pokud na ně právní předpis odkáže.

V současné době jsou díky tomuto způsobu odkazování v technických normách stanovená závazná pravidla pro výstavbu velmi nepřehledná, neboť mnohé, byť právně závazné údaje jsou těžko dohledatelné, a přístup k nim je navíc **zpoplatněn**, neboť většina norem představuje autorsky chráněná díla vytvářená soukromým sektorem ve vývoji a zkušebnictví.

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.

Od 1. l. 2018 vykonává všechny činnosti související s tvorbou, vydáváním a distribucí technických norem v České republice **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 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. 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.

V rámci rekodifikace bude muset být vyjasněna a sjednocena otázka využívání, resp. **odkazování na technické normy** různými právními předpisy, jejich **závaznosti** a **dostupnosti** technických norem ve stavebnictví, která musí být pro uživatele **bezplatné**, pokud jde o tzv. závazné, resp. zezávazněné technické normy.

8.1. Bezplatný přístup veřejnosti k technickým normám

Bezplatný přístup veřejnosti k technickým normám představuje problematiku, která byla již v minulosti předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu[186] i Nejvyššího správního soudu.[187]

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:

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).

8.2. Využívání technických norem

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, a

c) skutečnost, že technické normy v některých případech upravují příliš obecnou problematiku, která systematicky spadá spíše do obecných požadavků na výstavbu regulovaných vyhláškami MMR, a případně

[186] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.).

[187] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014–63, publ. pod č. 3276/2015 Sb. NSS.

i opačný příliš velký detail požadavků uvedených v podzákonných předpisech.

Je 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 a obsah všech těchto norem není bezplatně veřejně přístupný. Systém určení konkrétních technických norem či technických dokumentů proto bude stanoven tak, aby byl jednoznačný a uživatelsky přívětivý.

Některé technické normy obsahují ustanovení, která co do své obecnosti náleží spíše do požadavků, které mají být upraveny na úrovni **podzákonného právního předpisu** (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 podzákonné úrovni.

Opačně ale mohou některé podzákonné 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 požadavku z hlediska bezbariérového užívání staveb tak, aby byly jednotné z hlediska resortní i věcné působnosti.

Při nápravě stávajícího stavu je třeba respektovat závazky vyplývající z členství 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 ctít 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*.

8.3. Výlučný a indikativní odkaz na technickou normu

Odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly a významu formu **výlučného** (povinného, závazného) nebo **indikativního** odkazu.

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): „*konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažený v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky*“. Na tento pojem pak vyhláška odkazuje u některých technických požadavků na stavby, např. v § 9 odst. 1: *„Stavba musí být navržena a provedena v souladu s normovými hodnotami …“*. Ustanovení § 55 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. pak umožňuje odchýlení od normových požadavků: *„Odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8.“*

Stejný způsob odkazování na normy je využit rovněž ve *vyhlášce č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů*, tj. vyhláška využívá pro odkazy na technické normy pojem „normové hodnoty“ definovaný v § 3 shodně s vyhláškou o obecných technických požadavcích na stavby. V § 15 odst. 2 pak vyhláška č. 398/2009 Sb. umožňuje též odchylky od norem: *„Odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem.“*.

Kromě toho *vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby* 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 – Plynný vodík – Čerpací stanice – Část 1: Obecné požadavky;
- ČSN ISO 17268 **–** Plynný vodík – Plnicí rozhraní pozemních vozidel.

Stavební zákon obsahuje 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., o technických požadavcích na stavby) neobsahuje.

MMR vytvořilo pro snazší orientaci **seznam norem ČSN**, které provádějí jednotlivá ustanovení vyhlášek č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb.[188] Platná právní úprava však neobsahuje oficiální seznam norem, které je nutné dodržet pro naplnění technických požadavků na výstavbu.

Odlišný systém zakotvují **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*

[188] Https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Pravo-a-legislativa-(1)/Normy-CSN-a-souvisejici-informace.

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),

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 splněné 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**, jak doporučuje čl. 45a Legislativních pravidel vlády. Je tak plně v souladu s principem obecné nezávaznosti technických norem. Daný text však rovněž neobsahuje závazný seznam technických norem.

8.4. 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.

V rámci rekodifikace bude zajištěno, aby adresátům práva byla k dispozici **bezplatná 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 adresáti mohli rychle a snadno zorientovat a využívat je. Úhradu za využívání závazných norem ze strany veřejnosti musí zajistit stát prostřednictvím gestorů právních úprav, které závazný odkaz na technické normy využily.

Cílem je také zpřehlednit a **sjednotit způsob odkazování** na technické normy. V souladu s čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády bude zajištěno, aby byl jako základní způsob odkazování na technické normy přednostně využíván **indikativní odkaz**, a pouze v odůvodněných případech, kde to bude nezbytné, odkaz výlučný.

Zároveň bude provedena **revize stavebních norem** a obecné požadavky, které nemají čistě technickou povahu, budou přesunuty buď do nového stavebního zákona, nebo do nového podzákonného právního předpisu (viz výše). Cílem rekodifikace bude posílit zákonnou, resp. podzákonnou úpravu hmotněprávních požadavků na výstavbu zejména tam, kde se nejedná o požadavky čistě technické povahy. V rámci toho se bude vycházet ze základních technických požadavků na stavby a budou respektovány vlastnosti stavebních výrobků vyplývající z unijního práva.

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 s volným pohybem zboží a služeb. Budou stanovena přechodná ustanovení, která zohlední důsledky přijetí nové normy, resp. technického požadavku na stavby v průběhu povolovacího procesu.

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 a musí být v českém jazyce (bude se jednat o tzv. „sponzorovaný přístup“). Přijaté řešení však musí být zároveň 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 již v rámci jeho nyní plánované novelizace).

Orgánem odpovědným za řádnou publicitu norem bude Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, resp. Česká agentura pro standardizaci.

9. Složkové právní předpisy

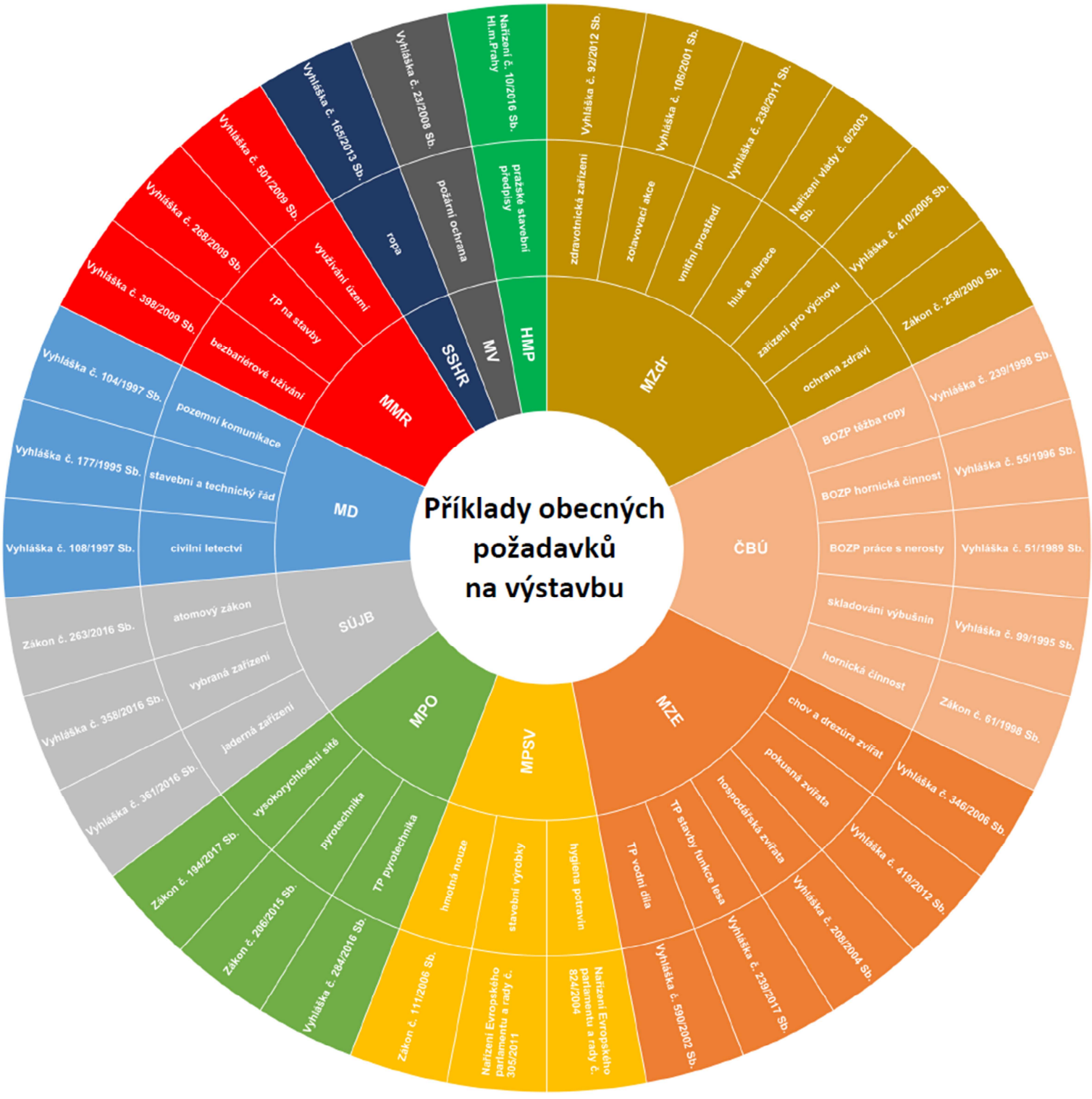
V důsledku rekodifikace v oblasti veřejného stavebního hmotného práva budou kromě stávajícího stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů dotčeny zejména níže uvedené zvláštní právní (složkové) předpisy chránící jednotlivé veřejné zájmy vzhledem ke stavebnímu zákonu (a jejich prováděcí právní předpisy). Nad rámec toho jsou v kapitole 4 „Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže“ uvedeny další právní předpisy, které také mají vztah k veřejnému stavebnímu hmotnému právu a které bude nutné revidovat i v návaznosti na změny dle jiných částí tohoto věcného záměru.

Seznam zvláštních právních (složkových) předpisů bude v pozdějších fázích legislativního procesu upravován, mj. v návaznosti na detailní výsledný způsob a rozsah integrace dotčených orgánů v paragrafovém znění nového stavebního zákona a doprovodného zákona.

Cílem připomínkového řízení a dalšího projednávání tohoto věcného záměru v oblasti stavebního hmotného práva, stejně jako v oblasti institucionálních změn, je identifikovat případné další požadavky související s veřejným stavebním hmotným právem, které by bylo vhodné integrovat do nového stavebního zákona nebo prováděcího právního předpisu, a to v souladu s usnesením vlády České republiky ze dne 21. 9. 2016, č. 828, kterým se mj. ukládá „*ministryni pro místní rozvoj, ministrům životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany, vnitra a spravedlnosti zanalyzovat při přípravě právních předpisů, které se dotýkají územní přípravy, umisťování a povolování staveb, možnosti zjednodušení a navrhovat konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení … úprav souvisejících zákonů s maximální mírou integrace do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona*“.

Identifikaci a návrh revize požadavků hmotného práva ve složkových zákonech ve vztahu k novému stavebnímu zákonu (stavební právo v širším smyslu) musí provést ministerstva a další ústřední orgány státní správy, které jsou jejich věcnými gestory.

9.1. Graf: právní předpisy s požadavky na výstavbu (příklady)



9.2. Tabulka: právní předpisy s požadavky na výstavbu (příklady)

Ústřední / jiný orgán st. správy	*Druh právního předpisu*	*Číslo právního předpisu*	*Název právního předpisu*	*Příklad požadavku*
MMR	Vyhláška	501/2006 Sb.	o obecných požadavcích na využívání území - ***platí na území celé ČR s výjimkou území hlavního města Prahy***	Požadavky - na vymezování pozemků (dopravní napojení, umístění odstavných a parkovacích stání, nakládání s odpady a odpadními vodami, vsakování nebo odvádění srážkových vod) - na umisťování staveb (rozvodných energetických vedení, vedení elektronických komunikací, studní, garáží, odstavných a parkovacích stání, servisů, opraven a čerpacích stanic pohonných hmot, žump, malých čistíren odpadních vod, oplocení, staveb pro reklamu a reklamních zařízení - na vzájemné odstupy staveb
MMR	Vyhláška	268/2009 Sb.	o technických požadavcích na stavby - ***platí na území celé ČR s výjimkou území hlavního města Prahy***	Technické požadavky na stavby, které náleží do působnosti obecných stavebních úřadů: - na mechanickou odolnost a stabilitu - na denní a umělé osvětlení, větrání a vytápění, - na proslunění, - na ochranu proti hluku a vibracím - na úsporu energie a tepelnou ochranu - na bezpečnosti při užívání stavby
MMR	Vyhláška	398/2009 Sb.	o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb	Technické požadavky na stavby a jejich části, kterými se zabezpečuje užívání staveb osobami s pohybovým, zrakovým, sluchovým a mentálním postižením,

				osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku nebo dítě do tří let
Hlavní město Praha	Nařízení	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) - ***platí pouze na území hlavního města Prahy***	Požadavky na vymezování pozemků a umisťování staveb na nich a dále technické požadavky na stavby, které náleží do působnosti obecných stavebních úřadů
MZe	Vyhláška	590/2002 Sb.	o technických požadavcích pro vodní díla	Technické požadavky na stavby vodních děl, např.: - na mechanickou odolnost a stabilitu - na bezpečnost při užívání stavby - na odolnost proti zneužití násilnou činností - na ochranu konstrukcí vodního díla před účinky mrazu, ledu a splavenin
MZe	Vyhláška	239/2017 Sb.	o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa	Technické požadavky pro stavby lesních cest, stavby na ostatních trasách pro lesní dopravu, stavby hrazení bystřin a strží a stavby pro úpravu vodního režimu lesních půd, např.: - na dopravní zpřístupnění co největší plochy lesa, - na co nejméně narušování prostorového uspořádání a stabilitu lesních porostů
MZe	Vyhláška	208/2004 Sb.	o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat	Požadavky na dispoziční, technické a provozní řešení stájí, boxů, klecových systémů s ohledem na druh a věkovou kategorii nebo hmotnost a další specifické požadavky na ochranu a pohodu hospodářských zvířat, např.: - na dostatečný prostor, jeho členění a vybavení - na dostatečné větrání, osvětlení, vytápění

MZe	Vyhláška	419/2012 Sb.	o ochraně pokusných zvířat	Požadavky na prostory a vybavení zařízení, pokud jde o jejich funkci a obecné uspořádání, chovné prostory, prostory pro provádění obecných a specifických pokusů, provozní prostory, požadavky na prostředí a jeho kontrolu, pokud jde o větrání a teplotu, osvětlení, hluk, poplašné systémy, a další požadavky na zařízení, prostory a vybavení
MZe	Vyhláška	346/2006 Sb.	o stanovení bližších podmínek chovu a drezúry zvířat	Podmínky pro zachování fyziologických funkcí volně žijících zvířat, která jsou vychovávána, cvičena a používána k drezúře a zajištění jejich biologických potřeb v místě zimoviště a v místě, kde je prováděna jejich drezúra nebo kde jsou využívána pro veřejné vystoupení např.: - na dostatečný prostor, jeho členění a vybavení - na dostatečné větrání, osvětlení, vytápění
MD	Vyhláška	104/1997 Sb.	kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích	Podmínky pro vzájemné připojování pozemních komunikací nebo připojování sousedních nemovitostí k silnicím a místním komunikacím, které zajistí - bezpečnost silničního provozu - potřebnou dopravní výkonnost - potřebný rozhled - plynulé vedení a průjezd dopravních proudů - řádné odvodnění
MD	Vyhláška	177/1995 Sb.	kterou se vydává stavební a technický řád drah	Požadavky na prostorovou průchodnost určenou průjezdným průřezem odpovídajícím obrysu drážního vozidla a přechodnost drážních vozidel se zřetelem na provozní potřeby drah

