III.

věcný záměr

stavebního Zákona

**OBSAH VĚCNÉHO ZÁMĚRU**

[**1. Vývoj právní úpravy veřejného stavebního práva 9**](#_Toc536630891)

[**2. Východiska rekodifikace 11**](#_Toc536630892)

[**3. Cíle rekodifikace 16**](#_Toc536630893)

[**4. Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže 18**](#_Toc536630894)

[**5. Zhodnocení stávající právní úpravy 23**](#_Toc536630895)

[**6. Shrnutí návrhů věcných řešení 27**](#_Toc536630896)

[**7. Návrhy věcných řešení 34**](#_Toc536630897)

[A. Institucionální změny 34](#_Toc536630898)

[1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí 34](#_Toc536630899)

[2. Popis a vyhodnocení současného stavu v oblasti institucí 34](#_Toc536630900)

[2.1 Popis stávajícího systému institucí 35](#_Toc536630901)

[2.2 Vyhodnocení (popis nedostatků) stávajícího systému institucí 41](#_Toc536630902)

[3. Zahraniční zkušenosti 49](#_Toc536630903)

[4. Návrh věcných řešení v oblasti institucí 50](#_Toc536630904)

[4.1 Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy 50](#_Toc536630905)

[4.2 Obecný popis nové soustavy institucí, hierarchie a vzájemné vztahy jednotlivých stupňů 54](#_Toc536630906)

[4.3 Sjednocení na ústřední úrovni – vznik Nejvyššího stavebního úřadu 57](#_Toc536630907)

[4.4 Konstrukce nové soustavy stavební správy 59](#_Toc536630908)

[4.5 Problematika odpovědnosti za výkon činnosti stavebních úřadů 61](#_Toc536630909)

[4.6 Delimitace 61](#_Toc536630910)

[4.7. Změny v postavení dotčených orgánů 65](#_Toc536630911)

[5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu 74](#_Toc536630912)

[B. Elektronizace stavební agendy 75](#_Toc536630913)

[1. Shrnutí cílů a východisek rekodifikace v oblasti elektronizace stavební agendy 75](#_Toc536630914)

[2. Návrh řešení 75](#_Toc536630915)

[3. Elektronizace řízení (podání, doručování a nahlížení do spisu) 76](#_Toc536630916)

[3.1 Nahlížení do spisu 77](#_Toc536630917)

[3.2 Využití informačního systému pro fázi před zahájením řízení 77](#_Toc536630918)

[3.3 Služba sledování podání žádosti o zahájení řízení stavby pro konkrétní nemovitost (hlídací pes) 78](#_Toc536630919)

[4. Národní geoportál územního plánování 78](#_Toc536630920)

[5. Návrh podoby informačního systému 79](#_Toc536630921)

[C. Změny související s územním plánováním 81](#_Toc536630922)

[1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování 83](#_Toc536630923)

[2. Změny v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování 84](#_Toc536630924)

[2.1 Celostátní nástroje územního plánování 86](#_Toc536630925)

[2.2 Územní plán kraje 90](#_Toc536630926)

[2.3 Územní plán obce a regulační plán 94](#_Toc536630927)

[3. Regulace struktury a obsahu územně plánovací dokumentace 98](#_Toc536630928)

[4. Plánovací smlouvy 98](#_Toc536630929)

[5. Územně plánovací podklady 99](#_Toc536630930)

[6. Právní úprava náhrad za změnu v území 100](#_Toc536630931)

[7. Další změny na úseku územního plánování 101](#_Toc536630932)

[8. Změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací 102](#_Toc536630933)

[8.1 Dnešní forma územně plánovací dokumentace a možnost její změny z pohledu ústavního práva 102](#_Toc536630934)

[8.2 VARIANTA 1: Územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu 104](#_Toc536630935)

[8.3 VARIANTA 2: Územně plánovací dokumentace ve formě upraveného opatření obecné povahy 110](#_Toc536630936)

[9. Proces a podmínky transformace stávajících územně plánovacích dokumentací na územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona 112](#_Toc536630937)

[D. Procesní změny 113](#_Toc536630938)

[1. Shrnutí cílů a východisek rekodifikace veřejného stavebního práva v procesní oblasti 113](#_Toc536630939)

[2. Návrh řešení 114](#_Toc536630940)

[3. Vztah nového zákona ke správnímu řádu 115](#_Toc536630941)

[4. Předběžná informace 116](#_Toc536630942)

[5. Posuzování stavebních záměrů (staveb) 117](#_Toc536630943)

[5.1 Veřejnoprávní smlouva nahrazující rozhodnutí o povolení stavby 118](#_Toc536630944)

[5.2 Jednotné řízení o povolení stavby 118](#_Toc536630945)

[6. Posuzování záměrů nestavebního charakteru 125](#_Toc536630946)

[7. Řízení o povolení stavby 125](#_Toc536630947)

[7.1 Zahájení řízení 125](#_Toc536630948)

[7.2 Účastníci řízení 127](#_Toc536630949)

[7.3 Posuzování žádosti o povolení stavby stavebním úřadem 127](#_Toc536630950)

[7.4 Posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem 127](#_Toc536630951)

[7.5 Námitky účastníků řízení – koncentrace 129](#_Toc536630952)

[7.6 Ukončení řízení o povolení stavby 130](#_Toc536630953)

[7.7 Integrace procesu EIA 131](#_Toc536630954)

[7.8 Integrace povolení dle zákona o integrované prevenci 132](#_Toc536630955)

[7.9 Vyvlastnění 132](#_Toc536630956)

[7.10 Zákon o urychlení výstavby 134](#_Toc536630957)

[8. Řízení o odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby 134](#_Toc536630958)

[9. Provádění stavby 134](#_Toc536630959)

[10. Změna stavby před jejím dokončením 135](#_Toc536630960)

[11. Kolaudace 136](#_Toc536630961)

[11.1 Kolaudační souhlas a kolaudační rozhodnutí 136](#_Toc536630962)

[11.2 Dokumentace skutečného provedení stavby 136](#_Toc536630963)

[11.3 Certifikát autorizovaného inspektora 137](#_Toc536630964)

[12. Změna dokončené stavby / změny v užívání stavby 137](#_Toc536630965)

[13. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení 138](#_Toc536630966)

[14. Úloha autorizovaných inspektorů 138](#_Toc536630967)

[15. Stavební úřad jako arbitr veřejného zájmu 139](#_Toc536630968)

[16. Shrnutí dalších institutů stávající právní úpravy, které budou převzaty do nového stavebního zákona 139](#_Toc536630969)

[E. Změny stavebního hmotného práva 140](#_Toc536630970)

[1. Východiska a cíle rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva 140](#_Toc536630971)

[1.1. Shrnutí východisek v oblasti stavebního hmotného práva 140](#_Toc536630972)

[1.2. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva 144](#_Toc536630973)

[2. Návrh věcných řešení v oblasti stavebního hmotného práva 146](#_Toc536630974)

[2.1 Požadavky na výstavbu 146](#_Toc536630975)

[2.2 Územní platnost obecných požadavků na využití území a technických požadavků na stavby 148](#_Toc536630976)

[2.3 Požadavky na dokumentaci, autorizované osoby a další osoby zúčastněné ve stavebním procesu 148](#_Toc536630977)

[2.4 Definice základních pojmů stavebního práva hmotného 149](#_Toc536630978)

[2.5 Technické normy (ČSN) 149](#_Toc536630979)

[2.6 Dotčené právní předpisy v oblasti stavebního hmotného práva 156](#_Toc536630980)

[F. Změny v soudním přezkumu 175](#_Toc536630981)

[1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu 175](#_Toc536630982)

[1.1 Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu v řízení o správních žalobách 175](#_Toc536630983)

[1.2 Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu územně plánovací dokumentace 176](#_Toc536630984)

[2. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách 177](#_Toc536630985)

[2.1 Posílení apelačních prvků 177](#_Toc536630986)

[2.2 Nepřípustnost žalobního bodu v případě jeho neuplatnění v povolovacím řízení 180](#_Toc536630987)

[2.3 Zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu a kasační stížnost a souvisejícího „sankčního“ soudního poplatku 184](#_Toc536630988)

[2.4 Úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby 187](#_Toc536630989)

[2.5 Zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod 190](#_Toc536630990)

[2.6 Vytvoření specializovaných senátů u vybraných správních úseků krajských soudů a jejich místní příslušnost ve věcech stavebního práva 192](#_Toc536630991)

[2.7 Další procesní změny v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu 194](#_Toc536630992)

[3. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace 195](#_Toc536630993)

[3.1 VARIANTA 1: Soudní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu 195](#_Toc536630994)

[3.2 VARIANTA 2: Změny soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy 202](#_Toc536630995)

[G. Finanční (ekonomické) změny 211](#_Toc536630996)

[**8. Soulad navrhovaných řešení s ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a závazky vyplývajícími z členství ČR v EU** 212](#_Toc536630997)

[A. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem 212](#_Toc536630998)

[B. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími pro ČR z členství v EU 213](#_Toc536630999)

[**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 219**](#_Toc536631000)

[**10. Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen 223**](#_Toc536631001)

[**11. Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů 224**](#_Toc536631002)

[**12. Dopady navrhovaných řešení z hlediska korupčních rizik 224**](#_Toc536631003)

[**13. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu 225**](#_Toc536631004)

**SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK**

|  |  |
| --- | --- |
| **Aarhuská úmluva** | Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. |
| **ČÚZK** | Český úřad zeměměřický a katastrální |
| **dotčené orgány** | správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu, a jiné orgány, kterým postavení dotčeného orgánu přiznává zákon (§ 136 odst. 1 správního řádu) |
| **DPS** | dokumentace pro povolení stavby |
| **GFŘ** | Generální finanční ředitelství |
| **InfZ** | zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů |
| **kompetenční zákon** | zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů |
| **krajský stavební úřad** | státní stavební úřad podle navrhované nové právní úpravy zřízený na úrovni kraje včetně jeho územního pracoviště zřízeného na úrovni obce s rozšířenou působností, případně kontaktního pracoviště na úrovni menších obcí |
| **krajské zřízení** | zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů |
| **MMR** | Ministerstvo pro místní rozvoj |
| **obecní zřízení** | zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů |
| **OSŘ** | zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **OZ** | zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů |
| **s. ř. s.** | zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů |
| **s. s. p.** | zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů |
| **SEA** | posuzování vlivů koncepce na životní prostředí |
| **směrnice EIA** | směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí |
| **směrnice SEA** | směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí |
| **správní řád** | zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů |
| **stanovisko EIA** | stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí |
| **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 |
| **stavební právo** | územní plánování, územní rozhodování, stavební řád a složkové předpisy chránící dílčí veřejné zájmy aplikované při výstavbě |
| **stavební zákon** | zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů |
| **Úmluva** | Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, č. 209/1992 Sb. |
| **ÚPD** | územně plánovací dokumentace |
| **zákon č. 50/1976 Sb.** | zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) |
| **zákon EIA** | zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů |
| **zákon o hlavním městě Praze** | zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů |
| **zákon o integrované prevenci** | zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci), 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 |
| **zákon o Ústavním soudu** | zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů |

# Vývoj právní úpravy veřejného stavebního práva

Moderní stavební právo se 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]](#footnote-2)

* 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]](#footnote-3) který se stal postupně závazným též pro Plzeň a České Budějovice.[[3]](#footnote-4) 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), pravidla provádění staveb, povolování užívání staveb, stavebních poplatků, zvláštních podmínek pro určité druhy staveb, organizaci veřejné správy včetně dozoru nad prováděním staveb i problematiku správního trestání. Vedle této stěžejní problematiky stavební řády upravovaly technické náležitosti staveb, stavebních konstrukcí a některých stavebních hmot a materiálů.

**Plány polohy** představovaly dokumenty, které pořizovaly příslušné obecní nebo městské orgány. V plánech se zaznamenávalo stávající využití daného území a současně se regulovalo další využití. Tyto plány – stejně jako nynější územní plány – bylo třeba po určitou dobu před přijetím zveřejnit, podle tehdejší úpravy tato doba činila čtyři týdny. Během ní měli vlastníci pozemků možnost uplatnit námitky. Plány byly následně podkladem pro rozhodování příslušných orgánů.[[4]](#footnote-5)

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).

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]](#footnote-6) 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]](#footnote-7)

**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]](#footnote-8) 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]](#footnote-9)

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]](#footnote-10) 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]](#footnote-11)

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 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 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**. Územně plánovací dokumentace se na jejím základě přijímala ve třech kategoriích podle časového hlediska. Šlo o územní prognózu, územní plán a územní projekt. Tyto dokumentace pak měly tři stupně podle územního rozsahu: velký územní celek, sídelní útvar a zóna.

Zákon č. 50/1976 Sb. prošel četnými novelizacemi, z nichž asi nejdůležitější byla **novela z roku 1998**.[[11]](#footnote-12) 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 územně plánovací dokumentace, kterou již tvořily jen územní plán velkého územního celku, územní plán obce a regulační plán. Územně plánovací dokumentace obcí (později i krajů) zákon svěřoval do jejich samostatné působnosti a schvalovala je jejich zastupitelstva.[[12]](#footnote-13)

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 stavební zákon, byla započata pátá etapa vývoje našeho stavebního práva, která trvá dodnes.

# Východiska rekodifikace

České veřejné stavební právo 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]](#footnote-14)

Jak plyne i z materiálu předkladatele projednaného vládou 4. 9. 2018[[14]](#footnote-15) s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“,* potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila 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 kvalit 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 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 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 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 alternativních a flexibilních strategií, na jaké nebyl konjunkturální svět druhé poloviny minulého století vůbec zvyklý.

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

Dnešní společenské a ekonomické prostředí si žádá, aby stavební právo stanovilo **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. Je nezbytné, aby nová právní úprava jasně vymezila dnešní nejasnou 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, odpovědnosti a nástrojů v nové úpravě stavebního práva má zajistit péči o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku). 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, přehrad (zejména v době problémů se suchem) aj. Stavební právo musí umožňovat řešení bytových potřeb občanů nebo řešení absence staveb občanské a další vybavenosti v území. 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 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 zájmů řady dalších ústředních orgánů státní správy a dotčených orgánů, územních samosprávných celků i dotčených osob. Věcný záměr identifikuje koncepční problémy a navrhuje řešení zásadních budoucích změn stavebního práva. Tyto změny jsou zcela nové, inspirované zahraničím nebo vycházejí ze zkušeností z platné či předchozí české právní úpravy.