				(schopnost železničního stavebního objektu převést kolejové vozidlo po vlastní konstrukci při zachování bezpečnosti železničního provozu)
MD	Vyhláška	108/1997 Sb.	kterou se provádí zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví	Technické a provozní podmínky jednotlivých druhů letišť, např.: - na služební místnost pro navigační přípravu posádek letadel - na veřejně přístupný prostor pro cestující a posádku - na veřejné sanitární zařízení - na veřejný telefon - na veřejně přístupné parkoviště automobilů - na plnění letadel leteckými pohonnými hmotami a oleji - na vybavení pro poskytování předletového ošetření letadel - na hangárování nebo parkování a střežení letadel na určeném místě, včetně prostředků pro kotvení letadel - na letištní službu
MV	Vyhláška	23/2008 Sb.	o technických podmínkách požární ochrany staveb	Technické podmínky požární ochrany na: - odstupové vzdálenosti a požárně nebezpečný prostor - zdroje požární vody a jiného hasiva - vybavení stavby vyhrazeným požárně bezpečnostním zařízením - přístupové komunikace a nástupní plochy pro požární techniku - stavební konstrukce a technologické zařízení - evakuaci osob a zvířat
MZdr	Zákon	258/2000 Sb.	Zákon o ochraně veřejného zdraví	Požadavky např. na: - prostorové podmínky, vybavení, provoz, osvětlení, vytápění, mikroklimatické podmínky a zásobování vodou pro stavby zařízení pro

				výchovu a vzdělávání - hluk a přenos vibrací pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb
MZdr	Vyhláška	410/2005 Sb.	o hygienických požadavcích na prostory a provoz zařízení a provozoven pro výchovu a vzdělávání dětí a mladistvých	Hygienické požadavky na prostorové podmínky (např. hygienická zařízení a šatny), vybavení, provoz, osvětlení, vytápění, větrání, mikroklimatické podmínky, zásobování vodou
MZdr	Nařízení Vlády ČR	272/2011 Sb.	o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací	Požadavky na - hygienické limity hluku a vibrací na pracovištích, způsob jejich zjišťování a hodnocení a minimální rozsah opatření k ochraně zdraví zaměstnance - hygienické limity hluku pro chráněný venkovní prostor, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prostory staveb - hygienické limity vibrací pro chráněné vnitřní prostory staveb
MZdr	Vyhláška	6/2003 Sb.	kterou se stanoví hygienické limity chemických, fyzikálních a biologických ukazatelů pro vnitřní prostředí pobytových místností některých staveb	Mikroklimatické podmínky (teplota, vlhkost a proudění vzduchu ve vnitřním prostředí staveb) v pobytových místnostech staveb zařízení pro výchovu a vzdělávání, vysokých škol, škol v přírodě, staveb pro zotavovací akce, staveb zdravotnických zařízení léčebně preventivní péče, ústavů sociální péče, ubytovacích zařízení, staveb pro obchod a staveb pro shromažďování většího počtu osob
MZdr	Vyhláška	238/2011 Sb.	o stanovení hygienických požadavků na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních hracích ploch	Požadavky na - odvodnění a odkanalizování - odpočinkové plochy - záchody, sprchy - šatny nebo převlékací kabiny - likvidaci odpadků

MZdr	Vyhláška	106/2001 Sb.	o hygienických požadavcích na zotavovací akce pro děti	Požadavky na umístění, prostorové podmínky a funkční členění staveb a zařízení, včetně jejich vybavení, a na ubytování, osvětlení, úklid, zásobování vodou, odstraňování odpadů a odpadních vod
MZdr	Vyhláška	92/2012 Sb.	o požadavcích na minimální technické a věcné vybavení zdravotnických zařízení a kontaktních pracovišť domácí péče	Požadavky na: - dodávku pitné vody - dodávku teplé vody - odvod odpadních vod - větrání a vytápění - rozvod elektrické energie - připojení k telefonní síti a internetu - provozně uzavřený a funkčně provázaný celek - bezpečnost
ČBÚ	Zákon	61/1988 Sb. (§ 30)	o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě	Požadavky na sklady výbušnin, např. na: - bezpečnost a ochranu zdraví při práci - bezpečnost provozu při nakládání s výbušninami - bezpečnost okolí těchto staveb
ČBÚ	Vyhláška	99/1995 Sb.	o skladování výbušnin	Požadavky např. na: - umístění, konstrukci a provedení skladů výbušnin - zajištění skladů výbušnin - bezpečnost provozu a ochranu zdraví při práci ve skladech výbušnin
ČBÚ	Vyhláška	51/1989 Sb.	o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při úpravě a zušlechťování nerostů	Požadavky např. na: - vstup do objektů - vstup na pracoviště - půdorysnou plochu pracoviště - vlastnosti podlahy pracoviště - osvětlení, větrání pracoviště - dveře a vrata, jejich umístění, počet, rozměry a materiály
ČBÚ	Vyhláška	55/1996 Sb.	o požadavcích k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu	Požadavky např. na: - umístění pomocných provozní objektů, (dílna, kancelář, sklad nebo

			při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí	odpočívárna) - půdorysnou plochu pracoviště - vlastnosti podlahy pracoviště - osvětlení, větrání pracoviště - dveře a vrata, jejich umístění, počet, rozměry a materiály
ČBÚ	Vyhláška	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 prováděné hornickým způsobem	Požadavky např. na: - vstup do objektů a na pracoviště - půdorysnou plochu a světlou výšku pracoviště, - vlastnosti podlahy pracoviště - osvětlení, větrání pracoviště - dveře a vrata, jejich umístění, počet, rozměry a materiály
SÚJB	Zákon	263/2016 Sb.	atomový zákon	Požadavek na ochranu stavby před pronikáním radonu z podloží do stavby
SÚJB	Vyhláška	358/2016 Sb.	o požadavcích na zajišťování kvality a technické bezpečnosti a posouzení a prověřování shody vybraných zařízení	Technické požadavky - na vybrané zařízení a část vybraného zařízení a obalové soubory pro přepravu, skladování a ukládání vyhořelého jaderného paliva - na stavební vybraná zařízení - na řídicí vybraná zařízení
SÚJB	Vyhláška	361/2016 Sb.	o zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu	Požadavky pro vymezení, fyzické ohraničení a detekci narušení - střeženého prostoru, - chráněného prostoru, - vnitřního prostoru - životně důležitého prostoru Požadavky na - rozsah omezení vstupu a vjezdu do nich, - technická opatření k zabezpečení jaderného zařízení a jaderného materiálu,
Správa	Vyhláška	165/2013	o druzích ropy a skladbě	Požadavky na skladovací

státních hmotnýc h rezerv		Sb.	ropných produktů pro skladování v nouzových zásobách ropy, o výpočtu úrovně nouzových zásob ropy, o skladovacích zařízeních a o vykazování nouzových zásob ropy	zařízení, např. na: - nejmenší povolený objem - konstrukce jednotlivých nádrží - možnost propojení na ropovod - vybavení měřícím zařízením
MPO	Zákon	194/2017 Sb.	o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů	Požadavek na vybavení budovy fyzickou infrastrukturou pro zavedení vysokorychlostní sítě elektronických komunikací až do koncového bodu sítě v prostorách koncového uživatele včetně přístupového bodu – vztahuje se na budovy pro bydlení s více než dvěma byty, obchod nebo budovy občanského vybavení.
MPO	Zákon	206/2015 Sb. (§ 26 – 29)	o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice)	Požadavky - na konstrukce, stavební otvory a jejich výplně, elektronickou zabezpečovací signalizaci, výfukové plochy skladu pyrotechnických výrobků - na uspořádání skladu pyrotechnických výrobků - na kvalitu vnitřního prostředí skladu pyrotechnických výrobků (vlhkost, teplota) - na max. čistou hmotnost skladovaných výbušných látek - na požární bezpečnost
MPO	Zákon	311/2006 Sb. (§ 5)	o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách)	Požadavky na umístění čerpacích stanic a hygienické, technické a technologické požadavky pro projektování nových a stavebních změn stávajících čerpacích stanic
MPO	Vyhláška	284/2016 Sb. (§ 5)	kterou se provádějí některá ustanovení zákona o pyrotechnice	Požadavky na konstrukci stěn, přepážek, dveří a střešních konstrukcí, povrchovou úpravu vnitřních stěn, stropu a podlah, bezpečnostní vzdálenost, obložnost a požární zabezpečení skladu a ochranu

				před účinky vnějších vlivů
MPSV	Zákon	111/2006 Sb.	o pomoci v hmotné nouzi	Jiný než obytný prostor nebo stavba pro individuální či rodinnou rekreaci musí mít pro účely poskytnutí doplatku na bydlení podle tohoto zákona povahu samostatně vymezeného uzamykatelného prostoru s minimálně jednou pobytovou místností, který svou polohou, velikostí a stavebním uspořádáním splňuje dále uvedené požadavky k tomu, aby se v něm zdržovaly a bydlely osoby, a neomezený přístup k pitné vodě. Pro vymezení jiného než obytného prostoru se použijí § 3 písm. i), § 8, § 10 odst. 5 a 6, § 11, § 38, § 44 odst. 1 písm. a) a § 44 odst. 1 věta druhá vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně. Pro vymezení stavby pro individuální či rodinnou rekreaci se použijí § 3 písm. i), § 8, § 11, § 38 a § 40 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby, ve znění účinném ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, přiměřeně s tím, že tato stavba musí mít záchod.
	Nařízení Evropského parlamentu a Rady	305/2011	kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS (Příloha I – Základní požadavky na stavby)	Základní požadavky na stavby: - na mechanickou odolnost a stabilitu - na požární bezpečnost - na hygienu, ochranu zdraví a životního prostředí - na bezpečnost a přístupnost při užívání - na ochranu proti hluku - na úsporu energie a tepla - na udržitelné využívání přírodních zdrojů
	Nařízení	852/2004	o hygieně potravin	Obecné požadavky

	Evropského parlamentu a Rady			na potravinářské prostory, např.: - na vnější úpravu povrchů, konstrukce, polohu a velikost - počet a umístění umyvadel, splachovacích záchodů - větrání, osvětlení - kanalizační zařízení
MV	vyhláška	246/2001	o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci)	Stanovuje bližší podmínky požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru
MV	zákon	119/2002 Sb.	o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních)	Stanovuje požadavky na stavby střelnice, muniční sklady či trhací jámy pro munici

9.3. Graf: právní předpisy upravující dokumentaci staveb (příklady)

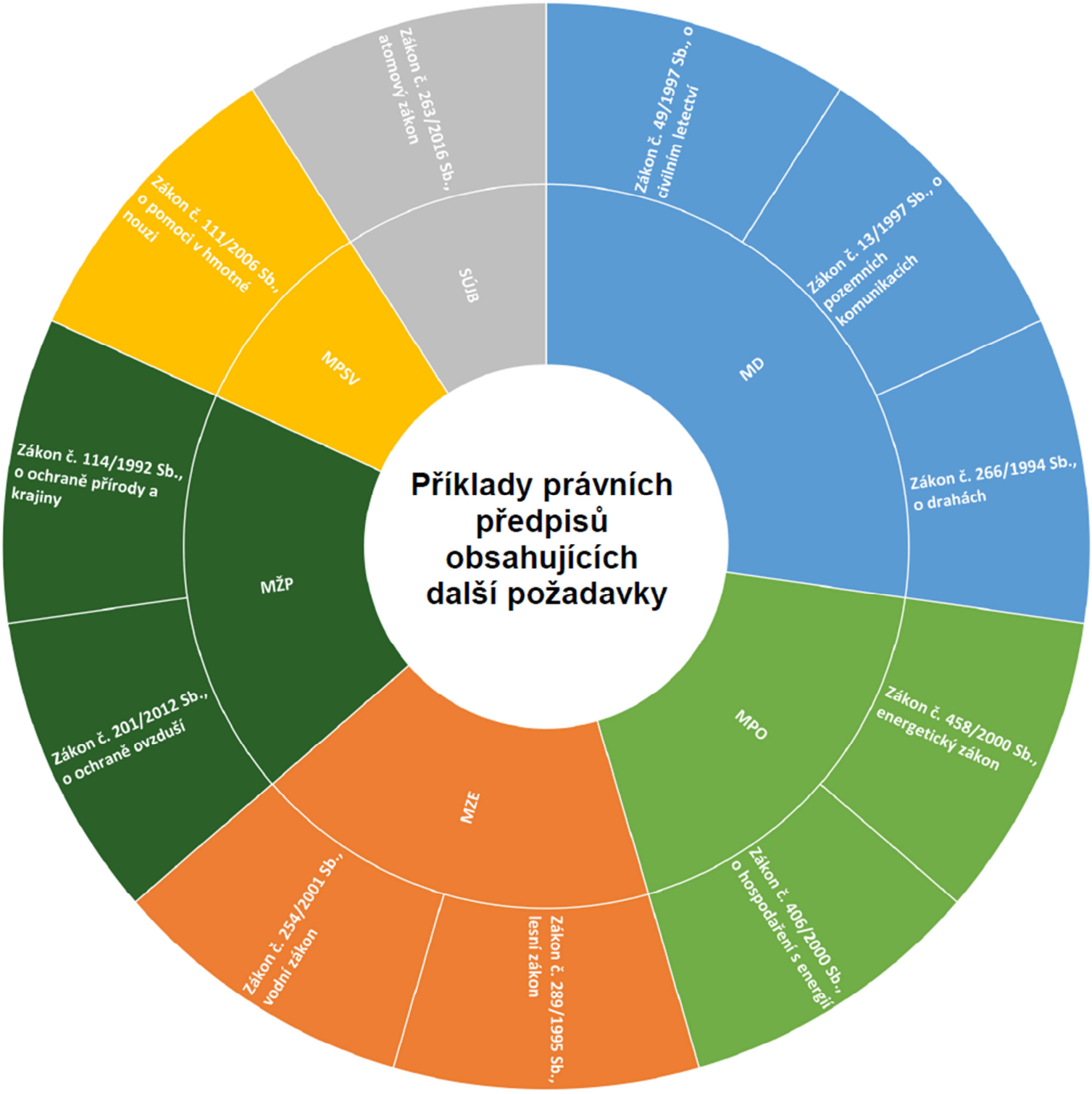
9.4. Tabulka: právní předpisy upravující dokumentaci staveb a požadavky na zpracovatele (příklady)

Ústřední/ jiný orgán st. správy	*Druh právního předpisu*	*Číslo právního předpisu*	*Název právního předpisu*	*Příklad požadavku*
MMR	Vyhláška	499/2006 Sb.	o dokumentaci staveb	Stanoví rozsah a obsah - dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení (dále jen „stavba“) - dokumentace pro vydání rozhodnutí o změně využití území - dokumentace pro vydání rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území - dokumentace pro vydání společného povolení - projektové dokumentace pro ohlášení stavby uvedené v § 104 odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona nebo projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení - projektové dokumentace pro provádění stavby - dokumentace skutečného provedení stavby
MMR	Zákon	183/2006 Sb.	o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)	Dokumentaci nebo projektovou dokumentaci uvedenou v § 158 stavebního zákona musí zpracovat autorizovaná osoba podle zákona č. 360/1992 Sb.
MMR	Zákon	360/1992 Sb.	o výkonu povolání autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě	Stanoví oprávnění vykonávat vybrané a další odborné činnosti v rozsahu oboru, popřípadě specializace, pro kterou byla udělena autorizace; autorizovanými osobami jsou - autorizovaný architekt - autorizovaný inženýr - autorizovaný technik
MD	Vyhláška	146/2008	o rozsahu a obsahu projektové	Stanoví rozsah a obsah projektové dokumentace

		Sb.	dokumentace dopravních staveb	pro ohlášení stavby nebo projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení pro stavby - letecké - drah a na dráze - dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací
MŽP	Zákon	62/1988 Sb.	o geologických pracích	Upravuje - oprávnění k projektování geologických prací - osvědčení odborné způsobilosti
MŽP	Vyhláška	369/2004 Sb.	o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek	Upravuje postup při projektování geologických prací, při schvalování projektu geologických prací a jeho změn a stanovuje náležitosti projektu geologických prací
MŽP	Vyhláška	206/2001 Sb.	o osvědčení odborné způsobilosti projektovat, provádět a vyhodnocovat geologické práce	Upravuje obory, pro něž se osvědčuje odborná způsobilost projektovat geologické práce
MŽP	Zákon	185/2001 Sb.	o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů	Upravuje pravidla posuzování staveb k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů
ČBÚ	Zákon	44/1988 Sb.	o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)	Upravuje - projektování, výstavbu a rekonstrukce dolů a lomů, včetně výsypek, odvalů a odkališť - náležitosti dokumentace
ČBÚ	Zákon	61/1988 Sb.	o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě	Upravuje oprávnění báňského projektanta k projektování děl v podzemí vzniklých při činnostech podle § 3 písm. c), d), h) nebo i), důlních děl a důlních staveb pod povrchem

ČBÚ	Vyhláška	298/2005 Sb.	o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů	Upravuje požadavky na odbornou způsobilost báňského projektanta
ČÚZK	Zákon	200/1994 Sb.	o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením	Vymezuje zeměměřické činnosti (např. vyhotovení geometrického plánu, dokumentace o vytyčení hranice pozemku, zeměměřických podkladů) a upravuje práva a povinnosti při jejich výkonu a ověřování výsledků zeměměřických činností
ČÚZK	Vyhláška	31/1995 Sb.	kterou se provádí zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením	Stanoví - předmět a obsah výsledků zeměměřických činností ověřovaných fyzickou osobou s úředním oprávněním - náležitosti geodetické části dokumentace skutečného provedení stavby využívané pro vedení základních státních mapových děl - udělování úředního oprávnění pro ověřování výsledků zeměměřických činností

9.5. Tabulka: právní předpisy s požadavky na stavebníky a stavební úřady (příklady)



F. ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU

Rekodifikace veřejného stavebního práva se projevuje i v otázkách přezkumu rozhodnutí a jiných forem činnosti veřejné správy, vykonávaných v oblasti veřejného stavebního práva.

V prvé řadě se zde proto věcný záměr zaměřuje na konkrétní návrhy v oblasti soudního přezkumu zásahů stavebních úřadů do veřejných subjektivních práv, 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 C, ve které popisuje navrhované změny v oblasti územního plánování, zaměřuje na problematiku soudního přezkumu ÚPD. Navazuje přitom na obě vymezené varianty změn ve formě ÚPD, a to variantními řešeními v oblasti jejího abstraktního i incidenčního přezkumu (část 2).

1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu

1.1. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách

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.

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.[189] 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.“*[190]

Mezi tyto úřady samozřejmě spadají i stavební úřady, jejichž rozhodnutí o (ne)povolení stavby bude **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 proti němu samozřejmě moci podat žalobu a domáhat se jeho zrušení nebo vyslovení jeho nicotnosti.

Rekodifikace nemůže opomenout ani další dvě formy zásahů, proti nimž s. ř. s. umožňuje podání žaloby – nečinnost stavebního úřadu[191] a (nezákonný) zásah stavebního úřadu.[192] Níže uvedené návrhy se tudíž týkají právě i těchto žalobních typů, není-li níže uvedeno jinak.

---

[189] Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.).

[190] Viz Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937. s. 403.

[191] Srov. § 79 a násl. s. ř. s.

[192] Srov. § 82 a násl. s. ř. s.

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** v otázce (ne)možnosti realizovat stavební záměr. Plně to odpovídá uvedeným ústavněprávním východiskům.

Většina níže rozebraných návrhů může být využitelná pro soudní přezkum správních rozhodnutí v s. ř. s. obecně. Přesto se věcný záměr drží rámce stavebního práva a **omezuje tyto návrhy pouze na stavební věci a přezkum rozhodnutí stavebního úřadu**. Z toho samého důvodu se navrhuje upravit změny v oblasti soudního přezkumu **v novém stavebním zákoně**, a nikoliv v s. ř. s. Obecná právní úprava tedy zásadně nebude navrhovanými změnami dotčena.

1.2. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace

Dnešní právní stav je takový, že ÚPD ve formě opatření obecné povahy nebo její část může být zrušena již v rámci veřejné správy v **přezkumném řízení**.

Kromě toho podléhá ÚPD **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 uplatnili v procesu projednávání územního plánu.[193] Řízení o návrhu na abstraktní přezkum ÚPD může probíhat ve dvou instancích správního soudnictví a následně ještě před Ústavním soudem v případě, kdy došlo k zásahu do ústavně zaručených práv.

Problematický je i **incidenční přezkum** ÚPD (v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, které z daného opatření obecné povahy vychází) podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Incidenčnímu přezkumu ÚPD se tedy věnuje až správní soud v konkrétní věci, nikoli správní orgán rozhodující o vydání rozhodnutí podle stavebního zákona.

Podle stávající judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu na incidenční návrh nemá dopadat lhůta, která časově omezuje návrh na abstraktní přezkum opatření obecné povahy. Od 1. 1. 2018 zákonodárce úpravu této lhůty novelizoval, je však otázkou, jak uplatnění nové jednoroční lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. v incidenčním přezkumu Nejvyšší správní soud vyloží.

Předkladatel má proto za cíl soudní přezkum ÚPD zpřehlednit a zajistit dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi v této oblasti kolidujícími zájmy.

[193] 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 nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018.

2. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách

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 zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Již za první republiky se o tehdejším 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 nepřípustným, aby soud reformoval akty ministrů a aby i zemské výbory byly postaveny pod kontrolu správního soudu s opominutím zemských sněmů.“*[194]

Na to navazuje ve své judikatuře i Nejvyšší správní soud, podle kterého „[ú]*kolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“*[195]

Tuto v zemích bývalého Československa dlouhodobě ukotvenou konstrukci vztahu správních soudů a správních orgánů však český i slovenský zákonodárce již v několika případech prolomil. V obou zemích je např. možné **moderovat správní trest**.[196] 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.[197] Dalším příkladem uplatnění apelačního principu je úprava tzv. **informačního příkazu** v § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení platí, že: *„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.“*[198] Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení ve své judikatuře

---

[194] Hoetzel, J., cit. výše, s. 447.

[195] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS.

[196] Srov. § 78 odst. 2 s. ř. s. a § 198 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

[197] Srov. § 91a odst. 1 písm. b) a § 91b odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[198] Jakkoli si předkladatel je vědom určitých specifik informační agendy a skutečnost, že v tomto případě nejde o uplatnění apelace v její ryzí podobě, judikatura Nejvyššího správního soudu k informačním věcem obsahuje relevantní obecná východiska.

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 a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. (…).*“[199]

Úpravu umožňující nahradit rozhodnutí správního orgánu soudem v rámci apelačního principu zavedlo několik členských států, ve kterých jinak soudnictví vychází ze stejných kasačních principů jako u nás. Např. v Rakousku tak zemské soudy tímto způsobem řeší i případy, které se týkají výstavby a ochrany životního prostředí, stejně tak fungují specializované švédské soudy (zaměřené přímo na využívání území a ochranu životního prostředí).

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva se lze těmito úpravami inspirovat a zavést jistou formu **apelace v soudním přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů**. Ta správnímu soudu **fakultativně** umožní (tj. nebude se jednat o povinnost) 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.

Rekodifikace proto povede k zavedení možnosti omezené apelace ve stavebních věcech v podobě **možnosti správního soudu změnit rozhodnutí žalovaného stavebního úřadu**. Bude se tak dít pouze ve věcech, v nichž k takovému rozhodnutí bude mít správní soud dostatek podkladů a bude nade vši pochybnost zřejmé, že by po zrušení rozhodnutí soudem a vrácení věci k novému rozhodnutí stavebního úřadu neexistovala jiná možnost, než rozhodnout daným způsobem o (ne)povolení stavby či o doplnění nebo zrušení konkrétních podmínek pro umístění nebo provedení stavby v rozhodnutí.

Půjde tak především o případy odlišného právního názoru na víceméně nezměněný skutkový stav, kdy je postaveno najisto, že kdyby soud věc vrátil správnímu orgánu, ten by nemohl rozhodnout jinak. Měnící rozhodnutí proto především bude šetřit čas a zvýší (pro všechny zúčastněné) hospodárnost celého procesu tím, že povede k odstranění zcela formální fáze rozhodování správního

[199] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73. Nad rámec uvedeného doplňujeme, že 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 [§ 243d písm. b) o. s. ř. ve znění novely provedené zákonem č. 404/2012 Sb.]. Zavedení této možnosti se neukazuje být v praxi problematické.

orgánu, který by tak jako tak musel rozhodnout předem známým způsobem a do svého rozhodnutí by musel bez dalšího převzít závazný právní názor soudu.

Změna rozhodnutí soudem má každopádně směřovat k **adekvátnímu odstranění nezákonnosti rozhodnutí nebo vady řízení**. V drtivé většině případů se bude jednat o napravení nesprávného posouzení hmotněprávních otázek, ke kterému bude mít správní soud dostatek podkladů. Správní soudy naopak nebudou přebírat povinnost provádět technické posouzení, ke kterému nemají dostatek podkladů ani odborné (technické) kvalifikace.

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 změnou rozhodnutí bude napravovat jen nezákonnost rozhodnutí.

Dalším klíčovým předpokladem funkčnosti apelace ve stavebních věcech bude, že **správní soud nebude muset provádět dokazování**. Jeho těžiště musí i nadále zůstat ve správním řízení stavebního úřadu o povolení stavby. Na pozadí této myšlenky je pro správní soudnictví stěžejní **zásada subsidiarity správního soudnictví**.

Změna rozhodnutí pak samozřejmě **nebude možná** ani tehdy, 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 ústavní pořádek České republiky a potažmo judikatura Ústavního soudu obecně poskytuje silnou ochranu.[200] Z povahy 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. Správní soudy také budou muset respektovat prostor, ve kterém správní orgány požívají správního uvážení. Aby bylo dáno za dost formálním aspektům změny rozhodnutí, bude dále nutné výslovně zakotvit (zejména pro účely právní moci a výkonu rozhodnutí), že změnový výrok rozsudku nahrazuje původní výrok správního orgánu nebo jeho část.

[200] Viz např. nález 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 (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.

Jak již uvedeno, možnost soudu změnit rozhodnutí bude **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.[201] 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 i výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Pokud správní soud využije možnosti změnit napadené správní rozhodnutí, navrhuje se **vyloučit takto změněné rozhodnutí z přezkumného řízení** ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Byť by přezkum soudem změněného rozhodnutí mohl být teoreticky přípustný, není ústavně souladné, aby v materiální rovině rozhodnutí soudu přezkoumával orgán veřejné správy.

Po změně správního rozhodnutí soudem také již **nebude připadat v úvahu obnova správního řízení** ve smyslu § 100 a násl. správního řádu. S ohledem na právní jistotu účastníků soudního řízení správního, ve kterém soud využil apelace a změnil napadené správní rozhodnutí, bude nejvhodnější soudem změněné rozhodnutí z obnovy řízení dle správního řádu výslovně vyloučit. Tato speciální právní úprava bude součástí nového stavebního zákona. Obnova řízení bude v takovém případě možná jen v rámci soudního řízení správního podle § 111 a násl. s. ř. s., protože již půjde o věc pravomocně skončenou rozsudkem správního soudu. Pokud v rámci řízení o povolení obnovy dle s. ř. s. dojde k povolení obnovy řízení, dojde zde současně ke zrušení dotčeného soudního rozhodnutí a nové rozhodování bude provádět příslušný správní orgán. Tuto speciální úpravu bude dle předkladatele nutné provést novelou s. ř. s., neboť speciální úprava v novém stavebním zákoně by představovala nežádoucí nepřímou novelu s. ř. s.

Navrhované zavedení možnosti omezené apelace se **nebude týkat Nejvyššího správního soudu**. Nejvyšší správní soud je striktně konstruován jako kasační soud s přezkumnou pravomocí, který rozhoduje o kasační stížnosti jako mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému a vykonatelnému rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud navíc může již dnes v případě důvodné kasační stížnosti zrušit rozhodnutí krajského soudu, a případně i rozhodnutí žalovaného (a správního orgánu prvního stupně), je-li to procesně hospodárné, protože ke zrušení rozhodnutí žalovaného byly důvody již v řízení

[201] Viz § 110 odst. 2 s. ř. s.

před krajským soudem.[202] Z toho důvodů se nejeví jako nezbytné, aby se apelace v jakémkoliv měřítku uplatňovala i v řízení před Nejvyšším správním soudem.[203]

2.2. Nepřípustnost žalobního bodu z důvodu koncentrace

Věcný záměr se v oblasti procesních změn celkově drží zásady **účinnosti uplatňování námitek účastníků řízení**.[204] 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 námitky vést k přiměřeným důsledkům pro všechny účastníky řízení.

Této myšlence naopak odporuje např. vznášení námitek, které svojí povahou patří do prvostupňového řízení, až v odvolacím řízení[205], a zejména pak vznášení námitek dříve neuplatněných v řízení před orgány veřejné správy až v rámci správního soudnictví. To lze obecně označit za nežádoucí. Právní úprava či judikatura rozvolňující tuto základní perspektivu vedou nejen k objektivní nehospodárnosti řízení a oddalování konečného rozhodnutí, ale též k důvodně pociťovaným procesním nespravedlnostem a omezování právní jistoty.

Námitka, kterou žalobce neuplatnil v řízení o povolení stavby, ze kterého vzešlo napadené rozhodnutí, **ač tak učinit mohl**, proto bude v řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu **nepřípustná**.[206]

Správní právo procesní a ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví stojí na velmi důležité **zásadě subsidiarity**.[207] 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.*

---

[202] Viz § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.: *„Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout a) o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, 76 a 78 se použijí přiměřeně* (…).“

[203] Na Slovensku kasační soud (Nejvyšší soud) sice může využít apelace, protože může změnit dokonce rozhodnutí krajského soudu tak, že zruší rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátí k dalšímu řízení. U nás je ovšem obdobou tohoto procesního řešení citovaná úprava v § 110 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud navíc v praxi nikdy ani nevyužil apelační možnost postupu podle výše zmíněného § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byť by tak teoreticky podle textu tohoto ustanovení učinit mohl.

[204] To samozřejmě neplatí u vad, ke kterým soud přihlíží i bez ohledu na to, jestli žalobce tuto vadu namítá. Blíže viz § 76 s. ř. s.

[205] 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.

[206] Obdobně viz § 104 odst. 4 s. ř. s.

[207] 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.

Byly by to námitky prekludované nebo nedovolené novoty. Stížnost, která by obsahovala jen námitky v řízení správním neuplatněné, jest in toto nepřípustná a aliminuje se.“[208]

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 nejblíže 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.*“[209]

Na tato východiska dnes pamatuje § 68 písm. a) s. ř. s., který stanoví nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon.[210] 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, 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 příčí, 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 řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zřetelněji upravit, aby jasně a předvídatelně stanovovala hranice procesního postupu účastníků stavebního řízení, resp. pozdějšího žalobce.

---

[208] Hoetzel, J., cit. výše, s. 436.

[209] Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1861/07 ze dne 5. 11. 2007.

[210] Žaloba je pak přípustná v případě změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bylo-li změněno na újmu pozdějšího žalobce k opravnému prostředku jiného.