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 plynou i z celosvětových srovnávacích dat, které publikuje **Světová banka** ve studiích Doing Business. Podle studie Doing Business 2019 je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů.[[15]](#footnote-16)

České stavební právo dospělo do stavu, ve kterém už **nestačí pouhá další novelizace**. V posledních letech jsme mohli sledovat hned několik tzv. velkých (a současně ambiciózních) novel stavebního zákona a souvisejících předpisů. Ty však nedosáhly v dostatečné míře zamýšlených cílů.

Důsledky této praxe vedly posléze k opakovaným a velmi rozsáhlým novelizacím stavebního zákona v letech 2012 a 2017, **aniž by však tyto novelizace vedly 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. 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 zodpovědnost samosprávy je zejména v zodpovědnosti za územní plánování a kvalitu vystavěného prostředí, zejména pak veřejného prostoru. Samospráva formuluje a naplňuje veřejný zájem spolu se strategií rozvoje území v nástrojích územního plánování. Dále vyjednává společenský konsenzus (participaci v nejširším smyslu) v propagaci dobrých příkladů.

Českému veřejnému stavebnímu právu je třeba dát ucelenou koncepci vycházející z vyvážení 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 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.[[16]](#footnote-17)

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 bude řešit i roztříštěnost stávající právní úpravy.

# Cíle rekodifikace

V obecné rovině má nový stavební zákon za cíl zajistit kvalitní péči o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku) jako součásti kvality života obyvatel České republiky a současné Evropy. Dále by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximální možné integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb. Musí též zvýšit právní jistotu dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí. Cílem by mělo být přesunutí pozornosti od vedení samostatných procesů k věcné podstatě staveb, jejich umísťování do území a s tím souvisejících dopadů na okolí.

V návaznosti na materiál předkladatele pro jednání vlády 4. 9. 2018 ze srpna 2018 s názvem „*Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“* lze za cíl rekodifikace považovat **jedno rozhodnutí** o (ne)povolení stavby. To vzejde **z jednotného povolovacího řízení**, integrujícího dnešní územní řízení, stavební řízení, EIA a další řízení o 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 o kumulaci všech doposud samostatných řízení do 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 trpí velkou roztříštěností mezi téměř 20 typy obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a enormní roztříštěností mezi téměř 50 dotčenými orgány na úrovni obcí, krajů v přenesené působnosti a jednotlivých rezortů státní správy a jejich složek. Složitá struktura stavebních úřadů se stanovením věcné a místní příslušnosti plyne nejen ze stavebního zákona, ale i z řady dalších zákonů.

Pozitivní změny nelze dosáhnout, aniž by se nezměnila organizace výkonu státní správy na úsecích 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 veřejné správy v oblasti stavebního práva. Reforma celého systému by 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 jednotného 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 skutečným arbitrem vzájemně provázaných i si konkurujících soukromých i veřejných zájmů v území, a upozadění procesního postavení dotčených orgánů. Současně 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 jednotném povolovacím řízení vedeném stavebním úřadem, nikoli ve vzájemně izolovaných, paralelně vedených procesech vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, jako je tomu dnes. Nedojde ke změně chráněných veřejných zájmů jako takových, většinou se nepředpokládají ani zásadní změny hmotného práva 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 **prevenci 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.

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

# Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže

Rekodifikace stavebního práva se váže zejména k následujícím zákonům (příkladný výčet):[[17]](#footnote-18)

**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,
* 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,

**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.

# Zhodnocení stávající právní úpravy

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

* nejednotnost, složitost a atomizace stavebního práva mezi množství obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a dotčených orgánů,
* nevyjasněnost kompetencí a zejména odpovědností,
* zásahy samospráv a z části reálný, z části zneužívaný problém systémové podjatosti celých stavebních úřadů v rámci územních samosprávných celků,
* faktická personální i kompetenční „slabost“ stavebních úřadů, které postrádají dostatečnou odbornou i materiální vybavenost a jsou závislé na mnohdy rozporných závazných stanoviscích dotčených orgánů,
* zdlouhavé samostatné přezkumy závazných stanovisek jinými orgány,
* zdlouhavé řízení,
* 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.

Podle dnešní právní úpravy dochází ke kumulaci několika samostatných řízení, resp. procesů [posuzování vlivů na životní prostředí, územní řízení, stavební řízení, vedle nich ještě samostatná řízení o závazných stanoviscích dotčených orgánů atd.].

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 zájmy samospráv prosazované v samostatné působnosti a veřejné zájmy chráněné v přenesené působnosti. Z těchto střetů zájmů poté v praxi plyne riziko systémové podjatosti orgánů, 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.[[18]](#footnote-19) V neposlední řadě je také třeba upozornit na **korupční hrozby**, které z této konstrukce plynou.

Všeobecná kritika zdlouhavé přípravy staveb se 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** představuje závažný letitý 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.

Své hodnocení stávající právní úpravy veřejného stavebního práva uvedla ve svém doporučení[[19]](#footnote-20) 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.“*[[20]](#footnote-21) 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.[[21]](#footnote-22) Mimo jiné v ní vyzdvihuje skutečnost, že míra vydávání stavebních povolení zůstává pod historickými průměry. Regulační překážky pro novou výstavbu pak podle Evropské komise stupňují tlak na ceny nemovitostí.[[22]](#footnote-23) Evropská komise konstatuje: „*Česká republika se umístila relativně vysoko na žebříčku zemí podle snadnosti podnikání Světové banky „Doing Business 2018“ (30. místo ze 190 zemí). Umístila se na prvním místě v kategorii „obchodování se zahraničím“ (43). V kategoriích „vymáhání smluv“ a „vyřizování stavebních povolení“* *však patří k nejhorším v EU (9. a 127. místo). Tyto oblasti jsou i nadále* ***hlavními překážkami pro podnikání****.“*

Evropská komise pak ve své zprávě zmiňuje, že za účelem urychlení řízení o stavebním povolení byla v polovině roku 2017 přijata novela stavebního zákona, která platí od ledna 2018.[[23]](#footnote-24) 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 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.[[24]](#footnote-25)

Kromě unijních institucí se hodnocením české stavebně-právní úpravy zabývala i OECD ve výše zmíněném 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. Podle OECD je dále zapotřebí zavést řadu opatření, k nápravě vztahů a omezení zneužívání formálního odvolacího procesu. Podobně jako Evropská komise a Rada Evropské unie pak i OECD zmiňuje nutnost snížit regulační zátěž pro osoby účastnící se procesu povolování staveb.

# Shrnutí návrhů věcných řešení

**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 nákladů výkonu státní správy přenášených na samosprávy, zajištění jednotného a operativního metodického řízení soustavy stavebních úřadů, zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti správního rozhodování, omezení prostředí pro korupci a klientelismus ve veřejné správě, jakož i zajištění reálného výkonu pravomocných rozhodnutí o odstranění stavby, k němuž dnes (zejm. z ekonomických důvodů) ze strany územních samosprávných celků dochází spíše výjimečně

***Konstrukce zcela nové státní stavební správy***

* 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) a všech dotčených orgánů

***Vznik Nejvyššího stavebního úřadu***

* vrcholným orgánem nové soustavy bude Nejvyšší stavební úřad, který bude podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj
* Nejvyšší stavební úřad bude vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale též v oblasti metodiky, ekonomiky, personalistiky aj.

***Konstrukce zbytku nové soustavy stavební správy***

* základním stupněm nové soustavy institucí budou krajské stavební úřady se sídly v krajských městech a územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností (obce III. typu) a na nižších úrovních je pak dále možné dle aktuálních místních potřeb a se zohledněním stávající dislokace stavebních úřadů vymezit též „kontaktní“ pracoviště v obcích a v obcích s [pověřeným obecním úřadem](https://cs.wikipedia.org/wiki/Pov%C4%9B%C5%99en%C3%BD_obecn%C3%AD_%C3%BA%C5%99ad) (obce I. a II. typu)
* v prvním stupni budou jako správní orgány rozhodovat územní pracoviště krajských stavebních úřadů, o opravných prostředcích bude rozhodovat krajský úřad z „ústředí“
* řešení umožní v maximální míře integraci agend současných dotčených orgánů do působnosti stavebních úřadů, tím přispěje k zásadnímu zjednodušení a zrychlení rozhodovací činnosti

***Změny v postavení dotčených orgánů***

* redukce počtu dotčených orgánů v návaznosti na revizi chráněných veřejných zájmů buď bez náhrady, nebo integrací agend stávajících dotčených orgánů spolu s ochranou příslušného veřejného zájmu do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy
* odstranění závazných stanovisek a sjednocení právní formy výstupů zbytkových dotčených orgánů, které nebudou z vážných důvodů integrovány do stavebních úřadů, na vyjádření, která budou podkladem pro vydání rozhodnutí
* revize a jednoznačné dostatečně konkrétní definování veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona

**Elektronizace stavební agendy**

* elektronizace 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
* publikace v jednotném informačním systému bude mít ve stanovených případech důsledky pro běh lhůt
* prostřednictvím informačního systému se budou obstarávat stanoviska vlastníků dopravní a technické infrastruktury a dotčených orgánů, neintegrovaných do nové soustavy stavební správy
* v rámci informačního systému si bude kterýkoli vlastník moci objednat službu sledování podání žádosti o zahájení řízení pro nemovitost v jeho vlastnictví (tzv. hlídací pes)

**Změny v územním plánování**

* úprava v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování spočívající v zavedení územního rozvojového plánu jako celostátního nástroje územního plánování a územního plánu kraje přijímaného pro celé 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 obecního územního plánování bude ponechána dvouvrstvá struktura územního plánu obce a regulačního plánu
* regulace struktury a obsahu územně plánovací dokumentace buď přímo ve stavebním zákoně, nebo prováděcím právním předpisem
* výstižnější definování pojmů jednotně vykládaných ve všech územně plánovacích dokumentech
* posílení významu plánovacích smluv; v případě, že dojde k uzavření plánovací smlouvy, bude mít stavebník povinnost ji předložit společně se žádostí o povolení stavby, přičemž žádost bude obsahově muset odpovídat podmínkám sjednaným v plánovací smlouvě; obec zároveň nebude moci uplatnit námitky/žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy
* posílení významu územně plánovacích podkladů – územně analytických podkladů a územní studie
* stanovení přesnějších procesních pravidel pro určení výše náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování a způsobu jejich poskytnutí
* v zákonem vyjmenovaných případech zavedení hrubého odhadu nákladů nutných k realizaci záměrů a opatření jako povinné obsahové náležitosti ÚPD, přičemž zastupitelstvo bude moci o pořízení hrubého ekonomického odhadu rozhodnout i v dalších případech
* zavedení informačního systému sloužícího k informování o připravovaných změnách ÚPD a vytváření veřejně dostupných zpráv o stavu územního plánování v České republice 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 neintegrovaných do nové soustavy stavební správy poskytnout každému na žádost předběžnou informaci o tom, zda a za jakých podmínek lze zamýšlenou stavbu či změnu stavby realizovat, jaké podklady je potřeba získat a jaký bude okruh účastníků řízení spolu s povinností poskytnout konzultace při vypracování projektové dokumentace
* zavedení možnosti, aby vyjádření neintegrovaných dotčených orgánů a vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury obstaral na žádost žadatele po uhrazení správního poplatku stavební úřad před zahájením řízení či v průběhu řízení o povolení stavby, pokud by vyvstala potřeba obstarání takového vyjádření až v průběhu řízení
* zavedení závazné lhůty 30 dnů ke sdělení vyjádření vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury a neintegrovaných dotčených orgánů
* pokud neintegrovaný dotčený orgán či vlastník veřejné dopravní a technické infrastruktury nepodá vyjádření ve stanovené lhůtě (nebude vloženo do informačního systému), bude platit, že k navrhované stavbě nemá žádné připomínky (a přejde na něj odpovědnost za případné nesprávnosti či vady)
* stavby podléhající povolovacímu režimu podle nového stavebního zákona stavební úřad posoudí buď v jednotném řízení o povolení stavby se závaznou lhůtou 30 dní pro vydání rozhodnutí, případně bude existovat možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu nahrazující rozhodnutí o povolení stavby

***Jednotné řízení o povolení stavby***

* výsledkem jednotného řízení o povolení stavby bude jedno rozhodnutí o povolení stavby, které vzejde z jednotného povolovacího řízení, integrujícího zejména dnešní územní řízení či jeho alternativy, stavební 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
* kladný výsledek jednotného 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 v řízení

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

* pokud stavební úřad v prvním stupni nerozhodne bez zbytečného odkladu a nerozhodne ani v zákonem stanovené závazné lhůtě (např. v délce 30 dnů), 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, 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)

***Posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem***

* uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1 věta druhá OZ)
* stavební úřad nebude automaticky posuzovat, zda žadatel má souhlas vlastníků dotčených nemovitostí s realizací stavby; žadatel bude muset doložit souhlas vlastníka dotčené nemovitosti s povolením stavby pouze v případě, že by tento vlastník jako účastník řízení o povolení stavby v průběhu řízení a ve lhůtě pro uplatnění námitek vznesl námitku, že s vydáním rozhodnutí o povolení stavby nesouhlasí
* stavební úřad nebude posuzovat soukromoprávní námitky účastníků řízení (řeší pouze námitky z hlediska nedodržení veřejnoprávních předpisů)

***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
* možné zavedení nové skutkové podstaty trestného činu **černé stavby** (provádění stavby bez povolení stavby)

**Změny 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***

* revize obecných požadavků na výstavbu a dokumentaci, stanovení jednoznačných, moderních, technicky reálných a ekonomicky únosných obecně závazných požadavků, představujících ochranu veřejných zájmů ve výstavbě
* revize zvláštních (složkových) předpisů a jejich prováděcích předpisů ve vztahu k požadavkům na územní plánování, výstavbu a dokumentaci
* sjednocení obecných požadavků na výstavbu a na dokumentaci   
  do jednoho podzákonného právního předpisu, revize a posílení zákonné úpravy stavebního práva hmotného na úrovni nového stavebního zákona, inspirace moderními trendy a pražskými stavebními předpisy
* 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

***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

***Definice základních pojmů stavebního práva hmotného***

* v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesního a na nový způsob stanovení požadavků na výstavbu nové definování základních pojmů stavebního práva

***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 a bezplatné dostupnosti technických norem obsahujících závazné požadavky na stavby na náklady státu

**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 a souvisejícího „sankčního“ soudního poplatku
* 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 vybraných (větších) správních úseků 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/Nejvyššího správního 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 aktivní legitimace spolků k podání návrhu na abstraktní přezkum opatření obecné povahy v souladu s požadavky unijního práva a judikatury Soudního dvora EU

# Návrhy věcných řešení

* 1. Institucionální změny
     1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti institucí

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

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[[25]](#footnote-26).