V novém stavebním zákoně bude zakotvena speciální právní úprava k § 68 písm. a) s. ř. s., případně k § 46 odst. 1 s. ř. s. Bude založena buď na aspektu vyčerpání opravných prostředků, či na povinnosti vyčerpat své námitky. Nesplnění této povinnosti ve vztahu ke konkrétnímu žalobnímu (návrhovému) bodu povede k jeho odmítnutí. Alternativní možností je stanovit nepřípustnost dříve neuplatněných žalobních bodů speciálně k § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který upravuje právě žalobní body jako jednu z náležitostí žaloby proti rozhodnutí. Může být například v novém stavebním zákoně speciálně stanoveno, že lze v žalobě uplatnit pouze žalobní body, které vychází z námitek řádně uplatněných ve správním (stavebním) řízení s následkem jejich nepřípustnosti v případě nesplnění této podmínky.[211]

Ať už nový stavební zákon zvolí kteroukoliv z uvedených cest, bude třeba také pamatovat na vazbu k plánovacím smlouvám, kterou předkladatel věcného záměru popisuje v kapitole C. Obec nebude moci uplatnit žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy. Stejné pravidlo bude platit i pro vlastníka či správce veřejné infrastruktury či jiné účastníky plánovací smlouvy.

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**.[212] V rozsudku *Komise proti Německu*[213] pak výslovně konstatoval, že **čl. 11 směrnice EIA odporuje ustanovení** německého práva,

[211] 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.

[212] 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.

[213] Rozsudek ve věci C-137/14 *Komise proti Německu* ze dne 15. 10. 2015.

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 víře****, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení.*“[214]

Judikatura Soudního dvora EU brání paušálnímu omezení věcného rozsahu soudního přezkumu. Současně z ní plyne možnost zakotvení nepřípustnosti takových námitek, které žalobce uplatnil bez racionálního důvodu. Takové námitky lze označit za nezpůsobilé k bližšímu posouzení. Vhodnou alternativou může být i **zkoumání důvodů**, pro které k uplatnění námitek nedošlo v dřívějších fázích řízení, a jejich **poměření s újmou**, která by vznikla zrušením napadeného rozhodnutí stavebního úřadu.

2.3. Odmítnutí žaloby z důvodu zneužití práva

Na judikaturu Soudního dvora EU zmíněnou v předchozím bodu věcného záměru lze navázat též dalším institutem, který již zná například štrasburský mechanismus ochrany základních práv nebo judikatura Nejvyššího správního soudu – normativním zakotvením **procesní ochrany proti zneužití práva podat správní žalobu, případně kasační stížnost**.

Touto cestou se ostatně v minulosti v zásadě 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**.[215] Na to pak navázal § 28 slovenského zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého slovenské správní soudy mohou výjimečně odmítnout žalobu fyzické osoby a právnické

[214] Tamtéž, body 80 a 81.

[215] Viz § 5 odst. 12 zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Český zákonodárce pak v minulosti výslovně zakotvil podobný institut v rámci insolvenčního řízení.[216]

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 dovolené*“.[217]

Občanský zákoník v základních zásadách, které je nutno považovat za obecné zásady celého právního řádu, stanoví, že „*zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany“* (§ 8 OZ), tzn., že je sankcionováno absencí veškeré právní ochrany ve vztahu k výkonu takového – zdánlivého – práva. Na to pak navazuje i úprava náhrady újmy způsobené porušením dobrých mravů v § 2909 OZ, podle níž platí, že „*škůdce, který poškozenému způsobí škodu úmyslným porušením dobrých mravů, je povinen ji nahradit; vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného*“.

Dle **Nejvyššího soudu** není přitom zneužitím práva chování, které směřuje k zákonem očekávanému výsledku i v případě, je-li jeho vedlejším následkem vznik majetkové, popř. nemajetkové újmy jiného subjektu. Za zneužití výkonu práva lze považovat pouze takové chování, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, ale v rozporu s dobrými mravy je vedeno přímým **úmyslem způsobit újmu** jinému subjektu (srov. rozhodnutí NS ČR ze dne 28. 5. 2000, sp. zn. 21 Cdo 992/99).

Oproti poměrně opatrnému přístupu českého Nejvyššího soudu **rakouské soudy** v posuzování šikany upustily od vyžadování znaku poškození druhého jako jediného cíle jednání a vycházejí z myšlenky, že o šikanu se jedná i v případě, existuje-li mezi zájmem jednajícího a újmou poškozeného *extrémní nepoměr*. Postačuje, když *cíl poškodit jiného stojí zřejmě v popředí a ostatní cíle jsou v porovnání s ním téměř potlačeny* (srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudního dvora EvBl 1987/49; shodně též Bydlinski Peter, Kommentar ABGB, Wien, 2001, s. 91).

---

[216] Srov. § 128a zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle odst. 1 tohoto ustanovení insolvenční soud insolvenční návrh podaný věřitelem odmítne také tehdy, je-li zjevně bezdůvodný; učiní tak neprodleně, nejpozději do 7 dnů poté, co byl insolvenční návrh podán. Podle odst. 2 písm. c) tohoto ustanovení je insolvenční návrh zjevně bezdůvodný zejména tehdy, jestliže jeho podáním insolvenční navrhovatel zjevně sleduje zneužití svých práv na úkor dlužníka.

[217] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004–48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS.

Otázkou zneužití práva se již opakovaně zabývala i judikatura českých **správních soudů**. Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku č. j. 1 As 27/2011 – 81 ze dne 4. 5. 2011 konstatoval, že „*určité chování formálně vzato, ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pociťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití*."

Nejvyšší správní soud tak ve své judikatuře často označuje za právo zneužívající taková zjevně bezdůvodná podání, která mají navíc **zjevně obstrukční znaky**, na což usuzuje z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opakováním obdobných či zcela identických argumentů, z účelového zakládání právnických osob ad. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 156/2012 – 30 ze dne 14. 5. 2013 nebo usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 25/2012-21 ze dne 27. 4. 2012).[218]

Nejpropracovanější judikaturu k této otázce má nejspíše Evropský soud pro lidská práva. Zneužití práva podat stížnost k tomuto mezinárodnímu soudu je totiž 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.“*[219]

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**;[220]
- používání **obzvlášť nepříjemného, urážlivého, výhružného nebo provokativního jazyka** vůči účastníkům řízení nebo soudu včetně jeho aparátu;[221]
- **opakované podání zlomyslných a zjevně neopodstatněných stížností**, které jsou podobné té, jež byla podána v minulosti a byla prohlášena

[218] Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 10 As 226/2014–16, bod 6.

[219] 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.

[220] Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, § 36.

[221] 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.

za nepřijatelnou (v praxi Evropského soudu pro lidská práva se za taková považují jen čtyři podání ve stejné věci);[222]

- podání stížnosti, která zjevně nemá **žádný skutečný účel nebo se týká drobné finanční částky**.[223]

Tato kritéria mohu sloužit jako dobrá vodítka pro normativní zakotvení procesní ochrany proti zneužití práva podat správní žalobu či kasační stížnost v českém právu.

Institut procesní ochrany proti zneužití práva podat žalobu bude do právní úpravy zakotven jen pro případ žalob proti rozhodnutí, nečinnostních žalob či zásahových žalob ve stavebních věcech (nikoliv tedy jako obecná právní úprava). Zneužití práva podat žalobu či kasační stížnost bude vztaženo i k jednotlivým žalobním či stížním námitkám.

Speciální **důvod pro nepřípustnost žaloby** vůči § 68 s. ř. s. bude obsažen ve stavebním zákoně. Obdobně bude nový stavební zákon obsahovat speciální právní úpravu k § 104 s. ř. s. ve vztahu k řízení o kasační stížnosti.

Podání takové žaloby, resp. kasační stížnosti, by vedlo k jejímu **odmítnutí** usnesením. Pojistkou proti případnému zneužití tohoto institutu soudem pak bude stanovení **podmínky jednomyslnosti senátu**.

Demonstrativní výčet situací, v nichž může docházet ke zneužití práva podat žalobu či kasační stížnost, nebude zakotven v novém stavebním zákoně, neb by to mohlo přinést více škody, než užitku, a výklad tohoto institutu bude ponechán na rozhodovací praxi soudů.

Lze doplnit, že obdobné posuzování je prováděno dle § 104a s. ř. s., dle něhož je posuzována nepřijatelnost kasační stížnosti, k jehož aplikaci vytvořila judikatura Nejvyššího správního soudu tzv. Ostapenko test.[224]

Jako možný preventivní prvek, mající za cíl redukovat četnost (principiálně nežádoucích) šikanózních správních žalob nebo kasačních stížností, se jeví nejen možnost odmítnutí takové správní žaloby či kasační stížnosti, ale i s tím spojený důsledek, a to **nevrácení soudního poplatku**. Pokud by tedy žalobce nebo stěžovatel podal správní žalobu nebo kasační stížnost a ta by byla soudem odmítnuta jako šikanózní, již zaplacený soudní poplatek by nebyl žalobci či stěžovateli vrácen,

Při úpravě konkrétních procesních institutů správního soudnictví, jejichž účelem je omezit možnost „efektivního“ zneužití práva, musí zákonodárce samozřejmě

---

[222] Srov. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 17. 10. 1996 ve věci *Philis proti Řecku,* stížnost č. 28970/95.

[223] Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Bock proti Německu*, stížnost č. 22051/07.

[224] Srov. např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4.2006, sp. zn. 1 Azs 13/2006 – 39.

pamatovat na závazky plynoucí z unijního práva. Omezení přístupu k soudní ochraně především nesmí pro žalobce představovat **přílišnou finanční zátěž**. Čl. 11 odst. 4 směrnice EIA totiž stanoví, že řízení, k němuž musí mít dotčená veřejnosti ve věcech touto směrnicí upravených přístup, nesmí být mimo jiné nepřiměřeně nákladná.

V rozsudku *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy*[225] 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 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.*“[226] 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.*“[227]

Současně je třeba upozornit, že v poměrně odborných environmentálních otázkách může být v praxi obtížné odpovědně vyhodnotit, zda konkrétní námitka spadá do některé z výše uvedených kategorií zneužití práva. Mezi (vy)užitím a zneužitím práva mnohdy existuje jen velmi tenká hranice, navíc zkreslená přirozeně rozdílnými pohledy sporných stran. Označení určitého jednání za zneužití práva tudíž z pohledu Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74) představuje až tzv. *ultima ratio*, tj. prostředek nejzazšího použití. Od tohoto faktu je odvozena jeho aplikace a vnímá je tak i samotná rekodifikace veřejného stavebního práva. V případě eventuálních pochyb, zda se jedná o zneužití práva či ne, bude takový případ s největší pravděpodobností posouzen jako legální jednání. Šikana a zneužití práva spočívá především v motivech jednání, které nejsou na první pohled zjevné, a je nutno je odvozovat od hlavních znaků takového jednání projevovaných navenek (viz výše).

[225] Rozsudek ve věci C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* ze dne 15. 3. 2018.

[226] Tamtéž, body 60-61.

[227] Tamtéž, bod 65.

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.

2.4. Úprava přiznání odkladného účinku žaloby

Institut odkladného účinku umožňuje soudu výjimečně zasáhnout do právních poměrů (pravomocně) vytvořených správními orgány a na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před soudem – tyto poměry změnit odložením účinků žalobou napadeného rozhodnutí.[228]

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 nemožné či nepřiměřeně obtížné obnovit stav věcí před vydáním zrušeného (nezákonného) rozhodnutí.[229]

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 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.[230] 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 nemá a nebude mít automatický odkladný účinek**.

Současná právní úprava[231] zásadně pro přiznání odkladného účinku předpokládá odůvodněný návrh žalobce[232] a splnění tří meritorních podmínek:

---

[228] Odkladný účinek se v praxi někdy přiznává i zásahovým žalobám ve některých zvláštních případech, pokud má zásah například podobu výzvy správního orgánu, která není rozhodnutím. Jde jinak ovšem o institut typický spíše pro žalobu proti rozhodnutí či návrh na zrušení opatření obecné povahy.

[229] Srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 653.

[230] Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 131/2005-39.

[231] Viz § 73 s. ř. s. a v případě kasační stížnosti § 107 s. ř. s.

[232] 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*

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**.

Soudy však přiznávají odkladné účinky i žalobám proti územnímu rozhodnutí, přestože daný projekt vyžaduje k započetí realizace ještě stavební povolení. Podle § 94 odst. 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 ustanovení[233] 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.[234] Z tohoto pohledu nepovažují krajské soudy za rozhodné, že samotné rozhodnutí ještě stavebníka neopravňuje k realizaci stavby.

Změny v procesní podobě povolovacího řízení vznik těchto konkrétních problémů v jednotlivých mezifázích řízení podle stavebního zákona vyloučí. Snahou rekodifikace je, aby se obdobná perspektiva při **přiznávání odkladných účinků neprojevila** ani v případě žalob proti rozhodnutím stavebních úřadů, která budou výsledkem jediného povolovacího řízení.

Obecnou koncepci rozhodování o odkladném účinku žaloby dále ovlivňuje 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.

Zákonná úprava přiznávání odkladného účinku ve stavebně-právních věcech se proto obecně zaměří 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

---

napadá (§ 106 odst. 3 s. ř. s.).“ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č. j. 6 Ads 73/2012-17.

[233] Srov. také související § 114 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení.

[234] 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.

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.[235] Posouzení proporcionality by proto soud měl důkladně odůvodnit.

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“*.[236] 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 (paradoxně) většinou stavebníci (právě o jejichž pravomocně založená práva tu přitom jde). Jejich právní jistotu může neadekvátně přiznaný odkladný účinek žaloby na dlouho narušit a přinést jim rozsáhlé 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 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.[237] Tyto garance bývají v rozhodování správních soudů mnohdy opomíjeny.

---

[235] Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3831/14 ze dne 6. 5. 2015 (U 7/77 SbNU 943).

[236] Srov. rozsudek ve věc 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.

[237] 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).

S ohledem na výše uvedené jsou navrhovány následující podmínky pro přiznání odkladného účinku ve stavebních věcech, které by byly vymezeny ve stavebním zákoně:

a) podání návrhu žalobce, který musí být řádně odůvodněný, současně musí být řádně odůvodněna i žaloba, resp. kasační stížnost, jejíž je návrh součástí;

b) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat závažnou újmu pro žalobce, nebo hrozbu vzniku závažné škody na životním prostředí;

c) tato újma nebo hrozící škoda na životním prostředí, musí být nepoměrně větší, 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 bude následovat zavedení **přednostního projednání žaloby**. Shora uvedené se týká i řízení o kasační stížnosti.

Nedojde-li v případě přiznání odkladného účinku žalobě k meritornímu rozhodnutí o žalobě do 90 dnů, bude třeba ve stejné lhůtě rozhodnout o **prodloužení odkladného účinku** žaloby. V takovém rozhodnutí bude muset soud odůvodnit, (i) proč nebylo dosud možné rozhodnout o žalobě a (ii) proč trvají důvody pro přiznání odkladného účinku. Odůvodněné prodloužení odkladného účinku bude možné opakovaně, ale vždy jen o 90 dnů.

V povolovacích řízeních, v nichž probíhalo nebo mělo probíhat posuzování **vlivů na životní prostředí** (EIA), zůstanou zachována některá specifika oproti obecné úpravě v soudním řádu správním, a to v tom, že soud rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření i bez návrhu. V ostatním se použije obecná úprava v s.ř.s.

2.5. Povinnost soudu projednat všechny žalobní body

Jednou z náležitostí žaloby jsou standardně podle § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobní body. Tím se rozumí uvedení **skutkových a právních důvodů nezákonnosti nebo nicotnosti** žalobou napadeného 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 béře 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 obyčejně za dostatečné nepovažuje. "[238]

Obdobně Hoetzel zdůrazňoval: „*Označení těchto bodů je conditio sine qua non. Ony vytyčují meze, v kterých se soud může vůbec napadaným správním aktem obírati (…). Kdy jsou stížnostní body přesně označeny, konkretisovány, nelze říci všeobecně (…). Naprosto (však) nestačí, jako se nezřídka děje, jestliže stížnost podává rozvláčné vylíčení děje končíc prostě návrhem, aby rozhodnutí bylo pro nezákonnost nebo pro vadné řízení zrušeno.*"[239] Na těchto základech stojí i dnešní judikatura Nejvyššího správního soudu k pojmu žalobního bodu.[240]

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 dovodil, že *„pokud krajský soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 SŘS), má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu."*[241]

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.[242] 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.[243] Obdobně přistupuje k vadám řízení, které brání přezkumu v žalobcem vymezeném rámci.[244] Judikatura

---

[238] Viz Hácha, E. *Slovník veřejného práva československého* (heslo: Nejvyšší správní soud). 1. vyd. Brno: Polygrafia, 1932. Reprint Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 855.

[239] Srov. Hoetzel, J., cit. výše, s. 439-440.

[240] 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.

[241] Srov. rozsudek ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, publ. pod č. 2510/2012 Sb. NSS.

[242] Srov. Potěšil, L., Šimíček, V., cit. výše, s. 694.

[243] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 3 As 6/2004, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS

[244] 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.

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 řízení a rozhodnutí ve věci, pak krajský soud ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky přezkoumá.[245] Věcný záměr počítá s tím, že v případě nepřezkoumatelnosti žalobního bodu nedojde k dalšímu přezkoumávání navazujících námitek. Správní soud totiž nemůže být prvním, kdo takové žalobní body přezkoumá – musí zůstat přezkumnou instancí, nikoliv instancí nalézací.

Zákonodárce se 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 přetrvají 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 úžeji 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**.[246]

Pokud totiž soud vyřeší všechny relevantní otázky, významně tím zvýší pravděpodobnost, že rozhodnutí správního orgánu bude zákonné, a proto i konečné. Tímto zevrubným posouzením věci dá soud správnímu orgánu jasný návod – tedy limity, ve kterých musí správní orgán rozhodovat, aby vydávané rozhodnutí bylo v souladu se zákonem.

Nabízí se proto rozšíření tohoto institutu v našem správním soudnictví na všechny věci stavebního práva, nikoliv jen na oblast urychlování výstavby. Je však vhodné na tomto místě poznamenat, že co do vypořádání žalobních námitek budou závěry soudů využitelné pouze tehdy, nedojde-li ke změně skutkového a právního stavu, který existoval v době původního rozhodování.

Kromě toho lze uvažovat o **odmítnutí následné „opakované“ správní žaloby pro nepřípustnost**, 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 nepřípustná.[247]

---

[245] 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.

[246] Srov. § 2 odst. 4 zákona o urychlení výstavby, podle kterého při rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních podle § 2 odst. 2 rozhodne soud vždy o všech žalobních bodech.

[247] Viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Z tohoto pravidla existují výjimky, pokud stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, nebo pokud Nejvyšší správní soud zruší

Výše uvedené navrhované změny budou promítnuty v novém stavebním zákoně a nebudou tvořit či měnit obecnou právní úpravu v s.ř.s.

2.6. Speciální místní příslušnost krajských soudů

Další zamýšlenou změnou je zavedení „**stavební specializace“** ve formě zakotvení speciální místní příslušnosti ve věcech stavebních jen několika vybraných krajských soudů ve věcech stavebních.

Cestou stavebně-právní specializace se ostatně již vydalo i nám právně blízké **Německo**, které ve federálním stavebním zákoně[248], stanovilo požadavek, aby u krajských soudů vždy existoval alespoň jeden či více stavebně-právních senátů.[249] Německý federální stavební zákon upravuje i konkrétní složení těchto senátů.[250]

Lze také uvést, že řada členských států EU má specializované senáty nebo přímo soudy pro stavební, resp. environmentální problematiku, v některých případech doplněné i o technické experty (Belgie, Dánsko, Irsko, Švédsko, Lotyšsko, Malta, Spojené království). Jde dokonce o celosvětový trend (44 států) posledních patnácti let, u kterého se má za to, že přispívá k rychlejšímu a kvalitnějšímu rozhodování i efektivní ochraně veřejných zájmů.[251]

Specializace je v justici poměrně často diskutované téma. Nemá jen pozitiva, ale je třeba přiznat i její negativa, mezi která 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 vyvíjí pomaleji, zato je však stabilnější, resp. rigidnější.

Z druhé strany nelze odhlédnout od skutečnosti, že stávající organizační nastavení českého správního soudnictví žel dlouhodobě neodpovídá relaci nápad – počet soudců. Je všeobecně známo, že například správní úsek Městského soudu 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,

---

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).

[248] Baugesetzbuch (BauGB).

[249] Viz § 220 BauGB.

[250] Tamtéž.

[251] Viz: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

které jistá míra specializace umožní, i touto optikou povede ke zlepšení kvality soudních rozhodnutí a zkrácení délky soudního přezkumu.

Pro stavební agendu proto bude zavedena **speciální místní příslušnost vybraných krajských soudů**. Není určitě vhodné ji zavádět u správních úseků s menším počtem soudních oddělení (u některých – zejména u poboček krajských soudů – působí obvykle jen jeden senát). U těchto menších správních úseků by specializace byla iluzorní. Specializace má proto smysl jen u větších správních úseků krajských soudů s dostatečným personálním obsazením. I tak ale bude k zajištění dostatečného obsazení správních úseků vybraných krajských soudů nutné **personální posílení** o nové odborné pracovníky (asistenty) a určitá realokace soudců k posílení těchto soudů. Zavedení speciální místní příslušnosti vybraných krajských soudů a realokace soudců na tyto soudy zajistí možnost zřízení většího počtu specializovaných správních senátů, čímž bude zajištěna i dostatečná názorová pluralita těchto správních soudů.

Jako příklad z nedávné doby lze uvést zavedení speciální místní příslušnosti k řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umisťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury, u **Krajského soudu v Ostravě**.[252] Ustanovení § 7 odst. 4 s. ř. s. nyní dále výslovně stanoví, že u tohoto soudu bude v těchto věcech rozhodovat specializovaný senát. Zákonodárce se v tomto případě poprvé vydal cestou zavedení speciální místní příslušnosti pro přezkum rozhodnutí[253] konkrétního soudu a související specializace.

Podle předkladatele by se speciální místní příslušnost ve věcech stavebních měla nicméně vztahovat nejen na rozhodování o žalobách proti rozhodnutí stavebního úřadu, ale i o stavebních nečinnostních a zásahových žalobách.

Tyto kroky kromě **zrychlení rozhodování** o žalobách proti rozhodnutím stavebních orgánů s velkou mírou pravděpodobnosti přinesou i **zkvalitnění** soudních rozhodnutí v této oblasti.

Předkladatel naopak nepovažuje za vhodné spolu s novým stavebním zákonem upravovat specializaci u Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud si jednak totiž může znovu specializaci jednotlivých senátů ve vymezených agendách zavést sám postupem podle § 15 odst. 2 s. ř. s. a § 11 odst. 2 písm. d) Jednacího řádu NSS, jednak je jeho přezkumná činnost přece jen odlišná od přezkumné činnosti krajských soudů. Zrušení kolegií bylo ostatně vnímáno ze strany některých soudců jako odstranění nefunkčního rozdělení agendy, ale ne nutně jako krok k univerzálnímu zaměření soudců – spíše jako podnět k diskuzi o důslednější specializaci, která by blíže odrážela potřeby soudu i správního soudnictví.

---

[252] Viz § 7 odst. 4 s. ř. s.

[253] Viz ovšem příslušnost Městského soudu v Praze k řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu podle § 101e odst. 4 s. ř. s.

Ruku v ruce s realokací soudců na vybrané krajské soudy se speciální místní příslušností ve věcech stavebního práva je nutné také personálně posílit odborný soudní personál takových soudů a zlepšit jeho odměňování. Posílení odborného soudního personálu umožní zrychlit nejen úkony související s rozhodováním soudu, ale také zajištění kvalitních podkladových materiálů v reálném čase (např. rešerše judikatury atp.).

2.7. Další procesní změny

Další možné návrhy procesních změn v řízení před soudem mají jako společného jmenovatele **posílení procesního postavení osoby zúčastněné** tak, aby bylo napraveno její slabé postavení podle aktuální právní úpravy. V současnosti totiž panuje stav, že stavebník jako osoba dotčená podáním žaloby, resp. osoba zúčastněná mnohdy několik měsíců (někdy i několik let) ani neví, že jeho stavební povolení bylo vůbec napadeno správní žalobou. To s sebou nese i značnou nejistotu v jeho právech, která by zakotvením níže uvedených institutů (zejm. zavedením notifikační povinnosti) měla být odstraněna.

V prvé 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. Včasné povědomí o jejím podání je totiž pro stavebníka důležité z hlediska jeho stavebně-právní jistoty a možných rizik dalších kroků směřujících k provedení stavby. Notifikační povinnost bude navázána na elektronizaci stavební agendy.

Stavebníci pak mají **automaticky mít postavení osoby zúčastněné na řízení** podle § 34 s. ř. s. Díky tomu je nebude nutné formálně 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.

Obě navrhované změny se pak obdobně uplatní i v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

Personální posílení a navýšení financí ve spojení s obligatorní místní příslušností vybraných krajských soudů povede k vytvoření nových specializovaných senátů. Správní justice se také rozšíří o nové odborné pracovníky (asistenty) a soudce v rámci realokace stávajících tabulkových míst soudců; nedojde k navýšení celkového počtu soudců. To umožní případné zavedení dalších procesních opatření (prioritizaci kauz apod.). Tyto změny ve svém souhrnu přinesou **významné zkrácení soudního přezkumu** a omezí opakované soudní přezkumy bez omezení účinné (materiální) ochrany veřejných subjektivních práv dotčených subjektů.

3. Soudní přezkum ÚPD

3.1. Algoritmus přezkumu ÚPD

Ústavní soud ve své judikatuře shrnul přístup soudní moci k přezkumu ÚPD následovně: „*Při územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků, resp. všech zainteresovaných subjektů, s přihlédnutím k veřejnému zájmu, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a volba konkrétní podoby využití určitého území nebude nakonec výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu. Orgány obce, které rozhodují, jsou omezeny požadavkem nevybočit z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování.* ***Úkolem soudu při přezkumu souladu územního plánu s hmotným právem je právě bdít nad respektováním těchto mantinelů****. Tím také soud brání jednotlivce před excesy v územním plánování.*“[254]

Nejvyšší správní soud pak ve své judikatuře[255] dodal, že správní soudy v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace obecně posuzují **přiměřenost regulace** v ÚPD z hlediska splnění následujících podmínek:

a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod;

b) zda je činěn v nezbytně nutné míře;

c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli;

d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a

e) zda je činěn s vyloučením libovůle.

Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, jde o důvod pro zrušení ÚPD v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí.

V abstraktní a incidenční podobě přezkumu ÚPD jako právního předpisu bude podle předkladatele možné využít **algoritmus**, který Nejvyšší správní soud vytvořil pro přezkum stávajících ÚPD jako **opatření obecné povahy**.[256]

I v případě ÚPD vydávané ve formě obecně závazné vyhlášky, příp. nařízení vlády tedy soud teoreticky může zkoumat, zda:

a) existovala pravomoc k vydání ÚPD;

b) při vydávání ÚPD byly dodrženy meze zákonem vymezené působnosti;

---

[254] Viz usnesení sp. zn. II. ÚS 482/10 ze dne 5. 1. 2012.

[255] Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009–76; ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011–192 či z poslední doby rozsudek ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 67/2017-38.

[256] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS.

c) byla ÚPD vydána zákonem stanoveným postupem;

d) obsah ÚPD je v souladu se zákonem, tj. s hmotněprávními předpisy a

e) dopady ÚPD jsou proporcionální (přiměřenost právní regulace).

Druhou alternativou je využití **čtyřstupňového testu**, který pro přezkum ústavnosti a zákonnosti **obecně závazných vyhlášek** používá Ústavní soud.[257] 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 do jisté míry podobné, byť druhý test ponechává více prostoru pro autonomní úvahu samosprávy. Hlavním rozdílem je 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 při přezkumu vyhlášek.

Výsledné nastavení algoritmu či testu přezkumu ÚPD však nebude řešeno v zákoně, ale bude úkolem pro judikaturu.

Právě v oblasti **soudního přezkumu** lze hledat hlavní rozdíly variantní formy vydávání ÚPD. Pro přesné vystižení navrhovaných změn je třeba v dalším textu rozlišovat tři kategorie soudního přezkumu:

- **abstraktní přezkum ÚPD** (bez souvislosti s konkrétním rozhodnutím s možností soudu zrušit ÚPD v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele),
- **konkrétní kontrolu zákonnosti ÚPD** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z ÚPD; nemůže vést k jejímu zrušení, ale pouze k neaplikaci ÚPD v konkrétní věci).
- **incidenční přezkum ÚPD** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z ÚPD; taktéž může vést ke zrušení ÚPD v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele).

4. VARIANTA 1: Přezkum ÚPD ve formě právního předpisu

4.1. Abstraktní přezkum

V **abstraktním přezkumu** – bez spojitosti s konkrétním případem – lze dnes ústavnost a zákonnost podzákonných právních předpisů přezkoumávat jen

[257] Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.).

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.[258] Například **Ministerstvo vnitra** 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.[259]

V oblasti stavebního práva a územního plánování lze 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. Jak ve své judikatuře upozorňuje Ústavní soud,[260] právo na územní samosprávu nižšího a vyššího územního samosprávného celku se mohou dostat do střetu, pokud:

- vyšší samosprávný celek reguluje vztahy v území do té míry podrobnosti, která náleží nižšímu samosprávnému celku (a naopak), případně
- vyšší samosprávný celek reguluje vztahy v území takovým způsobem, že podstatná část území nižšího samosprávného celku již nemůže být smysluplně v ÚPD regulována a z tohoto pohledu je nižší samosprávě obce odňata (a naopak).

Oba tyto střety mají kvalitativně jinou povahu. Zákonnost prvého závisí na posouzení toho, co je ještě podrobností náležející svým obsahem nižší/vyšší ÚPD, tedy co je autonomním rozhodováním konkrétního územního samosprávného celku. Druhý střet může plynout například z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje ÚPD obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však přirozeným důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace ÚPD (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy).

V oblasti územního plánování je proto žádoucí aktivní legitimaci územních samosprávných celků upřesnit. Kraje i obce mají mít možnost napadnout celostátní ÚPD, pokud budou tvrdit, že ve výše uvedeném smyslu porušují jejich právo na územní samosprávu. Z toho důvodu jejich aktivní legitimace bude pokrývat možnost napadnout i závaznou strategickou část celostátního územně

[258] Viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

[259] Viz § 123 zákona o obcích, § 81 zákona o krajích a § 106 zákona o hlavním městě Praze.

[260] Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018.

plánovacího nástroje, která bude závazná pro veřejnou správu, bude-li například stanovovat nepřiměřené podmínky pro pořizování ÚPD samospráv. Navíc obec bude mít možnost napadnout územní plán kraje[261] a kraj naopak územní či regulační plán obce.[262] Dnešní soudní praxe zná i možnost napadení územního plánu sousední obce.[263]

Z judikatury Soudního dvora EU pak lze za určitých podmínek dovozovat, že by v některých kategoriích případů měla mít aktivní legitimaci k podání návrhu na abstraktní přezkum ÚPD ve formě právního předpisu i **dotčená veřejnost**.[264] 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 níže).

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.

Pokud Ústavní soud zruší v abstraktním přezkumu ÚPD 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**.

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*

[261] Možnost napadnout obecně závaznou vyhlášku kraje má zastupitelstvo obce již dnes podle § 64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu.

[262] Zastupitelstvo kraje dnes může napadnout jakýkoliv právní podzákonný (jiný) právní předpis podle § 64 odst. 2 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

[263] Srov. např. věc řešenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 187/2017-149.

[264] Viz zejména rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-237/07 *Janecek* ze dne 25. 7. 2008, bod 19.