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

* + 1. Popis a vyhodnocení současného stavu v oblasti institucí

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

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.

Z tohoto stavu pak vycházejí další (věcné) nedostatky. Patří mezi ně **nedostatečná horizontální a vertikální koordinace činnosti orgánů stavební správy** a s tím spojené riziko neodborného 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. Tím nejvýznamnějším je **systémová podjatost**.

Tyto nedostatky pak též souvisí s absencí jednoho ústředního orgánu státní správy. Tento ústřední orgán by mohl především koncentrovat metodickou podporu pro veškeré stavební úřady a úřady územního plánování. Kumuloval by „know-how“ v oblasti veřejného stavebního práva a efektivně by informoval podřízené orgány o aktuálním vývoji judikatury.

Rostoucí nároky na nutnost reflektování vývoje správního práva a správní praxe, judikatury správních soudů, ale i nejnovějších poznatků správní vědy 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 není a zpravidla ani nemůže být dostatečně pestrá a rozsáhlá. Pokud má takovýto malý stavební úřad umisťovat relativně specifickou stavbu (např. stavba dálnice), popsaný problém může eskalovat, jestliže o obdobné stavbě nikdy v minulosti nerozhodoval a třeba ani již rozhodovat nebude.

* + - 1. Popis stávajícího systému institucí

2.1.1 Instituce územního plánování (bez územního rozhodování)

Působnost na úseku územního plánování vykonávají 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:

1. obecní úřad obce s rozšířenou působností jako úřad územního plánování [§ 6 odst. 1 stavebního zákona],
2. jiný obecní úřad pro účely územního plánování, který splní kvalifikační kritéria [§ 6 odst. 2, § 24 stavebního zákona],
3. zastupitelstvo obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 5 stavebního zákona],
4. rada obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],
5. rada obce v přenesené působnosti [§ 6 odst. 6 písm. a), b), c), e) stavebního zákona],
6. zastupitelstvo obce za radu obce v samostatné působnosti [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona],
7. zastupitelstvo obce za radu obce v přenesené působnosti [§ 6 odst. 6 písm. a), b), c), e) stavebního zákona].

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

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

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

Konečně na **ústřední úrovni** vykonávají působnost na úseku územního plánování MMR a Ministerstvo obrany.

2.1.2 Instituce územního řízení a stavebního řádu

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

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

**Obecné stavební úřady** jsou základním článkem soustavy stavebních úřadů. Mají postavení vykonavatelů (nepřímé) státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud je zákon 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:

1. Úřad pro civilní letectví ve věcech leteckých staveb [§ 36 odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů],
2. Ministerstvo dopravy ve věcech staveb drah [§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů],
3. Drážní úřad ve věcech staveb drah [§ 7 odst. 1, § 54 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů],
4. 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, ve znění pozdějších předpisů],
5. Ministerstvo dopravy ve věcech staveb dálnic [§ 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
6. krajské úřady ve věcech staveb silnic I. třídy [§ 40 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
7. obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve věcech staveb silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací [§ 40 odst. 4 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů],
8. obecní úřady obcí s rozšířenou působností a úřady městských částí hlavního města Prahy ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, 104 odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
9. krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, 104 odst. 2 písm. d), § 107 odst. 1 písm. u), x) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
10. újezdní úřady na území vojenských újezdů ve věcech vodoprávních [§ 15  odst. 5, 104 odst. 2 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
11. Ministerstvo zemědělství ve věcech vodoprávních [§ 15 odst. 5, § 108 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů],
12. Ministerstvo obrany u vodních děl, u nichž je založena působnost újezdních úřadů [§ 15 odst. 5, 108 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

**Vojenskými stavebními úřady** jsou újezdní úřady na území vojenských újezdů, kde vykonávají „kompletní“ působnost stavebního úřadu (včetně územního rozhodování).

**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. Kompetence těchto stavebních úřadů se soustřeďuje na specifické stavby, které souvisejí s odbornou působností těchto rezortů.

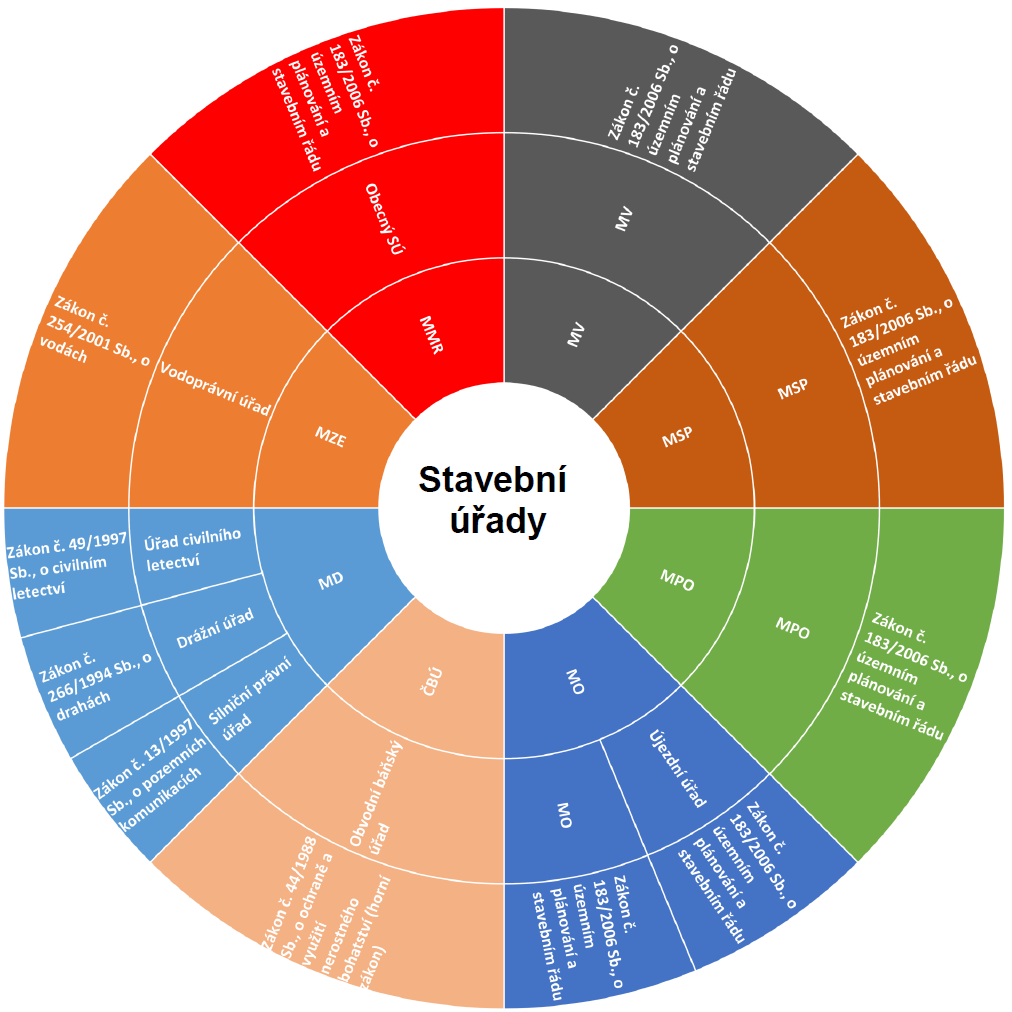
Vojenskými a jinými stavebními úřady konkrétně dnes jsou

1. újezdní úřady na území vojenských újezdů [§ 16 odst. 1 stavebního zákona],
2. 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],
3. Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu [§ 16 odst. 2 písm. b) stavebního zákona],
4. Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek [§ 16 odst. 2 písm. c) stavebního zákona],
5. 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],
6. obvodní báňské úřady vykonávající působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech u staveb, které slouží otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, úpravě a zušlechťování nerostů v souvislosti s dobýváním, s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl [§ 23 odst. 4 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů].

Oddělení speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů od obecných stavebních úřadů má svou historii (objevilo se již v původním znění zákona č. 50/1976 Sb.). Za tu dobu toto oddělení 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 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.

**Stavební úřady podle dnešní právní úpravy**



* + - 1. Vyhodnocení (popis nedostatků) stávajícího systému institucí

Existence dále uvedených nedostatků současného systému, jak ho předkladatel ve stručnosti představil shora, je dlouhodobě známa a v zásadě konstantní, stejně jako s tím související potřeba změny celkové organizace výkonu stavební správy.

Pokusem o systémové řešení právě těchto problémů byl např. návrh (zcela nového) zákona o stavebních úřadech, který MMR předložilo vládě již v roce 2013.[[26]](#footnote-27)

2.2.1 Nepřehlednost a institucionální roztříštěnost

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

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 schvalovací, uzavírající jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace, jsou naopak výkonem (územní) samosprávy. Zahrnují totiž nejen hlediska právní, ale i zájmy a rozhodnutí 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 **devíti ministerstev**, jimiž jsou Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany a Ministerstvo zdravotnictví.

Stávající systém výkonu veřejné správy v oblasti stavebního práva je tak velmi nepřehledný a komplikovaný. **Na úrovni obcí a krajů** vedle sebe působí obecní a krajské úřady jako obecné stavební úřady a zároveň i jako speciální stavební úřady ve věcech vodoprávních či dopravních.

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

1. **zda vůbec, případně nakolik spadají jednotlivé agendy do předmětu úpravy určitého zákona a působnosti určitého správního orgánu** (jde zejména o doprovodné a související agendy, které obsahuje stavební zákon i zvláštní předpisy),[[27]](#footnote-28)
2. **zda vůbec, případně nakolik spadají jednotlivé stavby do působnosti toho kterého stavebního úřadu** (jde o hlavní stavby, u nichž může být sporný účel, kombinované stavby, liniové stavby zasahující do územní s různým režimem, související stavby, stavby v ochranných pásmech apod.).[[28]](#footnote-29)

Přehlednosti, srozumitelnosti a efektivitě stávající právní úpravy nesvědčí dále ani fakt, že **zvláštní působnost speciálních stavebních úřadů se vztahuje pouze n**a **stavební řízení, nikoli již na územní rozhodování**. Tuto oblast zákonná úprava zásadně ponechává v působnosti obecných stavebních úřadů.[[29]](#footnote-30)

Do celého systému rozhodování o různých druzích staveb různými stavebními úřady v různých postupech nadto dále zasahuje zcela **odlišná konstrukce příslušnosti k vedení tzv. společného řízení.**

Příslušným k vedení společného řízení a k vydání společného povolení je totiž stavební úřad, který je příslušný k povolení stavby; takový stavební úřad stavbu umístí i povolí (což je princip **poslední velké novely** stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a účinné od 1. ledna 2018).

2.2.2 Nedostatečná odborná úroveň výkonu agend

Roztříštěnost obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadůs sebou dále nezbytně přináší též **nedostatek vzájemné komunikace a sdílení know-how** mezi těmito úřady. To vede k nežádoucímu efektu nesourodé správní praxe, jejímž důsledkem je mj. i 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.

Se značnou pravděpodobností s tím může souviset další z neblahých důsledků současného stavu, jímž je **kvalita rozhodovací činnosti stavebních úřadů.** Tato skutečnost se přitom kritizuje dlouhodobě.

**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 %.“*[[30]](#footnote-31)

2.2.3 Systémová podjatost

Dalším zásadním nedostatkem a imanentním projevem současného systému je fenomén tzv. **systémové podjatosti** **obecných a speciálních stavebních úřadů** zařazených v úřadech územních samosprávných celků.

Státní správu zde totiž vykonávají v přenesené působnosti orgány územní samosprávy, jejíž zájmy se přitom velmi jednoduše mohou dostat (a nezřídka dostávají) do rozporu s veřejnými zájmy, které naopak musí jejich orgány objektivně hájit v přenesené působnosti. **I tento problém může plnohodnotně vyřešit a odstranit pouze nová soustava (přímé) státní stavební správy** oddělená od územních samosprávných celků.

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

Ostatně již materiál Hodnocení dopadů regulace („**RIA**“) pro transformaci stavebních úřadů,[[31]](#footnote-32) zpracovaný v roce 2013 k věcnému záměru zákona o stavebních úřadech a vycházející i z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování zpracované Ústavem územního rozvoje v r.  2011, konstatoval v této souvislosti, že *„Není vždy dobré řídit se heslem „blíže k lidem“ a umisťovat rozhodovací orgány do územně samosprávných celků, protože namísto očekávaného většího pochopení se místní od těchto orgánů mohou dočkat jednání lépe reprezentujícím heslem „blíže ke svým zájmům“. Z výše uvedených konfliktů zájmů je proto dobré uvažovat o změně ve struktuře stavebního a územního řízení.“[[32]](#footnote-33)*

Tentýž materiál dále odkazuje též na průzkum, ve kterém více než polovina respondentů potvrdila silnou závislost vztahu mezi obecní samosprávou a stavebním úřadem v dané obci. Dochází podle nich k častému zasahování představitelů obecních samospráv do činnosti stavebních úřadů.[[33]](#footnote-34) Ostatně starosta obce je jako představitel územní samosprávy podle zákona o obcích současně výslovně v čele obecního (tedy i stavebního) úřadu. Potenciál negativního prolínání (jinak přitom zcela legitimních) samosprávných zájmů s rozhodováním stavebního úřadu je tak již pojmově, resp. systémově značný.