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.“*[265]

Důležitou roli má pravidlo uvedené v § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, podle kterého **práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením** právního předpisu zůstávají **nedotčena**.[266] Dané ustanovení je podle stejné komentářové literatury třeba vykládat tak, že *„derogační nález se nedotýká těchto práv a povinností a jejich 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****.“*

K tomu se vyslovil i Ústavní soud, který judikoval, 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. Výjimku tvoří jen ochrana hodnot, které spadají do rámce materiálního jádra podle čl. 9 odst. 2 Ústavy.[267]

Lze v kontextu stavebního práva shrnout, že zrušením ÚPD v podobě právního předpisu se povolení stavby stane nevykonatelným, pokud ještě nebylo konzumováno. V takovém případě půjde o nevykonatelné rozhodnutí, podle kterého nelze postupovat (vykonatelnost neznamená jen exekuční vynutitelnost). Pokud již konzumováno bylo, tzn., stavba již stojí nebo je legálně rozestavěna, platí další výše uvedené pravidlo, podle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.

---

[265] 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.

[266] Srov. obdobnou úpravu v § 101d odst. 4 s. ř. s.

[267] Srov. nález Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.).

4.2. Konkrétní kontrola zákonnosti

Změna formy ÚPD jako právního předpisu se také projeví, pokud žalobce napadne konkrétní rozhodnutí, které vzešlo z dané ÚPD. V rámci tzv. **konkrétní kontroly zákonnosti** totiž na ÚPD 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 soud v konkrétní věci dospěje k tomu, že ÚPD odporuje zákonu či mezinárodní smlouvě, nebude ji moci aplikovat. Jestliže k takovému výsledku dojde v řízení o žalobě proti rozhodnutí (včetně řízení o kasační stížnosti), které z takového územního plánu vzešlo, vznikne otázka, **jaké dopady takové „vypnutí" (neaplikace) ÚPD bude mít na napadené rozhodnutí**.

V prvé řadě to nebude **znamenat obecné zrušení** ÚPD. Pouze se v dané konkrétní věci nepoužije. A pokud například obecný soud dojde k závěru o nezákonnosti ÚPD obce, bude moci posoudit napadené rozhodnutí z pohledu vyšší ÚPD 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 rozhodnutí o (ne)povolení stavby dospěje k závěru o nezákonnosti ÚPD ve formě obecně závazné vyhlášky, z něhož dané rozhodnutí vychází.

4.3. Incidenční přezkum

Poslední kategorií přezkumu, kterou je třeba zmínit pro případ změny formy ÚPD, je **přezkum incidenční**. Ten se od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů odlišuje v tom, že nezávisí na úvaze soudu, zda k němu přistoupí (je potřebný návrh žalobce či stěžovatele), a zejména v tom, že na rozdíl od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů může vést k jejich **zrušení**.

Je třeba úvodem poznamenat, že incidenční přezkum po změně formy ÚPD již určitě nebude probíhat u krajských správních soudů. Ty budou mít jen pravomoc ke konkrétní kontrole její zákonnosti. To samé bude platit i pro Nejvyšší správní soud.

Pokud tedy kompetenci ke zrušení ÚPD jako právního předpisu bude mít nadále jen **Ústavní soud**, budou moci incidenční přezkum ÚPD navrhnout i fyzické či

právnické osoby ve spojení s jejich **ústavní stížností** proti rozhodnutí správních soudů, které ji aplikovaly v konkrétní věci.[268]

Může být sice vnímáno jako nežádoucí, aby se incidenční přezkum s hrozbou zrušení ÚPD odehrával až u Ústavního soudu, ale řízení o ústavní stížnosti, ke které se incidenční přezkum bude vázat, má svá procesní specifika 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 nepřípustná. Pokud nepřípustná 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.[269] 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 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.

Pro případ zrušení ÚPD, 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.

5. VARIANTA 2: Přezkum ÚPD ve formě opatření obecné povahy

Nepřistoupí-li zákonodárce ke změně formy ÚPD na právní předpis, bude nezbytné uvažovat o několika změnách v soudním přezkumu ÚPD ve stávající formě opatření obecné povahy, které by stávající situaci zlepšily.

---

[268] Viz § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu.

[269] 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.

Vzhledem k výše popsaným problémům dnešního stavu, který má předkladatel za cíl změnit, se následující návrhy týkají především soudního přezkumu opatření obecné povahy.

5.1. Účinné vyčerpání námitek

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.[270] Rozšířený senát konkrétně dovodil, že neuplatnění námitek či připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy, nezbavuje 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.“*[271]

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.

---

[270] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116 (2215/2011 Sb. NSS).

[271] 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.****“*[272]

Zákonodárce může na tyto judikatorní závěry navázat a do textu nového stavebního zákona (nikoli do s. ř. s.).) přímo zakotvit speciální právní úpravu – 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.

5.2. Časové omezení návrhu

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.[273]

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu[274] nicméně již v minulosti dovodil, jakkoliv to jistě není nesporné, 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 dle názoru Nejvyššího správního soudu časově omezen.[275]

Ačkoliv by si po uplynutí lhůty k možnému abstraktnímu napadení opatření obecné povahy již všichni jeho adresáti měli být právně jistí, že dané opatření obecné povahy nebude soudem zrušeno, judikatura naopak vytvořila

[272] Viz bod 41 citovaného nálezu.

[273] Do konce roku 2017 tato lhůta činila 3 roky.

[274] Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

[275] 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.

situaci, ve které si adresáti daného opatření obecné povahy nemohou být jistí nikdy, že **kdykoliv v budoucnu** nebude opatření obecné povahy – byť jen částečně – zrušeno. Tento stav vyvolává **extrémní právní nejistotu v území** a nepřiměřený zásah do legitimních očekávání soukromých osob (zejména vlastníků nemovitostí), kteří jednají v důvěře v platnou ÚPD.

Přestože cílem zkrácení lhůty pro přezkum ÚPD ve formě opatření obecné povahy na jeden rok ve velké novele stavebního zákona bylo nepochybně právě i řešení problémů incidenčních přezkumů, není s ohledem na jistou nepřesnost této novely[276] 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.[277]

Při rekodifikaci stavebního práva proto předkladatel na tyto závěry judikatury výslovně zareaguje a nastolí jasnější a právně jistější časová pravidla, resp. omezení pro soudní přezkum územního plánu, která by byla zakotvena v novém stavebním zákoně.

Předmětné ustanovení může být konstruováno například takto: *„Obsahuje-li opatření obecné povahy územně plánovací dokument, lze návrh* ***na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první i věty druhé soudního řádu správního*** *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*** *soudního řádu správního nelze prominout.“*

V této souvislosti je opět nutné připomenout **ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu**, do kterého spadá právo autonomně 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 konkrétními vlastníky**. V neposlední řadě musí být definován veřejný zájem stavět v souladu s požadavky veřejného stavebního

---

[276] 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.“*

[277] 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.

práva a přispět tím právě k ochraně vlastnického práva a jiných oprávněných zájmů osob v území.

5.3. Vyloučení zrušení ÚPD se zpětnými účinky

Druhým problémem, který přímo naráží na zákaz zpětných zásahů do existujícího právního stavu, je judikaturou aprobovaná **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****.“*[278]

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.“*[279] Nejvyšší správní soud dokonce uvedl, že si (výjimečně a ze zcela závažných důvodů) dokáže představit zrušení opatření obecné povahy od samého 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 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, který v rozsudku určí.“..“*. Nový stavební zákon bude obsahovat speciální právní úpravu, která zajistí, že účinky rozhodnutí správních soudů nebudou platit do minulosti. Např. by mohl stanovit: *„Obsahuje-li opatření obecné povahy územně*

[278] Viz § 101d odst. 2 s. ř. s.

[279] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63. Srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2015, č. j. 5 As 2/2014-62.

*plánovací dokument, může soud toto opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit **nejdříve dnem právní moci tohoto rozsudku“***, nebo by závěrečná část této věty mohla znít *„dnem **v budoucnu**, který určí.“*

5.4. Aktivní legitimace spolků

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: [280]

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 měřítka, 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.[281]

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 zakládané *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 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

[280] 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).

[281] Srov. nález sp. I. ÚS 59/14, body 23-27.

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. 6 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, za nichž konkrétní ekologické spolky mohou participovat na ochraně životního prostředí. Aarhuská úmluva ani unijní směrnice nekoncipují 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 jí 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 Aarhuskou úmluvu 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.[282]

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 ochraně životního prostředí, vždy „dotčenou veřejností“, pokud splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů.

Viz stanovisko generální advokátky ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförenin:*[283] *„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*

[282] Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28. 7. 2006. Bod 36.

[283] Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförenin* (C-263/08, ECLI: EU:C:2009:421).

umožňuje využívat příznivějšího režimu, než je ten, kterého mohou využívat fyzické nebo právnické osoby, které se nevěnují ochraně životního prostředí.“[284]

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. To však neznamená, že nemohou stanovit **další podmínky jejich aktivní legitimace**. Ty je v zásadě možné dělit na dva typy: *„Zaprvé 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**.“*[285] 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:*[286] *„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 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 zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy.*“[287]

Soudní dvůr EU pak posuzovat i podmínku minimálního **počtu členů**, ke které uvedl: „*Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení*

---

[284] Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla,* bod 43.

[285] Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla*, bod 73.

[286] Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009 ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*.

[287] Body 44–45.

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. (…)".[288]

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 jakéhokoliv 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.[289]

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 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.

---

[288] Body 47, 51 citovaného rozsudku.

[289] 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.

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.“*[290]

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. Opět se bude jednat o speciální úpravu v novém stavebním zákoně, nikoli o úpravu v s. ř. s.

Při **abstraktním přezkumu zákonnosti ÚPD ve formě podzákonných právních předpisů (varianta I)** by se účast organizované veřejnosti a dotčených osob realizovala pouze v rámci podání podnětu Ministerstvu vnitra k provedení dozoru a případnému podání návrhu na zrušení ÚPD Ústavnímu soudu podle obecné úpravy dozoru nad vydáváním právních předpisů samospráv podle zákona o obcích, zákona o krajích, příp. zákona o hl. m. Praze.

Při **konkrétním přezkumu zákonnosti ÚPD ve formě podzákonných právních předpisů (varianta I)** v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí podle stavebního zákona vycházejícího z aplikace dané ÚPD by se účast organizované veřejnosti a dotčených osob realizovala v rámci přímé aktivní žalobní legitimace těchto osob proti konkrétnímu rozhodnutí, přičemž v řízení před soudem by se jako předběžná otázka posuzovala právě zákonnost a aplikovatelnost dané ÚPD na konkrétní rozhodnutí. V rámci posuzování zákonnosti ÚPD by soud zjišťoval její soulad s hmotným i procesním právem včetně dodržení mezinárodních závazků a dopadů práva EU při jejím přijímání (např. řádné provedení posouzení SEA).

Při přezkumu zákonnosti ÚPD ve formě **opatření obecné povahy (varianta II)** by se účast organizované veřejnosti a dotčených osob realizovala s dílčími procesními modifikacemi obdobně jako dnes, tj. v rámci abstraktního i konkrétního, resp. incidenčního přezkumu přímou aktivní žalobní legitimací.

[290] Bod 51.

G. FINANČNÍ (EKONOMICKÉ) ZMĚNY

Rekodifikace veřejného stavebního práva nebude jen otázkou právní, ale též příležitosti pro uplatnění některých **ekonomických nástrojů**, které budou navazovat na cíle rekodifikace. Tím je zkvalitnění našeho stavebně-právního prostředí směřující k lepšímu a hospodárnějšímu využívání území a dalších zdrojů, kvalitní architektuře, kvalitnímu veřejnému prostoru a ochraně veřejných zájmů při výstavbě.

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 v důsledku užívání.

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 najednou 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 vlastníky pozemků, 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.

H. PŘECHODNÁ USTANOVENÍ

Pokud jde o nastavení vztahu mezi starou a novou úpravou stavebního práva, půjde celkově o složitou problematiku, která se může lišit podle jednotlivých oblastí právní úpravy, resp. podle jednotlivých kapitol výše (zřízení nové soustavy státní stavební správy, delimitace úředníků, platnost nástrojů územního plánování a pořizovací procesy v územním plánování, procesní otázky, použití hmotného práva apod.).

Jako obecné východisko se předpokládá využití běžného principu **nepravé retroaktivity**, a to zejména proto, že po nabytí účinnosti rekodifikace zaniknou původní instituce, které by mohly vést agendy podle dosavadního znění stavebního zákona a složkových zákonů.

Detailní právní úprava přechodných ustanovení bude nezbytně obsažena v paragrafovém znění nového stavebního zákona.

8. SOULAD NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM, MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI A ZÁVAZKY VYPLÝVAJÍCÍMI Z ČLENSTVÍ ČR V EU

A. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉHO ŘEŠENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

Předkladatel posoudil soulad navrhovaných změn a řešení s ústavním pořádkem. V závislosti na zvolených variantách právní formy ÚPD (právní předpis, nebo opatření obecné povahy) se mohou ústavní požadavky na dané řešení lišit. Všechny překládané varianty však v obecné rovině jsou v souladu s ústavními požadavky. Ústavní mantinely jednotlivých řešení budou konkrétně promítnuty do paragrafového znění zákona.

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

Věcný záměr je v souladu s požadavky čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy, a také čl. 17 Listiny základních práv Evropské Unie zakotvujících ochranu vlastnického práva. Dílčí procesní změny způsobu ochrany vlastnického práva mohou znamenat změny ve formě vydávání ÚPD. Při zvolení varianty úprav současného způsobu vydávání ÚPD ve formě opatření obecné povahy jsou zásahy do vlastnických práv v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na ochranu vlastnického práva, a to za předpokladu eliminace rizika zpětných účinků zrušení ÚPD do právní jistoty vlastníků nemovitostí v území. Při zvolení varianty ÚPD ve formě právních předpisů jsou navrhované změny s ohledem na specifika této formy v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na ochranu vlastnického práva zajištěny za předpokladu účinného zapojení vlastníků dotčených nemovitostí do procesu přijímání a projednání ÚPD a následnou možností soudního přezkumu.

Varianta ÚPD ve formě opatření obecné povahy rozšiřuje dopady soudního přezkumu a zásahy do stability poměrů v území a právní jistoty dotčených osob. Varianta ÚPD ve formě právního předpisu je šetrnější k právní jistotě vlastníků a dalších dotčených osob v území a k právu územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 100 Ústavy.

Navrhované procesní změny a změny v soudním přezkumu jsou v souladu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy. V případě přezkumu ÚPD ve formě opatření obecné povahy jsou změny plně v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky, neboť pouze zpřesňují některé podmínky pro přístup dotčených osob a veřejnosti k soudní ochraně. V případě zvolení varianty ÚPD ve formě právního předpisu jsou změny rovněž v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky, neboť je zajištěna soudní

ochrana dotčených osob v rámci žalob proti konkrétním rozhodnutím a možnosti soudu posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. Při zpracování paragrafového znění zákona budou ústavní a mezinárodní požadavky na účinnou a dostupnou soudní ochranu dotčených osob a veřejnosti zohledněny.

V případě přesunu pravomoci přezkoumávat podzákonné právní předpisy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud je tato změna plně v souladu s čl. 87 odst. 3 Ústavy.

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

B. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉHO ŘEŠENÍ S MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI A SE ZÁVAZKY VYPLÝVAJÍCÍMI PRO ČR Z ČLENSTVÍ V EU

Předkládaný návrh věcného záměru stavebního zákona provádí některé závazky České republiky plynoucí z unijního práva a z mezinárodních smluv. Předkladatel se možnými střety s relevantními závazky plynoucími z 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 souhrnně konstatovat, že návrhy řešení neodporují závazkům plynoucím z unijního ani mezinárodního práva).

K řešené problematice se vztahují především následující předpisy.

1. Aarhuská úmluva

Čl. 4 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., stanoví, že každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti. Čl. 9 pak upravuje přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti. Předkládaný návrh se snaží při plném respektování podmínek úmluvy odstranit stávající problémy, zejména přílišnou rigiditu změn ÚPD či neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy se zpětnými účinky, v jehož současném nastavení nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na stabilitě a právní jistotě v území.