Na tento problém byla nucena mnohokrát reagovat i judikatura správních soudů, ovšem žel bez nalezení obecně prakticky uplatnitelného výsledku.

Rozšířený senát **Nejvyššího správního soudu** tak již v roce 2012 uvedl: *„Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby (…) její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“[[34]](#footnote-35)*Ze závěrů judikatury však vyplývá především to, že otázka systémové podjatosti zde není dána *a priori*, ale  je třeba ji činit předmětem dokazování v rámci sporu, což celý problém spíše komplikuje.

Problematikou systémové podjatosti se posléze zabýval i **materiál předkladatele** s názvem *„Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecných stavebních úřadů a úřadů územního plánování“[[35]](#footnote-36)* 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 2012-2014.[[36]](#footnote-37) Tento materiál konstatoval existenci rizik systémové podjatosti a jednoznačnou potřebu nápravy současného stavu. Podle tohoto materiálu **uplatňování námitek systémové podjatosti a jejich vyřizování jednak neúměrně prodlužuje správní řízení a jednak narušuje právní jistotu účastníků správních řízení s ohledem na četné správní žaloby napadající mj. právě systémovou podjatost**.

Tohoto problému se týká nedávná novela § 14 správního řádu přijatá na základě návrhu zákona Pardubického kraje.[[37]](#footnote-38) **Tato novela však problém tzv. systémové podjatosti rozhodně neřeší v dostatečné míře**.

Podle jednoho výkladu jen v zásadě potvrzuje stávající stav, na což upozornila ve svém stanovisku i vláda[[38]](#footnote-39) (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).

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, 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 lze plně eliminovat pouze důsledným **oddělením výkonu státní správy a samosprávy ve stavebních věcech, tedy věcech územního plánování, včetně územního rozhodování, povolování staveb, následné kontroly provádění staveb a vyvlastňování**.

2.2.4 Korupční rizika a klientelismus

S problematikou systémové podjatosti úzce souvisí další nedostatek současného systému, jímž je potenciál korupčních rizik a klientelismu. Tato rizika jsou sice obsažena v té či oné míře v jakémkoli administrativním systému, úměrně se však snižují s rostoucí profesionalizací veřejné správy, s eliminací rizik střetu zájmů při výkonu úřední činnosti, podjatosti úředních osob apod. Zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování proto omezuje i tato rizika.

Autonomní specializovaná soustava správních úřadů oddělená od územní samosprávy přitom vyhovuje těmto požadavkům více než stávající spojený model veřejné správy.

V podrobnostech ke korupčním rizikům lze odkázat na související pasáže v RIA k tomuto věcnému záměru.

2.2.5 Nefunkční úprava odstraňování tzv. černých staveb

Další, zdaleka nikoliv nepodstatné, negativní důsledky spojeného modelu veřejné správy v oblasti stavební agendy se projevují v **nefunkční úpravě odstraňování tzv. černých staveb, 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 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.[[39]](#footnote-40)

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.

2.2.6 Nedostatečná koordinace a řízení státní stavební správy

Všechny nedostatky současného systému je třeba posuzovat v souhrnu a ve vzájemných souvislostech. Přitom je třeba začít již od **centrální úrovně**, kterou také poznamenává nejednotnost a 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 zákonasi 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 zákonapak „*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 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*.*“[[40]](#footnote-41)*). **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. Obecní zřízení však výslovně stanoví v § 61 odst. 2 písm. b) závaznost usnesení vlády, směrnic ústředních správních úřadů, resp. kontrolních opatření orgánů veřejné správy, přijatých při kontrole výkonu přenesené působnosti. Tuto vlastnost však podle zákona o obcích nemají (a ostatně ani mít nemají) metodická doporučení. Výkon přenesené působnosti orgány územních samosprávných celků je tak nadále (a dlouhodobě) nejednotný.

K tomu přitom nepochybně přispívá i fakt, že stát nemá žádné přímé 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, plynoucích z hodnotících zpráv k výsledkům kontrol podle uvedeného vládního usnesení.[[41]](#footnote-42)

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

*„Z vyhodnocení provedeného v rámci Analýzy ÚÚR dále vyplývá, že v oblasti stavebního řízení se vyskytuje ještě několik dalších problémů, které vyplývají ze struktury a fungování úřadů ve stávající podobě a které navrhovaná právní úprava může do jisté míry vyřešit. Těmito problémy jsou: (i) 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.****“[[42]](#footnote-43)*

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

* + 1. Zahraniční zkušenosti

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

V případě **Saska** je soustava 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:

1. 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 reguluje lze zřídit na úrovni obce i poradní radu pro vzhled *(„Gestaltungsbeirat“)*, a
2. 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.

* + 1. Návrh věcných řešení v oblasti institucí
       1. Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy

S pokračujícím technickým i společenským rozvojem a globalizací budou složitost, specifika a kombinace různých typů staveb do budoucna dále narůstat. Řešením tohoto problému však není vytváření ještě dalších speciálních stavebních úřadů 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.** Pro dílčí specifika pak mohou tyto úřady využít podklady, rozhodnutí a stanoviska dotčených orgánů (nedojde-li přímo k integraci těchto agend do působnosti stavebních úřadů, srov. kapitolu 7.A.4.7.*)*.

Mezi všemi 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 stavební správy 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 specializované hierarchicky členěné *soustavy stavebních úřadů*, organizačně a institucionálně oddělené od veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky**.

Proti tomuto řešení lze v obecné rovině namítat jeho kolizi právě s koncepcí spojeného modelu veřejné správy. Usnesením č. 559 ze dne 20.  7.  2011 o Základním rámci pro Koncepci dokončení reformy veřejné správy vláda uložila svým členům nepředkládat vládě nesystémové návrhy legislativních opatření měnících organizaci veřejné správy v území do projednání analýzy aktuálního stavu veřejné správy včetně aktuálního stavu financování (tuto analýzu přitom Ministerstvo vnitra 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 porušení zákona s ohledem na zájem místního společenství, složitost organizačních a personálních vztahů** („*Organizační i personální vztahy jsou komplikované v důsledku odlišných požadavků na rozhodovací režim v samosprávě na straně jedné a ve státní správě na straně druhé. Fakticky dochází ke dvojí podřízenosti se zápornými důsledky na odpovědnost. Úplné vnitřní oddělení výkonu státní správy a výkonu samosprávy z organizačního i personálního hlediska je ve spojeném orgánu v zásadě neproveditelné.*“[[43]](#footnote-44)) aj.

Smyslem a účelem nyní zde navrhovaného vytvoření specializovaného systému 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, finanční správa aj.). Nemůže tedy nepochybně představovat automatickou a univerzální mantru proti jakýmkoliv a jakkoliv věcně opodstatněným snahám reformovat stávající systém. To platí i v případě vynětí určité agendy ze spojeného modelu. **Tento věcný záměr tedy nepředstavuje v žádném případě pokus o destrukci spojeného modelu veřejné správy jako takového. Jeho předmětem je vynětí jedné agendy, u níž je s ohledem na její komplexnost, četnost, odbornost a procesní složitost zcela na místě integrovat ji do samostatné autonomní institucionální soustavy.**

**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****.“[[44]](#footnote-45)*

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…****“.[[45]](#footnote-46)*

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 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 dostatečného prostoru obcí a krajů k realizaci jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu a ochrany obecních či krajských zájmů v rámci územního plánování.

Zachování, popř. dokonce jisté posílení role územní samosprávy v oblasti **územního plánování** však nemůže znamenat úplné vyloučení vlivu státní moci na územní plánování; tento vliv se bude koncentrovat v agendě pořizování ÚPD prováděného úřady územního plánování, které budou integrovány v rámci vzniklé soustavy státní stavební správy.

**Cílovým stavem** je proto vytvoření dlouhodobého systémového základu pro možnost jednotného a operativního metodického řízení soustavy stavebních úřadů, eliminace prostředí pro korupci a klientelismus ve veřejné správě, jakož i zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování.

Doprovodným efektem transformace bude i nanejvýš žádoucí zpřehlednění kompetencí, omezení dezintegrace a v některých případech i duplicit a kolizí při výkonu působnosti stavebních úřadů vznikajících v důsledku výše popsaného stavu koexistence celé řady speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů vedle stávající linie 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“.*

Vznik specializovaného systému stavební správy by dále mohl umožnit **rozvoj institutu plánovacích smluv**, tedy smluv mezi územním samosprávným celkem a žadatelem o spoluúčasti žadatele na vybudování nové (nebo na úpravách stávající) veřejné infrastruktury.[[46]](#footnote-47)

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

* + - 1. Obecný popis nové soustavy institucí, hierarchie a vzájemné vztahy jednotlivých stupňů

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 bude naplňovat potřeby koncentrace, efektivního řízení, vysoké odbornosti a vnitřní specializace, které vyžadují relativně větší personální celky.

Inspirací mohou být v tomto ohledu obzvláště relativně dobře fungující samostatné soustavy státní správy v oblasti daňové (GFŘ a finanční úřady) správy, jakož i výše zmíněná, aktuálně připravovaná rekodifikace stavebního práva ve Slovenské republice.

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

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“).

Kromě tohoto aspektu nemá rekodifikace ambici modifikovat právní úpravu vzájemných vztahů jednotlivých stupňů nové soustavy a s tím spojená procesní pravidla správního řízení při rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích 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.

Z organizačního hlediska bude systém územních pracovišť krajských stavebních úřadů do jisté míry obdobný systému finanční správy. V jeho rámci na vrcholu stojí GFŘ 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).

Tato konstrukce je sice výjimkou z obecného principu, avšak výjimkou vědomou a ústavně plně konformní. Podobnou konstrukci český právní řád ostatně již zná, aniž ji judikatura dosud jakkoli zpochybnila. Zmínit lze v této souvislosti např. organizaci a rozhodování České obchodní inspekce (§ 1 odst.  5 zákona č.  64/1986 Sb.), Státní zemědělské a potravinářské inspekce (§ 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb.), Státního pozemkového úřadu (§ 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb.) aj. Všem zmíněným případům je společné, že v prvním stupni rozhoduje vnitřní organizační jednotka úřadu a o odvolání pak „ústředí“ téhož úřadu.

Citovat lze v této souvislosti i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58: *„Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí, jež předcházela rozsudku ve věci sp.  zn.  6 As 40/2014, konstatoval, že organizační složka správního úřadu může být správním orgánem rozhodujícím v I. stupni pouze tehdy, 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.[[47]](#footnote-48) Lze ji proto vyloučit. Tím spíše tedy není ústavním deficitem, jsou-li správní orgány obou stupňů vnitřními jednotkami téhož správního úřadu.

Současně platí, že právě **zde navržená konstrukce umožní efektivně splnit další z (výše již zmíněných) cílů rekodifikace, jímž je integrace vybraných agend dotčených orgánů do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní výkonu daných agend.** 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 (v podrobnostech viz kapitol 7.A.4.7.).

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[[48]](#footnote-49)). 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).

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

Kromě toho se v případě obzvláště specifických typů staveb (např. dálnice) předpokládá „speciální“ působnost a příslušnost jednoho konkrétního stavebního úřadu. **Nově vytvořená jednotná soustava stavební správy převezme zásadně v plném rozsahu stávající kompetence stavebních úřadů, ať již obecných nebo speciálních.** To znamená, že i současná působnost speciálních a jiných stavebních úřadů bude integrována do odpovídajících článků (Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů) nové soustavy. 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 7.A.2.2.1).

Současně není třeba se obávat snížení odborného standardu daných agend v důsledku popsané integrace. **Zachování 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.

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

* + - 1. Sjednocení na ústřední úrovni – vznik Nejvyššího stavebního úřadu

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.

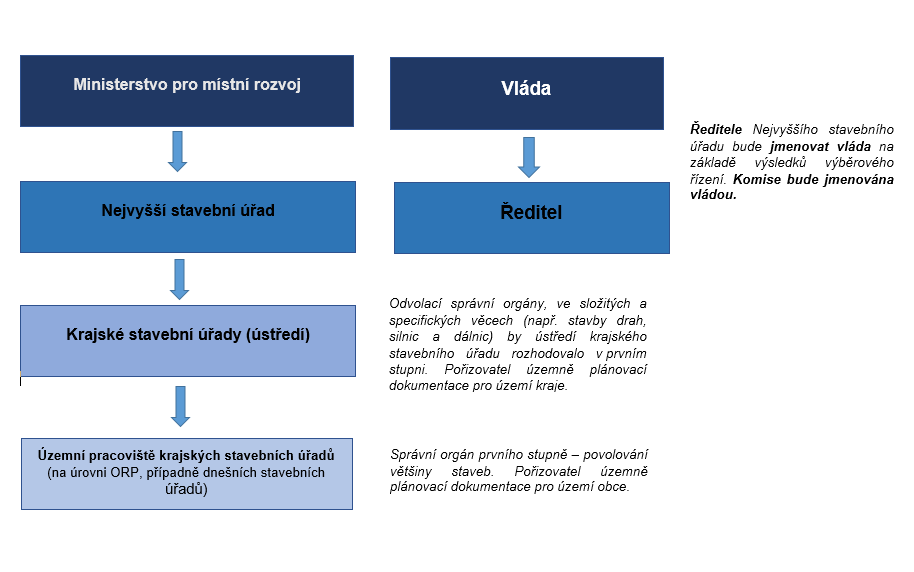
Nepřehlednost i nejednotnost současné aplikační praxe plynoucí z příslušnosti různých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy bude eliminovat vytvoření nového jediného ústředního orgánu státní správy (ústředního správního úřadu) na úseku veřejného stavebního práva – **Nejvyššího stavebního úřadu**. Nová právní úprava tak odstraní stávající stav, ve kterém na této úrovni existuje devět (srov. kapitolu 7.A.2.2.1.), potažmo (fakticky) dvanáct různých režimů (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 v širším smyslu (včetně EIA a územního plánování). Stane se **vrcholným orgánem státní správy ve věcech územního plánování, územního řízení, stavebního řádu a vyvlastnění.** Z této pozice pak bude vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale též v oblasti výkonu vrchního státního dozoru, plnění role ústředního orgánu státní správy ve vztahu k profesním samosprávným komorám, definování požadavků na stavby, prevence, koordinace a metodiky aj.

V oblasti územního plánování bude Nejvyšší stavební úřad pořizovatelem celostátní dokumentace (viz kapitola 7.C.). V oblasti správního řízení bude Nejvyšší stavební úřad v prvním stupni věcně příslušný jen výjimečně v 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“).

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.

Postavení a organizace Nejvyššího stavebního úřadu budou tedy podobné jako v případě Generálního finančního ředitelství; jednalo by se  o správní úřad podřízený ministerstvu (v případě Nejvyššího stavebního úřadu Ministerstvu pro místní rozvoj). Způsob výběru, jmenování a odvolání vrcholných představitelů tohoto úřadu (generálního ředitele a jeho zástupce) se v tomto případě řídí zákonem o státní službě.



Nejvyšší stavební úřad bude vrcholným správním úřadem s celostátní působností, vykonávajícím metodickou činnost vůči stavební správě, zajišťujícím elektronizaci stavební agendy, jakož i personální, majetkový a ekonomický provoz stavební správy. **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.

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.

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 stavební správa.

* + - 1. Konstrukce nové soustavy stavební správy

Základní článek nové dvoustupňové institucionální soustavy budou představovat dekoncentrované krajské stavební úřady se sídlem v sídle krajů (resp. Stavební úřad hlavního města Prahy se sídlem v Praze) s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností (vybraných městských částech hlavního města Prahy).[[49]](#footnote-50)

Správním orgánem vykonávajícím zákonem stanovenou působnost (v prvním stupni) tedy bude zásadně 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.

Krajské stavební úřady převezmou působnost a agendu současných obecních a krajských úřadů na úseku územního plánování, resp. v oblasti pořizování územně plánovací dokumentace (pořizovatelem územního plánu kraje bude krajský stavební úřad, stejně jako v případě územně plánovací dokumentace obcí, kde budou tuto agendu zajišťovat územními pracoviště příslušných krajských stavebních úřadů), územního rozhodování a vyvlastnění v plném rozsahu. Na úseku stavebního řádu převezmou působnost v jejím rozsahu obecného stavebního úřadu a speciálního stavebního úřadu tam, kde se i v současné době působnost speciálních stavebních úřadů vykonává z úrovně krajů a obcí (podle okolností pak bude danou agendu zajišťovat ústředí nebo územní pracoviště krajského stavebního úřadu).

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 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*.

Územní pracoviště budou vnitřními organizačními jednotkami krajských stavebních úřadů (z pohledu organizačního; z hlediska jejich rozhodovací činnosti budou v souladu se správní judikaturou považovány za samostatné správní orgány).

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) však současně 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.

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 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.[[50]](#footnote-51) 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.  Prahya jeho územní pracoviště na úrovni stanovených městských částí.

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

Nová právní úprava stanoví též požadavky na odbornou kvalifikaci pracovníků stavebních úřadů.

* + - 1. Problematika odpovědnosti 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.[[51]](#footnote-52)

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[[52]](#footnote-53)). 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.

* + - 1. Delimitace

V souvislosti s plynulým přechodem na novou právní úpravu bude třeba zajistit potřebnou kontinuitu výkonu stavební správy i personálně, tj. optimálně nastaveným řešením tzv. **delimitace, resp. přechodu práv a povinností z pracovněprávních vztahů úředníků** vykonávajících danou agendu. To platí jak ve vztahu k úředníkům stávajících stavebních úřadů, tak ve vztahu k úředníkům zajišťujícím úkoly dotčených orgánů tam, kde dojde k jejich integraci do stavebních úřadů (viz kapitola 7.A.4.7.).

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 vztahu na služební poměr a s tím související nutnost adaptace na režim státní služby v intencích zákona o státní službě). Nadto půjde o přechod z dosavadních úřadů na úřady nové, které vzniknou účinností nové právní úpravy.

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.[[53]](#footnote-54)

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.[[54]](#footnote-55) 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 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.

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 stavební správy dojde v podstatné míře ke změně v režimu výkonu práce – z pracovního poměru na služební poměr. V těchto případech bude třeba **konstruovat vznik 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). Přechodná úprava by měla řešit rovněž relevantní otázky kvalifikace úředníků (zkoušky a jejich uznatelnost při přechodu do 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 krajského zřízení (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 stavební správy).

V rámci přechodných ustanovení bude dále třeba věnovat pozornost problematice **předání spisové agendy**, jelikož s ohledem na kompetenční změny budou v probíhajících řízeních pokračovat nové správní orgány. V té souvislosti 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 v úřadovnách krajských úřadů a obecních úřadů, nebo zajištěním nového umístění a vybavení.

Nepředpokládá se „nucený“ přechod materiálního vybavení z územních samosprávných celků na stát, byť podobné řešení již bylo v našem právním řádu v minulosti využito v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.[[55]](#footnote-56)

4.7. Změny v postavení dotčených orgánů

Výše popsaná konstrukce stavební správy umožní v návaznosti na revizi chráněných veřejných zájmů redukci počtu dotčených orgánů buď bez náhrady, nebo integrací agend stávajících dotčených orgánů spolu s ochranou příslušného veřejného zájmu do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy.

**U zbylých dotčených orgánů nová úprava sjednotí formu jejich výstupu na vyjádření,** která budou podkladem pro vydání rozhodnutí. Z hlediska stanovení „nové“ formy vyjadřování dotčených orgánů, kdy namísto závazného stanoviska bude vydáváno vyjádření, dojde k eliminování a k odstranění problémů současné praxe. Mezi ně patří dlouhé lhůty, ve kterých se závazná stanoviska vydávají, následné přezkumy závazných stanovisek, i spory o to, kdy a v jaké fázi řízení se závazné stanovisko vydává. Rovněž u těchto dotčených orgánů dojde k revizi a jednoznačnému a dostatečně konkrétnímu definování veřejného zájmu dotčeného řízením, popř. jiným podle stavebního zákona, který má dotčený orgán hájit.

Součástí navrhované konstrukce stavební správy je zachování stávajících úrovní (krajské, obecní) výkonu daných agend současných dotčených orgánů. Tam, kde je v současnosti dotčeným orgánem krajský úřad, se bude daná agenda nadále zabezpečovat na úrovni kraje (z ústředí krajského stavebního úřadu). Agendu současných obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (jako dotčených orgánů) bude i v novém systému zajišťovat územní pracoviště krajského stavebního úřadu se sídlem v příslušné obci s obecním úřadem s rozšířenou působností. Vznik nového systému státní stavební správy po všech stránkách posílí stavební úřady. Umožňuje jiné pojetí procesních rolíjednotlivých orgánů veřejné moci, zejména dotčených orgánů. Současně umožní **redukovat počet dotčených orgánů** v rámci působností jednotlivých resortů.

Zákon č. 50/1976 Sb. do 30. 6. 1992 v § 126 výslovně formou legislativní zkratky označil jako dotčené orgány veřejné 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. Postupem času, s novelami stavebního zákona, se výčet zákonů a tím i dotčených orgánů nicméně rozrůstal. Dnes postavení dotčených orgánů plyne řádově ze 40 zákonů.[[56]](#footnote-57)

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[[57]](#footnote-58) a závazné stanovisko[[58]](#footnote-59) Procesně upravila, jak se se závazným stanoviskem v řízení nakládá. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrok rozhodnutí[[59]](#footnote-60) 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.[[60]](#footnote-61)  Praxi v této oblasti nepomohla ani soudní judikatura. Bohužel tomu bylo spíše naopak.

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 rizika vzniku systémové podjatosti. V rámci rekodifikace bude systémová podjatost samotných stavebních úřadů vyřešena oddělením stavební správy od územních samospráv. Tato skutečnost spolu s novou definicí veřejných zájmů, které bude nově stavební úřad chránit i v oblasti zvláštních (složkových) předpisů, představuje významnou **příležitost pro redukci počtu dotčených orgánů a integraci kompetencí dotčených orgánů do nově vzniklé státní stavební správy.**

**Revizí projdou také některé kompetence jednotlivých dotčených orgánů na úseku územního plánování**.

**Do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby a územním plánování by se proto měla integrovat zejména 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.**

V rámci jednotlivých úrovní státní stavební správy se předpokládá členění do oddělení a odborů podle jednotlivých integrovaných agend stávajících dotčených orgánů podle jednotlivých složkových předpisů. 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.

Pracovníci těchto oddělení a odborů budou také oprávněnými úředními osobami s příslušným odborným vzděláním a zkouškami a budou se podílet na tvorbě rozhodnutí.

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 odvolacího správního orgánu, kterým jsou ústřední orgány státní správy, by měli přejít na Nejvyšší stavební úřad.

Případná interní komunikace mezi odbory a oprávněnými úředními osobami při tvorbě rozhodnutí včetně odstraňování případných rozporů nebude formalizována, nebude podkladem pro vydání rozhodnutí a nebude součástí spisu.

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. Základním východiskem je integrace všech kompetencí k integraci identifikovaných dotčených orgánů, co se týká agend v oblasti stavebního práva a územního plánování.

Za tímto účelem 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, 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.
  + - * 1. 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.

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

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

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

K integraci dojde taktéž v případě kompetencí speciálních stavebních úřadů, které budou integrovány do státního stavebního úřadu. Rovněž dojde k integraci rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření vydávaných jinými dotčenými orgány než obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány pro stávající územní řízení týkající se umístění staveb, z následujících složkových předpisů:

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

Úplné zrušení kompetence případně spojení s jinou formou

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

Obdobně zachová působnost 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.

Dnešní právní úprava velmi často nejednoznačně vymezuje postavení dotčeného orgánu, jeho působnost a formu pro jeho vyjadřování. Jednotlivé zákony často jednoznačně nevymezují veřejný zájem, kterého se dotýkají řízení a postupy podle stavebního zákona. Zákony nevymezují jasně, z jakého hlediska (důvodu) se má dotčený orgán k řízení nebo postupu podle stavebního zákona vyjadřovat. Nedefinují meze jeho správního uvážení.

Rekodifikace povede k jednoznačnému a dostatečně konkrétnímu definování veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona, který má dotčený orgán hájit (viz kapitolu 7. E.). Zakotví hlediska, důvody a meze vyjadřování dotčeného orgánu pro účely řízení a postupů podle stavebního zákona. V rámci rekodifikace navrhnou příslušná ministerstva případné konkrétnější vymezení veřejného zájmu dotčeného řízením nebo postupem podle stavebního zákona, které by měl dotčený orgán, resp. nově stavební úřad hájit.

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

Pro řešení těchto situací neposkytuje stávající právní úprava na úseku stavebního řádu v praxi použitelné a efektivní řešení.[[61]](#footnote-62) V praxi jsou tak 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 zdravotnictví, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu atd.).