2. Směrnice EIA

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí upravuje proces posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí tím, že stanoví obecné zásady posuzování vlivů na životní prostředí za účelem doplnění a koordinace postupů vydávání povolení k provádění veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv

na životní prostředí. Žádné ustanovení směrnice neukládá členským státům povinnosti týkající se vnitrostátní dělby kompetencí nebo hierarchie správních úřadů provádějících ustanovení směrnice. V souladu se zásadou subsidiarity a právní povahou směrnice pak vyplývá, že oblasti výslovně neupravené (včetně oblasti kompetenční) jsou ponechány na úvaze členského státu. Pokud směrnice v některých ustanoveních zmiňuje příslušný orgán, míní tím ten orgán, který členský stát určí jako odpovědný za provádění úkolů vyplývajících z této směrnice. Z této definice lze dovodit, že zmocnění konkrétních správních orgánů je v pravomoci členského státu.

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

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

3. Směrnice SEA

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí ve svém čl. 6 stanoví, že „*návrh plánu nebo programu a zprávy o vlivech na životní prostředí (…) je zpřístupněn orgánům (…) a veřejnosti. Orgánům (…) a veřejnosti (…) je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.*“ Pro tyto účely „*vymezí členské státy, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené rozhodováním podle této směrnice nebo zajímající se o toto rozhodování, včetně příslušných nevládních organizací, např. těch, které podporují ochranu životního prostředí, a jiných dotčených organizací.*“ Členské státy pak mohou stanovit podrobnosti k informacím a konzultacím s orgány a veřejností.

Směrnice stanoví povinnosti členským státům týkající se posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí tak, že vymezuje minimální rámec pro posuzování vlivů na životní prostředí, který stanovuje celkové zásady systému pro posuzování vlivů na životní prostředí, a členským státům

ponechává vymezení podrobností s ohledem na zásadu subsidiarity. Tyto povinnosti jsou zásadně procesního charakteru (srov. recitál 9: „Tato směrnice se týká postupů“) a jsou stanoveny na úrovni členského státu.

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

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

4. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

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

Věcný záměr je v souladu s touto směrnicí. Navrhuje zachovat možnost zpracovat návrh celostátního nástroje územního plánování či jeho vybrané části variantně a zároveň uvádí, že 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.

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

Z dalších předpisů je nezbytné uvést následující:

5. Evropská úmluva o krajině

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

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

   Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění stanoví obecný rámec pro kontrolu průmyslových činností, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, včetně základních podmínek povolování provozu těchto zařízení. Integrované povolení podle zákona o integrované prevenci, který transponuje tuto směrnici, nebude v případě spojení řízení dle zákona o integrované prevenci s řízením o povolení stavby vydáváno samostatně, ale bude tvořit samostatný výrok rozhodnutí o povolení stavby. Stavebník bude mít také možnost požádat o integrované povolení odděleně od povolení stavby.

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

7. **Směrnice kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky**

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

8. **Směrnice o ochraně volně žijících ptáků**

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

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

   Řešené problematiky se dotýká i čl. 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES, podle kterého členské státy zajistí, aby se dotčená veřejnost měla možnost včas vyjádřit ke konkrétním v ní vyjmenovaným typům

projektů. S naplněním práva dotčené veřejnosti na vyjádření k jednotlivým projektům, na které se směrnice vztahuje, je ve věcném záměru počítáno a toto právo bude v navazující legislativě zachováno.

10. Nařízení kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě

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

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

11. Nařízení kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh

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

12. Nařízení o hygieně potravin

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

13. Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy

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

14. Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy

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

15. Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví

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

16. Úmluva o bezpečnosti a ochraně zdraví ve stavebnictví

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

17. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením

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

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

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

C. SLUČITELNOST NAVRHOVANÉHO ŘEŠENÍ S MEZINÁRODNÍMI SMLOUVAMI O LIDSKÝCH PRÁVECH A ZÁKLADNÍCH SVOBODÁCH, ZVLÁŠTĚ PAK S ÚMLUVOU O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD A JEJÍMI PROTOKOLY, JAKOŽ I S JUDIKATUROU EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

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

Předně se jedná o **ochranu užívání majetku** zakotvenou v čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Ta vyžaduje, aby případné omezení vlastnického práva bylo nezbytné (přiměřené) a v souladu s obecným zájmem. Uvedené lze poměrně ukázkově vysledovat v rozhodnutích ESLP z poslední doby s environmentální tématikou.[291] Při přezkumu potenciálního porušení čl. 1 Protokolu 1 postupuje

[291] Viz např. rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 28. 6. 2018, *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii* (stížnosti č. 1828/06, 4163/07 a 19029/11), rozsudky ESLP ze dne 7. 6. 2018, *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD proti Irsku* (stížnost č. 44460/16), ze dne 11. 1. 2018, *Sharxhi a ostatní proti Albánii*

ESLP zpravidla od specifického k obecnému, tj. při posuzování, o jaký typ zásahu do práv garantovaných tímto článkem se jedná, se nejprve zabývá možností (ne)zákonného zbavení majetku, následně poté tím, zda úprava užívání majetku vyhovuje standardům Úmluvy (tj. zda státem upravené vlastnické poměry jsou optikou Úmluvy akceptovatelné) a případně také obecnou kategorií, zda nedošlo k porušení pokojného užívání majetku.[292] K hledání přiměřenosti ESLP trvá na tom, že „*každý zásah do práva na pokojné užívání majetku musí zachovávat „spravedlivou rovnováhu" mezi potřebami obecného zájmu společnosti a požadavky ochrany základních práv jednotlivce. Především musí existovat vztah rozumné přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem, kterého má být opatřením zasahujícím do majetkových práv dosaženo.*"[293]

Předkladatel v návrhu nové legislativní úpravy tyto principy zohlední, zejména vezme ohled na skutečnost, že míra přísnosti regulace musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Nová právní úprava v případě, že bude zvolena varianta formy obecně závazné vyhlášky, nastaví detailnější procesní pravidla pro přijímání územně plánovací dokumentace ve formě obecně závazné vyhlášky, která dají vlastníkům dotčených nemovitostí potřebný procesní prostor k ochraně jejich práv.

Judikatura ESLP se dotýká rovněž nuceného **vystěhování** a odstraňování nepovolených staveb. Právní proces vedoucí k nucenému vystěhování musí podle splňovat mj. procesní záruky a hmotná práva zakotvená v článku 8 Úmluvy, tedy právo na respektování rodinného a soukromého života.[294]

Stát musí nejen zajistit, aby vystěhovávaná osoba možnost uplatnit námitky ohledně zákonnosti, legitimity a přiměřenosti zásahu před nezávislým soudem, ale aby se mohla rovněž účinně účastnit již řízení, které vede k vystěhování.[295] Závažnost zásahu odvisí mj. od skutečnosti, zda je vystěhované osobě nabídnuto náhradní bydlení, které odpovídá jejím individuálním potřebám.[296]

Z článku 8 Úmluvy i dalších mezinárodních dokumentů také vyplývá pozitivní závazek států v případě nuceného vystěhování nutnost poskytnout náhradní

(stížnost č. 10613/16), ze dne 9. 1. 2018, *Tumeliai proti Litvě* (stížnost č. 25545/14), nebo ze dne 6. 2. 2018, *Kristiana Ltd. proti Litvě* (stížnost č. 36184/13).

[292] Viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech: komentář. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 1246.

[293] Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2009, *Forminster Enterprises Limited proti České republice* (stížnost č. 38238/04).

[294] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 27. 5. 2004, *Connors proti Spojenému království* (stížnost č. 66746/01, § 39).

[295] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 2009, *Zehentner proti Rakousku* (stížnost č. 20082/02).

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

bydlení zranitelným skupinám, například rodinám s dětmi nebo menšinám,[297] s výjimkou případů působení vyšší moci.[298]

V případě rozhodování o **odstranění stavby** je podle ESLP nezbytné posoudit přiměřenost tohoto opatření. Ztráta obydlí je totiž nejzávažnějším zásahem do práva na respektování obydlí a osoba, která čelí takovému zásahu, musí mít možnost uplatnit námitky proti tvrzené nepřiměřenosti daného opatření před nezávislým soudem. Jde-li o nepovolenou stavbu, je přitom nutné vzít mj. v úvahu, (i) zda obydlí bylo vybudováno nezákonně, (ii) zda k tomu došlo vědomě či nevědomě, (iii) jaká je povaha a závažnost nezákonného jednání, (iv) jaká je povaha zájmu sledovaného odstraněním stavby, (v) zda osoby, které mají ztratit své obydlí, mají k dispozici jiné přiměřené ubytování, případně (vi) zda existují jiné méně přísné možnosti, jak danou situaci vyřešit.[299]

Nelegální stavby a nepovolené provozy poškozující životní prostředí mohou podle judikatury ESLP rovněž představovat zásah do práva na ochranu obydlí a práva na respektování **soukromého života** jednotlivců.[300] V extrémním případě může jít až o porušení práva na život zaručeného čl. 2 Úmluvy.[301]

Nová úprava by měla zamezit realizaci nepovolených staveb a umožnit koordinaci poměřován jednotlivých veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí. Důsledkem by mělo být efektivnější zavádění a uplatňování ochranných opatření ke snížení negativních vlivů zatěžujících provozů, a zároveň zvýšená pozornost, kterou ESLP vyžaduje pro spravedlivé vyvážení zájmů jednotlivce a společnosti.[302]

Další článek Úmluvy, který může být rekodifikací dotčen, je článek 6 Úmluvy, který zaručuje **soudní ochranu** při rozhodování o občanských právech a trestních obviněních. ESLP uplatňuje nezávislé posouzení povahy řízení bez ohledu na to, jak jej označuje vnitrostátní právo,[303] a tradičně vychází z toho, že je ke sporům o občanských právech nutné řadit vedle disputací mezi jednotlivci také spory, ve kterých stát zastává pozici soukromoprávní.[304]

---

[297] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku* (stížnost č. 25446/06).

[298] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Francii* (stížnost č. 27013/07).

[299] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku* (stížnost č. 46577/15).

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

[301] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 30. 11. 2004, *Öneryildiz proti Turecku* (stížnost č. 48939/99).

[302] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1990, *Powell and Rayner proti Spojenému království* (stížnost č. 9310/81).

[303] Viz rozsudek ESLP ze dne 28. 6. 1978, *König proti Německu* (stížnost č. 6232/73, § 88-89).

[304] Tamtéž.

Tento přístup se však postupně vyvíjí a ESLP pod ochranu poskytovanou citovaným ustanovením podřazuje i spory, které posuzují správní soudy, pokud je jejich povaha spíše soukromoprávní,[305] což se týká i například sporů o vydání stavebního povolení,[306] rozhodnutí o vyvlastnění[307] nebo celé řady dalších správních rozhodnutí,[308] a to i z oblasti ochrany životního prostředí.[309]

Čl. 6 Úmluvy se nadto uplatní bez ohledu na širokou povahu veřejného zájmu, který žalobci chrání: *„…navzdory obecnému zájmu, který v projednávaném případě žalobci uplatňují, nemůže být jejich procesní postup považován za uplatňování prostředků typu actio popularis, a to i s přihlédnutím k okolnostem případu, zejména k povaze sporu a napadených aktů i k aktivní legitimaci žalobců. Soud proto dospěl k závěru, že stížnost vznesená žalobci byla dostatečně spojena s občanskými právy, u kterých mohou dotčené strany namítat, že jim svědčí, aby bylo možné aplikovat článek 6.“*[310]

Co se týče nároků na účinnou soudní ochranu, judikatura ESLP především akcentuje spravedlivé vyvažování práv dotčených osob a zájmu na funkčním rozhodování správních orgánů. Pokud dochází k omezení přístupu k soudní ochraně, ESLP posuzuje především legitimní cíle a proporcionalitu takového omezení,[311] a to i s ohledem na relevantní mezinárodní závazky nebo existenci širší shody či trendu mezi evropskými státy,[312] přičemž obojí je podstatné z hlediska provádění požadavků Aarhuské úmluvy.

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

2. Evropská sociální charta

Jelikož se rekodifikace mimo jiné dotýká nuceného vystěhování osob, je třeba zohlednit také článek 16 Evropské sociální charty, 14/2000 Sb. m. s. Podle jeho výkladu prováděného Evropským výborem pro sociální práva („Výbor“)

---

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

[306] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku* (stížnost č. 7152/75).

[307] Např. rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, *James a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 8793/79).

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

[309] Viz např. rozsudek ESLP ze dne 10. 11. 2004, *Taşkın a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 46117/99).

[310] Rozsudek ESLP ze dne 19. 6. 2018, *Bursa Barosu Başkanlığı a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 25680/05, § 128).

[311] Viz již rozsudek ESLP ze dne 28. 5. 1985, *Ashingdane proti Spojenému království* (stížnost č. 8225/78).

[312] Viz rozsudek ESLP ze dne 15. 3. 2018, *Naït-Liman proti Švýcarsku* (stížnost č. 51357/07).

mají státy povinnost podpory poskytování přiměřeného bydlení, která mj. obsahuje i povinnost zajistit, že nikdo nebude nezákonně vystěhován.[313]

Výbor potvrdil, že nezákonné obývání místa nebo obydlí může ospravedlnit vystěhování jeho obyvatel. Kritéria posuzování nezákonného obývání však nesmějí být nepřiměřeně široká (ERRC proti Řecku). V tomto ohledu Výbor připomněl svou ustálenou judikaturu[314], kde uvádí, že v souladu s Chartou právní ochrana osob ohrožených vystěhováním musí být stanovena zákonem a musí obsahovat povinnost konzultovat dotčené strany s cílem nalézt alternativní řešení k vystěhování; povinnost stanovit přiměřenou výpovědní lhůtu před vystěhováním; zákaz vystěhování v noci nebo v zimě; přístup k opravným prostředkům; přístup k právní pomoci a náhradu v případě protiprávního vystěhování.

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

Co se týká české právní úpravy, Výbor poukázal na dva nedostatky týkající se nuceného vystěhování.[315] Výbor zmínil nejprve skutečnost, že právní předpisy umožňují vystěhování jednotlivců i rodin, aniž by vyžadovala návrhy náhradního bydlení. Výbor dále nebyl přesvědčen, že veškeré právní předpisy umožňující vystěhování poskytují nezbytné záruky vyžadované článkem 16 Charty, jako jsou například předchozí konzultace dotčených stran (viz výše).

Co se týká zajištění náhradního bydlení, státy této povinnosti nemusí dostát v případech, kdy dochází k vystěhování osob nezákonně obývajících určité místo nebo obydlí. K takovému vystěhování ovšem nesmí dojít v případě, kdy by dotčené osoby uvrhlo do naprosto bezmocné situace, která by byla v protikladu k respektování jejich lidské důstojnosti.[316] Kritéria posuzování nezákonného bydlení obecně nesmí být nepřiměřeně široká, musí být v souladu s procesními pravidly (viz výše) a dostatečně chránit práva dotčených osob.[317] Dokonce i tehdy, kdy je vystěhování ospravedlněno veřejným zájmem, orgány

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

[314] Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – Médecins du Monde-International proti Francii, stížnost č. 67/2011, rozhodnutí ze dne 11. září 2012.

[315] Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – European Roma and Travellers Forum proti České republice, č. 104/2014, rozhodnutí ze dne 17. května 2016.

[316] Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – Defence for Children International DCI proti Nizozemsku, č. 47/2008, rozhodnutí ze dne 20. října 2009.

[317] Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – European Roma Rights Centre proti Bulharsku, č. 31/2005, rozhodnutí ze dne 18. října 2006.

státní správy musí přijmout opatření k přesídlení osob, anebo jim finančně pomoci.[318]

Problematice související s řešenou oblastí se věnuje také řada judikátů Evropského soudu pro lidská práva.[319]

Evropský soud pro lidská práva má také relativně obsáhlou judikaturu v oblasti institutu **zneužití práva** podat stížnost, s jehož zavedením předkládaný věcný záměr operuje ve vztahu k možnosti soudu odmítnout zjevně šikanózní správní žalobu.[320]

V konkrétních pasážích předkladatel hlouběji zdůvodňuje soulad navrhovaných řešení s tzv. nadřazeným právem a pracuje s ním včetně odkazů na příslušnou judikaturu Ústavního soudu, Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva.