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

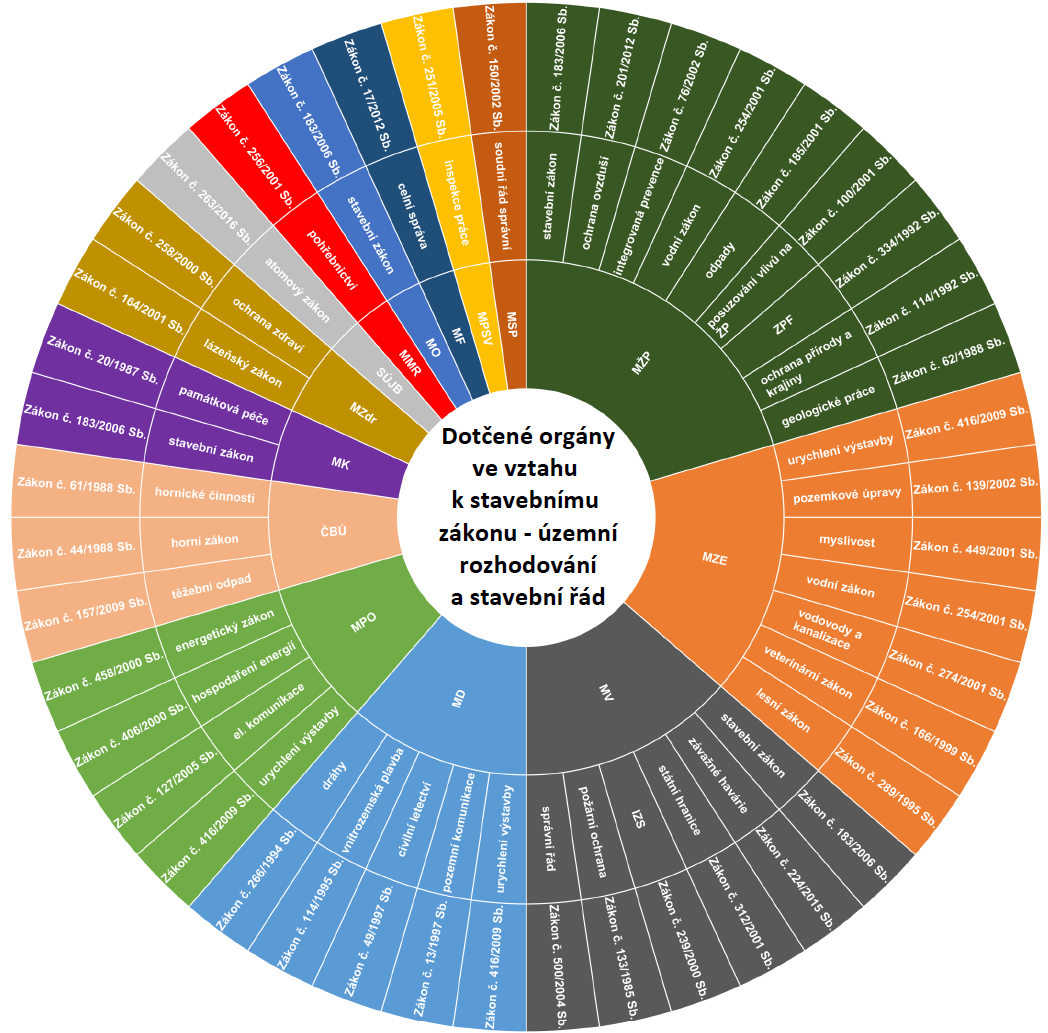
* + - * 1. Územní plánování

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

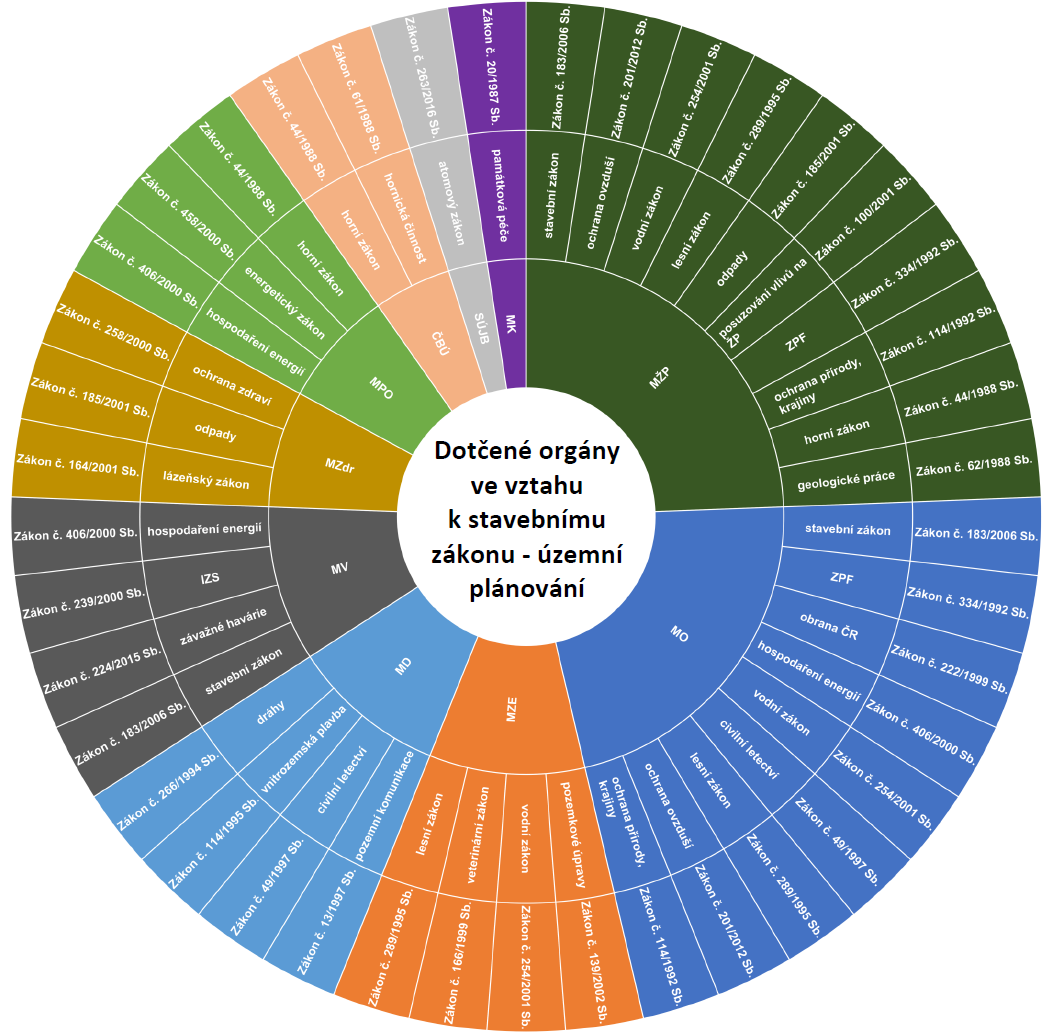
Pořizování územně plánovací dokumentace bude integrováno v rámci státní stavební správy. Proto i kompetence pořizovatelů, resp. pořizovatelů jako dotčených orgánů, budou integrovány. Obdobně budou integrovány kompetence dotčených orgánů na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadu, jako je tomu v oblasti povolování staveb, například posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí (SEA).[[62]](#footnote-63)

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,[[63]](#footnote-64) které bude sloužit jako závazný 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 územně plánovací dokumentace, k níž se  jednotlivé dotčené orgány vyjadřují, jelikož ne každá úroveň územně plánovací dokumentace zasahuje do chráněných veřejných zájmů stejným způsobem).

**Dotčené orgány podle dnešní úpravy – územní rozhodování a stavební řád**

****

**Dotčené orgány podle dnešní úpravy – územní plánování**



* + 1. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu

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

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

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

* 1. Elektronizace stavební agendy
     1. Shrnutí cílů a východisek rekodifikace v oblasti elektronizace stavební agendy

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

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

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

S tím souvisí také problém **uchovávání dokumentů** a dokumentací pro řízení vedená u stavebních úřadů. Schopnost orgánů státní správy nahlížet do spisů „on-line“ je v současné praxi nerealizovatelná, stejně jako „on-line“ metodická kontrola či využití informačních zdrojů státu k automatizaci některých procesů. Přitom možnost využití takových vstupů by nepochybně byla prostředkem, jak zvýšit rychlost i kvalitu rozhodování stavebních úřadů, omezit korupční prostředí a maximalizovat uživatelskou přístupnost pro účastníky řízení, vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury a další zainteresované subjekty.

Je třeba dodat, že zásadním prvkem rekodifikace je procesní nastavení systému povolování staveb. Elektronizace je nástrojem jeho efektivní aplikace. Proto se bude muset podřídit požadavkům nového systému povolování, nikoliv naopak.

* + 1. Návrh řešení

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

* + 1. Elektronizace řízení (podání, doručování a nahlížení do spisu)

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

Cílem je celkové zefektivnění výkonu veřejné správy, a tím také **zvýšení konkurenceschopnosti** České republiky v mezinárodním prostředí. Důsledkem bude i **zvýšení transparentnosti** celého výkonu agendy stavebních úřadů v České republice a možnost vzájemné koordinace jednotlivých dotčených orgánů, 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.

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

V rámci informačního systému budou veřejně dostupné informace o stavu daného řízení, resp. informace o jednotlivých úkonech účastníků řízení a stavebního úřadu. Publikace v informačním systému bude mít ve stanovených případech **důsledky pro běh lhůt**. Fungování budoucího informačního systému je možné připodobnit k fungujícím a úspěšným obdobným systémům, jako je např. katastr nemovitostí či insolvenční rejstřík. Nový stavební zákon bude obsahovat některá specifická ustanovení o doručování, která budou navazovat na digitalizaci celého řízení a informační systém. Například v řízení s velkým počtem účastníků by nebylo doručováno vedlejším účastníkům vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, ale pouze jejím zveřejněním v informačním systému.

* + - 1. Nahlížení do spisu

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

Přístupové údaje k přihlášení do informačního systému pro účely nahlížení do spisu účastníkům řízení přidělí stavební úřad, podle postavení daného subjektu v konkrétním povolovacím procesu, např. v oznámení o zahájení řízení. Účastníkům řízení bude i nadále umožněno nahlížet do spisu i na stavebním úřadě, který jim umožní nahlédnout do informačního systému, ve kterém bude veden příslušný spis.

Do nového stavebního zákona lze dále zakotvit zvláštní úpravu **nahlížení do elektronického spisu účastníky řízení**, která by měla být přísnější, resp. odlišná oproti obecné úpravě nahlížení do spisu, upravené v § 38 správního řádu. Inspiraci lze hledat například v zákoně o ochraně hospodářské soutěže[[64]](#footnote-65) nebo v zákoně o zadávání veřejných zakázek.[[65]](#footnote-66) Obě tyto úpravy obsahují přehledná pravidla, která vylučují povinnost uveřejňovat informace spadající pod obchodní tajemství.

V případě stavební agendy by bylo vhodné definovat, které typové dokumenty lze nejčastěji chránit, ať již autorským právem a dalšími právy duševního vlastnictví nebo obchodním tajemstvím apod.

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)

* + - 1. Využití informačního systému pro fázi před zahájením řízení

Informační systém bude mít důležitou roli již před zahájením řízení. Žadatel si bude prostřednictvím tohoto systému 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.

* + - 1. Služba sledování podání žádosti o zahájení řízení stavby pro konkrétní nemovitost (hlídací pes)

V rámci informačního systému si bude moct kterýkoli vlastník objednat službu (do určitého počtu sledovaných nemovitostí by se jednalo o nezpoplatněnou službu) sledování podání žádosti o zahájení řízení pro nemovitost ve svém vlastnictví. 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 a lze proto v dohledné době očekávat i zahájení řízení, 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), ve znění pozdějších předpisů.[[66]](#footnote-67) Služba uživatele automaticky informuje o změnách v katastru nemovitostí, ke kterým došlo u sledovaných nemovitostí.

* + 1. Národní geoportál územního plánování

Rekodifikace naváže na zákonem stanovenou povinnost od 1.  1.  2018 zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny platné a účinné územně plánovací dokumentace a územní studie. V této souvislosti předkladatel navrhuje **vznik národního geoportálu územního plánování**,[[67]](#footnote-68) který by zpřístupnil **výstupy územního plánování v České republice v otevřeném výměnném formátu**, aby tato data umožňovala zpracovávat geografické úlohy a mohla být využita i pro povolování a projektování staveb. Předkladatel rovněž navrhuje **jednotné standardy** vybraných částí územně plánovacích dokumentací i 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, 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.

* + 1. Návrh podoby informačního systému



Základním stavebním kamenem je **Portál stavebníka**, který 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 inteligentní integrační platformou, která propojuje jednotlivé komponenty navrhovaného řešení do funkčního celku, který umožní zrychlení a zefektivnění všech dílčích aktivit a procesů v oblasti řízení.

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

Dalším prvkem navrhovaného řešení je případné využití **existujících software stavebních úřadů**, které dnes pokrývají agendy a procesy územního a stavebního řízení, které jsou v gesci stavebních úřadů a z ekonomického pohledu 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.

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

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

Navrhované řešení, které 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

* 1. Změny související s územním plánováním

Stávající stavební zákon obsahuje kompetenční, hmotněprávní i procesní normy ve dvou oblastech: **územního plánování** a **stavebního řádu.**[[68]](#footnote-69)V návaznosti na toto dělení stavební zákon rozlišuje terminologicky a institucionálně úřady, které vykonávají zákonem stanovenou kompetenci v těchto oblastech, na **orgány územního plánování[[69]](#footnote-70)**a **stavební úřady**.[[70]](#footnote-71)

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 jinými než obecnými stavebními úřady.[[71]](#footnote-72)

V záležitostech územního plánování existuje **dělená působnost** mezi státní správu (vykonávanou prostřednictvím obecních a krajských úřadů, případně i dalších orgánů obcí a krajů) a samosprávu. Zásadou je, že nestanoví-li zákon jinak, vykonávají orgány obce a kraje působnost na úseku územního plánování jako *přenesenou* působnost, tj. jako státní správu.[[72]](#footnote-73) Pouze tam, kde přímo stavební zákon uvádí, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, jde o výkon *samostatné* působnosti územních samosprávných celků.[[73]](#footnote-74) Výjimkou je uplatňování námitek radou obce k zásadám územního rozvoje [§ 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona] a stanovisek radou kraje k politice územního rozvoje [§ 7 odst. 3 písm. a) stavebního zákona].

Z hlediska věcného spadají do režimu **přenesené působnosti** činnosti *pořizovatelské* a rozhodování v územním řízení. Činnosti *schvalovací,* které uzavírají jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace, jsou výkonem **samosprávy**. Souvisí totiž s rozvojem obcí a krajů a zahrnují nejen hlediska právní, ale i politická. V některých případech jsou 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 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,[[74]](#footnote-75)
* v praxi jen zcela zřídkavé pořizování regulačních plánů v rámci systému ÚPD a následné absenci 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.

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:

* možnost a rozsah jeho správního (přezkumné řízení) a soudního přezkumu,
* 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,
* možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu, judikaturou dovozená možnost zrušit opatření obecné povahy „do minulosti“.

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

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

Současná právní úprava také neřeší jednotný 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 (viz text výše).

Protože se současné právní úpravě vytýká limitovaná úprava ve vztahu k digitalizaci a elektronizaci, bude taktéž zcela nezbytné se těmto otázkám věnovat. Nejdříve bude třeba dokončit zavedení a implementaci jednotného standardu pro vybrané části územně plánovacích dokumentací, příp. územně plánovacích podkladů. Souběžně s tímto bude potřeba zavést jednotný geoportál, na kterém budou zobrazeny výstupy územního plánování v České republice v jednotném datovém formátu. Díky tomu bude možné nad těmito daty zpracovávat také geografické úlohy.

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

Jako problém se jeví též prakticky neexistující průběžný výzkum v oblasti architektury, územního plánování, urbanismu, stavebnictví a souvisejících disciplín. Tuto roli nenahradila ani jednotlivá pracoviště českých vysokých škol. V některých ohledech, zejména z hlediska výběru zpracovatelů s ohledem na navrhovanou cenu zakázky a malé časové pružnosti zadávání výzkumných úkolů, se jako problematické jeví také zadávání výzkumných potřeb přes Technologickou agenturu ČR. 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 úkolem může být pověřena již existující organizace.

* + 1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti územního plánování

Na úseku územního plánování předkladatel vymezil následující hlavní cíle rekodifikace:

* zvýšení stability ÚPD a zvýšení míry právní jistoty v území;
* pokud možno redukce úkonů vyžadovaných zákonem v souvislosti s pořizováním 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;
* vytvoření podmínek pro zvýšení míry přijímání nejpodrobnější ÚPD v podobě regulačních plánů anebo územních plánů s prvky regulačních plánů;
* posílení ekonomického rozměru územního plánování;
* standardizace vybraných částí územně plánovacích dokumentací, resp. územně plánovacích podkladů;
* zavedení informačních systémů veřejné správy, kde budou k dispozici z hlediska úplnosti a správnosti garantované informace o území a umožnění dálkového přístupu k těmto informacím na jednom místě;
* podpora systematického výzkumu v oblasti architektury, urbanismu a územního plánování.