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

9. 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

Podle čl. 4 odst. 2 legislativních pravidel vlády může věcný záměr v tomto jeho aspektu obsahovat stručné shrnutí závěrů vyplývající z provedeného hodnocení dopadů regulace (RIA) s tím, že v podrobnostech lze odkázat na informace obsažené v této závěrečné zprávě.

Odvětví stavebnictví je odvětvím s vysokými multiplikátory. Celkově má investovaný 1 mil. Kč potenciál zvýšit produkci ČR až o 3,09 mil. Kč (díky přímému, nepřímému a indukovanému efektu).

---

[318] Rozhodnutí Evropského výboru pro sociální práva – International Movement ATD Fourth World proti Francii, č. 33/2006, rozhodnutí ze dne 5. prosince 2007.

[319] Rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, stížnost č. 38238/04.

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

Další přínosy národnímu hospodářství poplynou i po dokončení a uvedení stavby do užívání (dle vypočteného vnitřního výnosového procenta projektu). Podaří-li se zkrátit povolovací proces o jeden rok, očekáváme (na základě výpočtů a odhadů výše) roční přínosy 2,02 mld. Kč u silničních staveb a 1,66 mld. Kč u železničních staveb. U komerčních staveb tato hodnota činí 1,6 mld. Kč, obdobné je to u developerské výstavby. Celkem pak můžeme mluvit o 6,88 mld. Kč za rok.

Oproti tomu mzdové a režijní náklady při variantě přesunu příslušné části zaměstnanců odhadujeme v řádech stovek miliónů Kč.

Lze tak konstatovat, že **kvantifikovatelné přínosy návrhu vždy výrazně převyšují náklady**, neboť k těmto vyčíslitelným přínosům je třeba přičíst i nekvantifikovatelné přínosy:

- vyšší efektivita zaměstnanců státní správy (koncentrace činností, závazné lhůty),
- cesta k odstranění obav z přijmutí/vydání rozhodnutí, zahájení procesu dekriminalizace přijatého/vydaného rozhodnutí (jasně daná pravidla, mantinely, nezávislost, odbornost, jednotné metodické řízení, profesionalita),
- vyšší transparentnost použití finančních prostředků státní správy (konkretizace účelovosti s menší možností zneužití pro jiný účel v rámci činnosti samospráv),
- aktivní a kvalifikovanější rozhodování s odpovědnostním dopadem (zrychlení, neodkládání a nepřesouvání odpovědnosti ve stylu kdo nic nedělá, nic nezkazí, není odpovědný),
- další nezbytný krok v rámci digitalizace státní správy, která musí probíhat i bez případné souvislosti s procesem rekodifikace veřejného stavebního práva (cesta k nápravě snížení zaostávání za „světem“, dohnání skluzu),
- snížení byrokracie, zvýšení srozumitelnosti, přehlednosti procesu a jistoty pro občany i ostatní účastníky řízení,
- snížení vynucených nákladů občanů na zajištění jejich právní ochrany a násobné potřeby využití externích odborných subjektů,
- usnadnění přístupu k informacím v jednotné srozumitelné neměnné podobě včetně přístupu k datovému archivu,
- vytvoření jednotného systému územního plánování (vč. mapového) provázaného z centrální úrovně až na úroveň jednotlivých obcí se zajištěním ochrany zájmů státu i dotčených osob (jednoznačné vymezení využití území pro strategické záměry státu i zájmy jednotlivců s ohledem na jejich výsostná vlastnická práva),
- významný makroekonomický prorůstový faktor s pozitivním dopadem do příjmů státního rozpočtu (výběr daní, násobné otočení DPH) a také umožňující vyšší efektivitu a kontrolu čerpání dotací, a to i ze zdrojů EU,
- zvýšení ochoty investorů uvolnit investiční prostředky na realizaci projektů na území České republiky, a to jak tuzemských, tak zahraničních (vytvoření příznivého a stabilního podnikatelského klimatu),

- usnadnění rozvoje státem preferovaných lokalit a cesty k zajištění zejména strategických záměrů státu, a to i v podobě snazšího procesu vyvlastňování (včetně možnosti přijmutí předběžného opatření ve prospěch státu za odměnu pro dotčené vlastníky) za pevně daných podmínek i pro dotčené vlastníky,
- posílení právní jistoty v území při plánování investic,
- zjednodušení a zkrácení povolovacích i přezkumných správních a soudních řízení.

Funkci shrnutí závěrů mají v přiložené RIA následující dvě tabulky.

- První z nich se zabývá relevantními kvantifikovatelnými ekonomickými parametry souvisejícími s realizací rekodifikace.
- Druhá tabulka se pak zaměřuje na ekonomické dopady odhadovaného zkrácení řízení.

1. Tabulka – kvantifikovatelné náklady rekodifikace

		Hodnota	**Komentář**
A	***Náklady jednorázové (zejména vznik Nejvyššího stavebního úřadu a soustavy státní stavební správy)***		
1.	Náklady na zajištění a vybavení nových prostor, náklady na přesun zaměstnanců a na vybavení spojené s tvorbou nových pracovních míst	Řádově stovky mil. Kč	Část těchto nákladů bude v praxi objektivně přesunuta z nákladové části rozpočtů samospráv do nákladů státní správy, nicméně mělo by také dojít k alikvótnímu snížení příspěvku na výkon přenesené působnosti pro samosprávy a jeho transparentnějšímu a tím i účelnějšímu a efektivnějšímu využití, než je tomu doposud.
2.	Náklady na informační a komunikační technologie („**ICT**“) (zejména na centrální evidenční systém)	Náklady v případě jednoduššího řešení v řádech desítek mil. Kč. Mluvíme pouze o centrálním evidenčním systému, náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací.	
3.	Náklady na ICT v rámci digitalizace	0 Kč	Náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací, ale budou realizovány v rámci

			samostatného projektu MMR. Projekty digitální technické mapy a geoportálu územního plánování jsou již ve stádiu přípravy, projekty datových úložišť lze odhadovat dle posouzení RIA v řádu cca 200 mil. Kč a elektronického spisu stavebních úřadů v řádu desítek milionů Kč.
B	***Roční provozní náklady***		
1.	Mzdové a ostatní provozní náklady související zejména se vznikem Nejvyššího stavebního úřadu	Stovky mil. Kč (při předpokladech stanovených v RIA budou činit roční provozní náklady 1.400 mil. Kč)	
2.	Náklady na ICT (zejména na centrální evidenční systém)	Náklady v případě jednoduššího řešení v řádech stovek tisíc Kč. Mluvíme pouze o centrálním evidenčním systému, náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací.	
3.	Náklady na ICT v rámci digitalizace	0 Kč	Náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací.
4.	Ostatní náklady samosprávy a státní správy	U ostatních nákladů samosprávy a státní správy předpokládáme, že se navzájem přibližně vykompenzují.	
C	***Roční přínosy***		
1.	Předpokládané roční globální přínosy ze zkrácení povolovacích procesů	6,88 mld. Kč	Jde o kvantifikovatelný velmi konzervativní odhad neobsahující veškeré další následné související pozitivní kvantifikovatelné i nekvantifikovatelné dopady.
2.	Dopady na občany	Ve variantě posunu stavebního úřadu z obcí se základním rozsahem přenesené působností a obcí pověřeným obecním úřadem na obce	

	s rozšířenou působností. Na druhou stranu se náklady občanů na dopravu na úřad sníží, protože občan již nebude nucen před zahájením řízení samostatně zajišťovat veškerá vyjádření dotčených orgánů a stát převezme odpovědnost za výkon státní správy, kterou svou činností dosud zajišťoval občan, resp. investor. V konečném důsledku tak očekáváme pozitivní dopad.	

2. Tabulka – odhad zkrácení řízení

	Popis	**Doba**	**Komentář**
1.	Podání žádosti	0 dní	zahájení řízení
2.	Studium elektronického spisu, zjištění nedostatku žádosti, stanovení okruhu účastníků řízení, uplatnění dalších požadavků	7-10 dní	vykonává pracovník stavebního úřadu, odborní pracovníci dotčených orgánů
3.	Přerušení řízení nebo výzva k odstranění nedostatků	2 dny	vykonává pracovník stavebního úřadu
4.	Kontrola odstranění nedostatků, doplnění	5 dní	vykonává pracovník stavebního úřadu, odborní pracovníci dotčených orgánů
5.	Oznámení o zahájení řízení	2 dny	vykonává pracovník stavebního úřadu
6.	Doručení písemností vč. lhůt k uplatnění námitek, příprava rozhodnutí vč. zapracování požadavků a podmínek dotčených orgánů	30 dní	vykonává pracovník stavebního úřadu
7.	Vypořádání námitek, dokončení a vydání rozhodnutí	5–10 dní	vykonává pracovník stavebního úřadu, vydává stavební úřad
	Celkem	**51–59 dní**	**bez doby přerušení, přezkumu a bez soudních řízení**

10. 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.[321] Navrhovaná řešení totiž nijak nerozlišují mezi osobami, na něž dopadají, na základě pohlaví, rasy, vyznání ani jiných diskriminačních důvodů. Nezpůsobují tak nerovnost mezi potenciálně dotčenými skupinami osob.

11. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ VE VZTAHU K OCHRANĚ SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Některá z navrhovaných řešení se dotýkají i oblasti ochrany osobních údajů. Zákonodárce bude muset zejména v rámci úpravy elektronizace stavební agendy pamatovat na záruky ochrany osobních údajů všech osob, s nimiž bude stavební správa pracovat. V této oblasti je dále nutné pamatovat i na ochranu práv stavebníků a obzvláště jejich obchodního tajemství.

Z pohledu mezinárodněprávních, unijních a ústavních závazků bude třeba vycházet z:

- Úmluvy Rady Evropy č. 108 ze dne 28. ledna 1981 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (č. 115/2001 Sb. m. s.);
- Dodatkového protokolu Rady Evropy z 8. listopadu 2001 č. 181 k Úmluvě o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat o orgánech dozoru a toku dat přes hranice, vyhlášený (č. 29/2005 Sb. m. s.);
- 8 Úmluvy;
- čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie;
- čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie;
- 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) („**GDPR**“);
- čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

Z těchto zdrojů plynou závazky, které jsou relevantní obzvláště pro oblast digitalizace (viz kapitola 7.B.). Mezi instituty, které budou mít nejzávažnější dopad v oblasti ochrany osobních údajů, patří:

- nahlížení do elektronického spisu (kapitola 7.B.3.1.);

[321] 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.

- sledování podání žádosti o zahájení řízení stavby pro konkrétní nemovitost – tzv. „hlídací pes“ (viz kapitolu 7.B.3.3.);
- stanovení náležitostí žádosti o povolení stavby (kapitola 7.C.7.1.);
- stanovení náležitostí automaticky vygenerovaného rozhodnutí (kapitola 7.C.5.2.2.1); a
- stanovení náležitostí dokumentace pro povolení stavby (kapitola 7.C.7.1.).

Zakotvení těchto institutů v obecné rovině není nepřiměřené vůči ochraně soukromí a osobních údajů, protože je vedeno legitimním cílem na zajištění efektivního chodu digitalizovaného informačního systému stavební správy. V zakotvení daných institutů jako takovém nelze spatřovat rozpor s výše uvedenými mezinárodněprávními, unijními a ústavními zdroji závazků České republiky. Bude úkolem pro konkrétnější rozpracování právního základu těchto institutů v paragrafovaném znění, aby pamatovalo na tyto závazky, přičemž bude třeba při jejich konstrukci posoudit a správně upravit (zejména z pohledu GDPR):

- zamýšlené operace zpracování osobních údajů a účely zpracování, včetně oprávněných zájmů správce,
- nezbytnost a přiměřenost operací zpracování z hlediska sledovaného účelu,
- opatření k řešení rizik pro práva a svobody subjektů údajů, včetně záruk, bezpečnostních opatření a mechanismů k zajištění ochrany osobních údajů a k doložení souladu s GDPR, s přihlédnutím k právům a oprávněným zájmům subjektů údajů a dalších dotčených osob.

Jak plyne z čl. 8 Listiny základních práv EU, osobní údaje budou muset být v informačním systému stavební správy zpracovávány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý pak bude mít právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, včetně práva na jejich opravu. Na dodržování těchto pravidel musí dohlížet nezávislý orgán.

12. DOPADY NAVRHOVANÝCH ŘEŠENÍ Z HLEDISKA KORUPČNÍCH RIZIK

Rekodifikace veřejného stavebního práva má z hlediska potenciálních korupčních rizik několik pozitivních dopadů:

- zásadní zjednodušení a zpřehlednění povolovacích procesů,
- zásadní posílení vazby mezi konkrétním úřadem, konkrétní oprávněnou úřední osobou a jejich odpovědnosti za postup v řízení a za výsledek,
- zásadní zvýšení transparentnosti povolovacího řízení díky digitalizaci stavební agendy a zveřejňování základních informací o řízení,
- zásadní posílení nezávislosti, personální stability, kariérního růstu, profesionalizace a zabezpečení úředníků nových stavebních úřadů, kteří by přešli z dnešního

pracovního poměru k územním samosprávným celkům do služebního poměru ke státu,

- snížení korupčního potenciálu díky eliminaci uplatňování politických zájmů samospráv do rozhodování stavebních úřadů a rizika systémové podjatosti, a
- snížení korupčního potenciálu u nečinných úředních osob v případě stanovení určitých zákonem předvídaných fikcí následujících při nedodržení závazných lhůt pro rozhodování aj.

Rekodifikace odpovídá cílům Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022, neboť garantuje koordinovaný a systematický přístup proti všem formám korupce na všech úrovních řízení státu.

Korupčním rizikům rekodifikace se dále věnuje RIA, na níž si dovolujeme v podrobnostech odkázat. RIA hodnotí korupční rizika v souladu s Metodikou CIA (*Corruption Impact Assessment*, Metodika hodnocení korupčních rizik), kterou uveřejnil Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí.

13. ZHODNOCENÍ DOPADŮ NA BEZPEČNOST NEBO OBRANU STÁTU

Navrhovaná řešení nemají v této oblasti žádné dopady, nepředstavují hrozbu pro bezpečnost nebo obranu státu.

Navrhovaná úprava nepovede z věcného hlediska k žádnému snížení standardů a požadavků na stavby bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a zpravodajských služeb; na místě nejsou ani obavy z rizika zneužití utajovaných informací. Taková rizika nemohou být z povahy věci zvýšena jen tím, že dojde k přesunu určitých kompetencí na centrální úrovni z příslušných ministerstev na Nejvyšší stavební úřad, ani jinými institucionálními změnami.

Garantem zachování zájmů bezpečnosti a obrany státu zůstane stát a bude tak nadále činit jak z pozice investora těchto staveb, tak i v rámci soustavy stavebních úřadů posuzujících komplexní zákonnost staveb, jejichž povolení je žádáno. Navíc veškerá specifika tohoto typu řízení a staveb budou plně zohledněna v rámci vnitřní organizační struktury Nejvyššího stavebního úřadu.

Tam, kde i dle dosavadní právní úpravy rozhodují o umístění staveb pro obranu a bezpečnost státu obecné stavební úřady, nepřinese nová právní úprava žádných věcných změn.

Zvláštní požadavky na ochranu utajovaných a dalších chráněných informací (např. zvláštní skutečnosti podle zákona o krizovém řízení či chráněné informace podle zákona o kybernetické bezpečnosti) budou zohledněny v rámci konstrukce elektronického spisu stavebního úřadu a omezení přístupu k nim, jak je popsáno v části o digitalizaci stavebního řízení.