Je však nutné uvést, že v celkovém kontextu návrhů obsažených v jednotlivých částech rekodifikace změny navrhované v oblasti územního plánování vycházejí ze stávající právní úpravy, která má být v konkrétních bodech modifikována či doplněná. Na rozdíl od změn navrhovaných v právní úpravě povolování staveb (tj. na úseku stavebního řádu) se však nejedná o zásahy, které by měly koncepčně zcela nahradit stávající systém územního plánování v České republice systémem novým.

Územní plánování představuje rozhodující systémový a koncepční základ pro individuální správní řízení, jejichž předmětem je povolování jednotlivých záměrů. Závazná pravidla přijatá na úrovní územního plánování do značné míry ovlivňují či někdy dokonce předurčují předmět těchto správních řízení. S ohledem na to se jeví racionální zachování základní míry stability v právní regulaci územního plánování s cílem umožnit efektivní a v relativně krátkém čase dosažitelnou implementaci zásadních systémových a koncepčních změn na úseku stavebního řádu.

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.

* + 1. Změny v nastavení hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování

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) celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu a záměry přesahující rámec jednotlivých krajů.[[75]](#footnote-76) 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 vhodným krokem.

Celostátní nástroj by měl obsahovat záměry republikového a mezinárodního významu a dále záměry přesahující svým významem území jednoho kraje. Měl by stejně jako v současnosti politika územního rozvoje 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.

Tento nástroj bude obsahovat část, která bude **obecnější** a bude mít více strategickou a koncepční povahu a část řešící jednotlivé celostátně významné záměry. Tyto dvě části může obsahovat jeden dokument rozdělený na dvě části s různou mírou právní závaznosti nebo dva samostatné dokumenty, přičemž každý z nich bude mít odlišnou právní formu (k tomu viz blíže dále v textu).

**Druhá část závazného celostátního dokumentu** bude efektivním nástrojem pro rozhodování v území a umožní vládě prosadit významné záměry v potřebném čase. To povede k rychlejším procesům přípravy zmíněných strategických záměrů, které náleží do kompetence státu. Stát by v tomto ohledu nebyl závislý na rozhodnutí samospráv (krajů nebo obcí).

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

Jak pro územní plány krajů, tak pro výše zmíněný celostátní dokument by však stejně jako dnes mělo platit, že podmínkou jejich závaznosti pro rozhodování o povolení stavby nebude promítnutí příslušného záměru v nižších územně plánovacích dokumentacích na obecní úrovni. I nadále se však počítá s tím, že záměry a opatření obsažené ve vyšší územně plánovací dokumentaci budou muset být zobrazené v územně plánovací dokumentaci nižšího stupně tak, aby byla pravidla platná v daném území srozumitelná pro jejich adresáty. Pokud by se tento princip neuplatnil, mohlo by to v praxi vést až k paralýze v oblasti územního plánování, pokud by vždy na změnu vyšší územně plánovací dokumentace musela pamatovat nižší územně plánovací dokumentace, ze které by se v rozhodování o území nedalo vycházet do momentu její vlastní změny reflektující hierarchicky vyšší dokumentaci. Důsledná digitalizace územně plánovacích dokumentací by navíc mohla napomoci řešit problém současného zobrazení všech platných územně plánovacích dokumentací pro řešené území.

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

Obsahově by nástroje územního plánování a ÚPD na všech úrovních měly vždy usilovat o dosažení rovnováhy mezi všemi třemi pilíři udržitelného rozvoje (sociální, hospodářský a environmentální). Předkladatel počítá s tím, že základní cíle a úkoly územního plánování zůstanou i nadále součástí stavebního zákona a ty budou dále konkretizovány a naplňovány zejména prostřednictvím ÚPD. 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 územně plánovací dokumentace a v návaznosti na to i v jejím obsahu na krajské i obecní úrovni.

* + - 1. Celostátní nástroje územního plánování

Na úrovni státu bude navázáno zejména na legislativní aktivitu předkladatele, která byla vyvíjena ve spolupráci s Ministerstvem dopravy v době přípravy tohoto věcného záměru. Jejím cílem je zavedení nového závazného celostátního nástroje územního plánování označovaného jako územní rozvojový plán. Územní rozvojový plán má nově především v návaznosti na politiku územního rozvoje vymezit plochy a koridory, zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, resp. plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje.

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

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

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 TEN-T sítě v návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.[[76]](#footnote-77)

**Územní rozvojový plán**

Na celostátní úrovni se bude přijímat jeden dokument ve formě nařízení vlády, a sice **územní rozvojový plán**. Jeho obsah a proces projednání bude samostatně a speciálně upravovat stavební zákon. Tento dokument bude obsahovat dvě části, přičemž každý z nich bude mít odlišné adresáty.

**Závazná část** bude především řešit vymezování 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 řízení o povolení stavby, přičemž zákon po vzoru stávající právní úpravy 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[[77]](#footnote-78) 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 čás**t bude závazná pro veřejnou správu, která bude muset závěry obsažené v této části zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování. Tato strategická část bude závazná pro pořizování a vydávání nižší ÚPD na úrovni krajů a obcí.[[78]](#footnote-79) Zákon rovněž může stanovit, že při výkladu závazné části se přihlédne rovněž 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.

Obdobně jako v současné úpravě bude zachováno pravidlo, že v případě, kdy nižší dokumentace nebude v souladu s vyšší dokumentací, bude pro řízení o povolení stavby závazná dokumentace vyšší. Naopak však bude platit, že otázky, které zákon nesvěří celostátní dokumentaci, v ní vymezené být nemohou a zůstanou v kompetenci 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 celostátní dokumentace bude Nejvyšší stavební úřad.

Součástí pořízení celostátní dokumentace bude i nadále proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. S ohledem na jeden z klíčových cílů rekodifikace, kterým je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu se navrhuje, aby tento proces,[[79]](#footnote-80) 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 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[[80]](#footnote-81) bude mít pořizovatel povinnost provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem Nejvyššího stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí. Předpokládá se, že útvary uvnitř Nejvyššího stavebního úřadu určené pro pořizovatelské činnosti v rámci územního plánování budou samostatné a personálně oddělené od útvarů určených pro oblast stavebního řádu (povolovací řízení). Zároveň se však předpokládá, že nejen uvnitř Nejvyššího stavebního úřadu, ale také v rámci celé státní stavební správy bude docházet k mnohem efektivnějšímu přenosu informací a metodických pokynů z oblasti územního plánování do oblasti povolování staveb a naopak.

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh územního rozvojového plánu variantně.[[81]](#footnote-82) Samotné schválené platné a závazné znění dokumentace bude obsahovat pouze variantu, která byla vybrána na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu pořizování.

Ve vztahu k samotnému procesu projednání a schválení 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.[[82]](#footnote-83) U procesu pořizování změn bude navázáno na současnou úpravu pořizování aktualizací a změn ÚPD zkráceným postupem[[83]](#footnote-84).

Navrhuje se stanovit možnost měnit tento celostátní územně plánovací nástroj (či jeho dílčí část) podle aktuální potřeby (tj. stejně, jako jakékoli jiné nařízení vlády či jakýkoli jiný právní předpis) a současně provádět jeho pravidelné komplexní vyhodnocování v zákonem stanovených cyklech, včetně případné navazující komplexní změny.

* + - 1. Územní plán kraje

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

Územní plán kraje by měl řešit zejména následující okruhy otázek:

* základní regulace uspořádání sídelní struktury kraje, nebo základní uspořádání hlavního města Prahy;
* záměry veřejné infrastruktury zejména v oblasti dopravy, energetiky, zásobování pitnou vodou a odkanalizování, odpadového hospodářství, vzdělávání, zdravotnictví či sociálních služeb;
* vymezení krajin a stanovení jejich cílových kvalit včetně územních podmínek pro jejich zachování nebo dosažení.[[84]](#footnote-85)

Z obsahového hlediska se navrhuje navázat na současné nastavení obsahu zásad územního rozvoje. V některých částech by však krajská ÚPD měla obsahovat podrobnější úpravu než doposud, zejména ve vztahu ke konkrétním záměrům krajského významu (např. spalovna, čistírna odpadních vod nadmístního významu, průmyslové zóny apod.) nebo k vybraným částem území kraje se specifickými problémy. Tyto záměry nebo části území, které by byly řešeny ve větší podrobnosti, lze specifikovat samotným krajem v návrhu územního plánu kraje (dobrovolně), případně ve vybraných případech závazně v celostátní územně plánovací dokumentaci.

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

**VARIANTA 1: Jeden dokument se dvěma částmi s různým aplikačním rozsahem**

Na krajské úrovni se bude přijímat jeden dokument – územní plán kraje, jehož obsah i právní závaznost bude samostatně a speciálně upravovat stavební zákon. Územní plán kraje bude, v návaznosti na výběr varianty navržené v části 9 této kapitoly B věcného záměru, přijímán ve formě obecně závazné vyhlášky kraje nebo ve formě upraveného opatření obecné povahy. Územní plán kraje bude obsahovat závaznou část, která bude především řešit vymezování plocha a koridorů konkrétních záměrů a **část strategickou**.

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 po vzoru stávající právní úpravy 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 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.[[85]](#footnote-86) Rovněž zákon stanoví, že při výkladu závazné části se přihlédne též k obsahu strategické části.[[86]](#footnote-87)

**VARIANTA 2: Dva dokumenty, každý ve formě právního předpisu nebo upraveného opatření obecné povahy, avšak oba s odlišným aplikačním rozsahem**

První, závazný dokument, obsahující konkrétní záměry a koridory bude, v návaznosti na výběr varianty navržené v části 9 této kapitoly B věcného záměru, přijímána ve formě obecně závazné vyhlášky kraje nebo ve formě opatření obecné povahy. Závazná část bude závazná pro pořizování nižší ÚPD a pro řízení o povolení stavby.

Druhý, strategický dokument, bude do značné míry spojovat územní a regionální plánování, jak je tomu obvyklé v jiných státech. Bude v rozsahu závěrů přijímána ve stejné právní formě, tj. jako obecně závazná vyhláška nebo opatření obecné povahy, avšak nebude závazná pro řízení o povolení stavby. Stejně jako v případě varianty 1 bude proces změn dokumentu obsahujícího strategickou část jednodušší ve srovnání se závazným dokumentem. Strategický dokument bude závazný pro orgány kraje a obcí na jeho území, které budou muset závěry v něm obsažené zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování. Zákon upraví závaznost tohoto dokumentu pro pořizování nižší ÚPD na úrovni obcí.

**VYHODNOCENÍ VARIANT A DOPORUČENÁ VARIANTA**

V souvislosti s vyhodnocením výhod a nevýhod Varianty 1 a Varianty 2 se odkazuje na závěry uvedené v RIA k hodnocení navrhovaných variant celostátního nástroje územního plánování, které pro krajskou ÚPD platí obdobně. Předkladatel se domnívá, že pokud má být v případě Varianty 2 strategický dokument závazný pro pořizování obecní ÚPD, je nutné i tomuto dokumentu propůjčit právní formu právního předpisu nebo opatření obecné povahy a nelze pro něj využít například formy prostého usnesení zastupitelstva kraje, které zavazuje právě toliko tento orgán, tj.  pouze samotné zastupitelstvo kraje. Z tohoto důvodu se tak rozdíly mezi oběma variantami do určité míry stírají.

**Doporučenou variantou je Varianta 1 - jeden dokument se dvěma částmi s různým aplikačním rozsahem.**

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

Součástí pořízení územního plánu kraje bude stejně jako v případě zásad územního rozvoje proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. S ohledem na jeden z klíčových cílů rekodifikace, kterým je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu se navrhuje, aby tento proces[[87]](#footnote-88), jakož i posouzení vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast nově prováděl krajský stavební úřad jako pořizovatel.

V souladu se směrnicí SEA bude pořizovatel povinen provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem krajského stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí. Předpokládá se, že útvary uvnitř krajských stavebních úřadů určené pro 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.[[88]](#footnote-89) Samotné schválené platné a závazné znění bude obsahovat pouze variantu vybranou zastupitelstvem kraje na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu jeho pořizování.

V procesu pořizování a schvalování územního plánu kraje a změn územního plánu kraje má předkladatel v úmyslu zásadně navázat na stávající právní úpravu[[89]](#footnote-90) 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;
* 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[[90]](#footnote-91) 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[[91]](#footnote-92), kdy **při pořizování územního plánu kraje se již dotčený orgán nemůže vyjadřovat ke stejným otázkám, které byly předmětem jeho stanoviska k návrhu celostátní dokumentace**, 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 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 (integrovaného) řízení o povolení stavby, ledaže se k těmto otázkám dotčený orgán objektivně nemohl zejména s ohledem na nižší míru podrobnosti předložené dokumentace vyjádřit**. Stejná pravidla jako v předchozím a v tomto odstavci budou platit i pro námitky a připomínky za předpokladu, že bylo možné uplatnit námitky a připomínky k dotčené části řešení obsažené ve vyšší dokumentaci.

* + - 1. Územní plán obce a regulační plán

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

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

Pro hlavní město Prahu nový zákon ponechá možnost přijímat územní plán pro vybranou část území hlavního města. Lze také uvažovat o možnosti, že takovýto územní plán by bylo možné zpracovat vždy pouze pro celou městskou část, přičemž takto zpracovávaný územní plán městské části hlavního města Prahy by nahradil územní plán Prahy jako ÚPD na úrovni obce.

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 nově stanoví, že regulačním plánem lze nahradit povolení stavby, přičemž v takovém případě se v regulačním plánu uvede, které povolení stavby (která povolení stavby) regulační plán nahrazuje. Zákonem však bude omezen okruh staveb, u nichž bude moct dojít k nahrazení povolení stavby regulačním plánem, a to tak, že toto bude možné pouze ve vztahu ke stavbám dopravní a technické infrastruktury. Dále bude stanoveno, že regulačním plánem lze nahradit rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, pokud bude navrhované v souvislosti s provedením stavby dopravní nebo technické infrastruktury.

V případě, že bude obec přijímat územní plán a regulační plán samostatně, bude platit pravidlo, že pokud přijetí regulačního plánu povede ke změně územního plánu, bude možné přijetí regulačního plánu a přijetí změny územního plánu projednat a schválit v jednom společném procesu. 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.[[92]](#footnote-93)

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.

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 konkrétně u těch obcí, které mají zvlášť rozsáhlá území. V jejich případě by ve výkresové části mohla stačit podrobnost řešení v měřítku 1:25 000 a regulace obsažená v textové části. Zpracování vybraných částí grafické části územního plánu 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[[93]](#footnote-94). Právě na tuto stávající úpravu se navrhuje navázat. Naopak, opět ve vazbě na stávající úpravu, 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 podrobnost větší, než jakou zákon pro daný typ ÚPD připouští. ÚPD nebude moct regulovat okruhy otázek, které zákon pro daný typ ÚPD v takové míře podrobnosti nepředpokládá**, v případě územního plánu obce s výjimkou, pokud bude pořízen územní plán s prvky regulačního plánu.

V procesu pořizování a schvalování územního a regulačního plánu a jejich změn se navrhuje zásadně navázat na stávající právní úpravu[[94]](#footnote-95) 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;
* 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 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[[95]](#footnote-96) 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 celostátní dokumentace nebo k návrhu územního plánu kraje**, ledaže předmětem jeho stanoviska jsou otázky, k nimž se objektivně nemohl při pořizování celostátní či krajské dokumentace 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 za předpokladu, že bylo možné uplatnit námitky a připomínky k dotčené části řešení obsažené ve vyšší dokumentaci.

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

Navrhuje se zachovat možnost zpracovat návrh územně plánovací dokumentace obce variantně.[[96]](#footnote-97) Samotné schválené platné a závazné znění územně plánovací dokumentace bude obsahovat pouze variantu vybranou na základě projednání s dotčenými orgány a veřejností v procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Pořizovatelem územního i regulačního plánu bude krajský stavební úřad (zpravidla jeho 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.

Nově bude také zakotvená kompetence obce vyvolat v procesu pořizování ÚPD rozpor s pořizovatelem či s dotčeným orgánem ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu. Zákon stanoví, z jakých důvodů bude obec oprávněna rozpor vyvolat.

Součástí pořízení územního plánu bude stejně jako doposud proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jedním z klíčových cílů rekodifikace je celková integrace dnes roztříštěných procesů v oblasti územního plánování i stavebního řádu. Předkladatel navrhuje, aby vyhodnocení vlivů na životní prostředí[[97]](#footnote-98), jakož i posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast (budou-li se vyžadovat) nově prováděl krajský stavební úřad jako pořizovatel, resp. jeho příslušné odbory (oddělení) specializované na tyto činnosti. V souladu se směrnicí SEA bude mít pořizovatel povinnost provádět u otázek týkajících se dopadů na životní prostředí konzultace s Ministerstvem životního prostředí, případně s personálně a funkčně odděleným samostatným odborem krajského stavebního úřadu specializovaným na otázky životního prostředí.

* + 1. Regulace struktury a obsahu územně plánovací dokumentace

Regulace obsahu a struktury obsahu územně plánovací dokumentace zůstane upravená v samotném zákoně (obecně; podrobně v případě, že bude zvolena obecně závazná vyhláška) nebo na úrovni podzákonného právního předpisu stejně, jako je tomu v současnosti (v případě, že bude ÚPD vydávána upraveným opatřením obecné povahy).

Nový stavební zákon rovněž naváže na probíhající proces **standardizace podoby vybraných částí územně plánovací dokumentace**.

Nad rámec stávající právní úpravy by největším přínosem rekodifikace mělo být **pregnantnější definování pojmů**, které se musí jednotně (stejně) vykládat ve všech územně plánovacích dokumentacích, tj. územně nespecifické prvky územně plánovací dokumentace jako uliční čára, stavební čára apod.

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

* + 1. 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).

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

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

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

V zájmu posílení právního i praktického významu plánovacích smluv zákon výslovně stanoví následující pravidla. V případě uzavření smlouvy, a to bez ohledu na to, zda byla plánovací smlouva 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 obsahově muset 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 moct uplatnit ve správním řízení ani v následném soudním přezkumu **námitky, resp. žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy**. Stejné pravidlo by platilo pro vyjádření vlastníka či správce veřejné infrastruktury, pokud bude stranou plánovací smlouvy.

Zákon dále po vzoru některých zahraničních právních úprav stanoví obecné pravidlo, že plnění sjednané v plánovací smlouvě musí být přiměřené ve vztahu k okolnostem a podmínkám konkrétního záměru. Uzavření plánovací smlouvy nelze podmiňovat poskytnutím plnění ze strany stavebníka, na které má stavebník nárok přímo ze zákona (typicky například napojení na určitý typ infrastruktury apod.).[[98]](#footnote-99)

* + 1. Územně plánovací podklady

I po rekodifikaci budou mít samozřejmě 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 státní úrovni. Územně analytické podklady budou i nadále sloužit k opatřování a shromažďování potřebných aktuálních informací o území[[99]](#footnote-100) a vyhodnocování stavu a vývoje území 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.

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

* + 1. Právní úprava náhrad za změnu v území

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

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

Zákon stanoví přesnější procesní pravidla pro určení výše náhrady a způsobu jejího poskytnutí. Zavede povinný proces jednání mezi obcí a oprávněným před tím, než bude možné uplatnit nárok u soudu. Obec, kraj a stát budou mít nově oprávnění místo poskytnutí peněžité kompenzace nabídnout oprávněnému odkoupení jeho nemovité věci nebo zřízení úplatného věcného práva k věci cizí. Oprávněný nebude mít povinnost tuto nabídku přijmout a bude moci trvat na peněžité náhradě. Jako podklad pro určení výše kompenzace, která bude předmětem jednání mezi obcí (krajem nebo státem) a oprávněným, se bude podle zákona využívat znalecké posouzení, přičemž základní pravidla pro oceňování náhrad budou stanovena právními předpisy týkajícími se oceňování[[100]](#footnote-101). Náhradu bude oprávněnému hradit obec, kraj nebo stát podle toho, zda se jedná o záměr obecního, krajského nebo republikového významu.

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.[[101]](#footnote-102)

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).[[102]](#footnote-103) Nebude se zohledňovat takové omezení využití území, jehož potřeba byla vyvolána dosavadním způsobem jeho užívání (např. stanovení asanačních opatření zahrnujících omezení určitého typu výstavby v důsledku zanedbání nemovitosti stávajícím vlastníkem, pokud má toto zanedbání vliv na řešené území apod.).[[103]](#footnote-104)

* + 1. Další změny na úseku územního plánování

Ve vztahu k ÚPD se navrhuje v předem vyjmenovaných případech stanovit, že součástí ÚPD bude také alespoň základní 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 moct rozhodnou o pořízení tohoto hrubého ekonomického odhadu nákladů rovněž v dalších případech.

Dále se navrhuje zavedení informačního systému, který bude sloužit k informování o připravovaných změnách ÚPD (**tzv. služba sledování změn**). Po přihlášení se do systému budou moci přihlášené osoby obdržet prostřednictvím emailu či SMS zprávu o pořizování nové ÚPD nebo o změnách ÚPD přijímaných postupně v procesu jejich pořizování s odkazem na zdroj, kde bude veřejně dostupný samotný návrh ÚPD.[[104]](#footnote-105)

Zákon výslovně stanoví, že jedním z úkolů Nejvyššího stavebního úřadu v oblasti územního plánování je **shromažďování informací o územním plánování** v České republice. Dalším úkolem Nejvyššího stavebního úřadu bude **vytváření pravidelných, souhrnných zpráv o stavu územního plánování** v České republice, které budou obsahovat i potřebné statistické údaje (přehled o existujících ÚPD na všech úrovních, informace o délce pořizování ÚPD, informace o počtu a četnosti změn ÚPD atd.). Tyto zprávy budou veřejně dostupné.

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

* + 1. Změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací
       1. Dnešní forma územně plánovací dokumentace a možnost její změny z pohledu ústavního práva

V oblasti změn v územním plánování se v zájmu posílení právní jistoty v území **uvažuje o změně právní formy, kterou mají územní plány**. Dnes mají podobu **opatření obecné povahy**. Stalo se tak zejména díky změnám v právní úpravě správního procesu, správního soudnictví a stavebního práva, které nabývaly účinnosti v letech 2005-2008. Lze odkázat na část šestou správního řádu účinného od 1. 1. 2006,[[105]](#footnote-106) zakotvení soudního přezkumu opatření obecné povahy s účinností od 1. 5. 2005[[106]](#footnote-107) a hlavně úpravu ve stavebním zákoně, účinném od 1. 1. 2007.

Stavební zákon v šesti případech výslovně označoval správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou opatření obecné povahy. Šlo o zásady územního rozvoje,[[107]](#footnote-108) územní plán,[[108]](#footnote-109) vymezení zastavěného území,[[109]](#footnote-110) regulační plán,[[110]](#footnote-111) územní opatření o stavební uzávěře[[111]](#footnote-112) a územní opatření o asanaci území.[[112]](#footnote-113) Otázkou však bylo, jak nahlížet na územní plány, které byly přijaty dříve a měly formu obecně závazné vyhlášky.[[113]](#footnote-114)

Zákonodárce pochybnosti o povaze územně plánovací dokumentací schválené do 31. 12 2006 vyřešil novelizací[[114]](#footnote-115) 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 stanovilo, že **před 1. 1. 2007 vydané *„obecně závazné vyhlášky****, jimiž byla vymezena* ***závazná část územně plánovací dokumentace*** *sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona* ***považují za opatření obecné povahy****“*. Tím zákonodárce až do dneška vyloučil jakékoliv pochybnosti o podobě územních plánů.

Předkladatel doplňuje, že k posuzování formy (povahy) ÚPD **nelze přistupovat materiálně, pokud zákoně jasně a bez pochybnosti stanoví jeho formu**. Koncept tzv. materiální 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.“*[[115]](#footnote-116) 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.[[116]](#footnote-117) **Materiální přístup k ÚPD se proto v případě absence pochybností o formě ÚPD nemůže uplatnit**.[[117]](#footnote-118)

Z Ústavy ani z jiných částí našeho ústavního pořádku pak neplyne požadavek na formu, kterou mají územní plány mít. Výše popsaný vývoj úpravy formy ÚPD totiž probíhal výhradně v podústavní rovině.

Této tématiky se výslovně jako první dotkl nález sp. zn. **Pl. ÚS 14/07** ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409).[[118]](#footnote-119) Jeho odůvodnění se však opírá zejména o výše popsané změny v podústavním právu. Na jejich základě Ústavní soud dovodil, že územní plány, byť mají formu obecně závazné vyhlášky, jsou ve skutečnosti opatřeními obecné povahy (jak výslovně plynulo od 3.  6.  2008 z vůle zákonodárce). Sám **nezmiňuje žádný přímý ústavní důvod, který by vedl k závěru, že územní plány musí ústavně mít tuto podobu**. Jen v kontextu pochybností o tom, který ze dvou možných výkladů podústavního práva zvolit, vybral ten, který poskytuje větší ochranu základním právům.

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

V obecné rovině proto lze uzavřít, že **z ústavního práva jako takového neplyne závazek pro zákonodárce, aby územní plány měly formu opatření obecné povahy, ale ani formu obecně závazné vyhlášky, či zcela jinou formu**.

Předkladatel spatřuje v současné formě vydávání územně plánovací dokumentace některé problémy. Mezi ně lze zařadit zejména neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy, v jehož nastavení nelze spatřovat spravedlivou rovnováhu mezi ochranou práv jednotlivců a právem na územní samosprávu územních samosprávných celků, ze kterého plyne i zájem na stabilitě v území (blíže viz část F věcného záměru).

* + - 1. VARIANTA 1: Územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

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

V případě územního rozvojového plánu je navržena taktéž forma právního předpisu, kterým v tomto případě v našem ústavním systému je **nařízení vlády**.

Změna formy územně plánovací dokumentace na formu právního předpisu nepochybně vyvolává navazující ústavní otázky, např. v kontextu výše popsaného zakotvení vzájemně provázaných kategorií územně plánovacích dokumentací ve formě právních předpisů. Zejména jde o to, zda nepředstavuje možné porušení práva na územní samosprávu skutečnost, že by do něj určitým způsobem zasahovala celostátní dokumentace ve formě nařízení vlády. O stejně ústavně zaručené právo pak půjde při zkoumání vztahu obecně závazné vyhlášky kraje a obecně závazné vyhlášky 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 dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje. Územní rozvojový plán může dále stanovit podmínky pro rozhodování v území, tj. zejména pro územní řízení. Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností vyvlastnění. Svou podrobností může územní rozvojový plán upravovat otázky až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze pro krajské zásady územního rozvoje.

Věcně by tedy územní rozvojový plán mohl představovat zásah do práva na územní samosprávu, který by omezoval toto právo zejména v případě krajů. Formálně bude mít podobu nařízení vlády, čímž tento zásah do práva na územní samosprávu nabývá jiné povahy, než je tomu v případě střetu obecně závazných vyhlášek územních 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.

Nařízení vlády se vydává k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy). V obecné rovině tedy vláda nepotřebuje k jeho vydání výslovné zákonné zmocnění, jako je tomu v případě právních předpisů (nařízení, vyhlášek) ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů samosprávy podle čl.  79 odst. 3 Ústavy. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy však stát může zasahovat do činnosti územních 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.[[119]](#footnote-120) 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 případnou aktivní legitimaci k podání návrhu na abstraktní přezkum územního rozvojového plánu (viz níže). Bude-li na tomto zákonném podkladě vydaný územní rozvojový plán sledovat konkrétní legitimní cíle územního plánování a bude s ohledem na tento cíl přiměřeně zasahovat do samosprávy krajů (a případně obcí), pak nelze ve skutečnosti, že by měl podobu nařízení vlády, spatřovat jakoukoliv obecnou protiústavnost. Nelze však vyloučit, že pokud konkrétní nařízení vlády s územním rozvojovým plánem vybočí z těchto mezí, pak již může být za hranou ústavnosti a bude na územních samosprávných celcích, aby se dostupnými prostředky bránily.

Je třeba dodat, že nařízení vlády a obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků se liší ve svém ústavním zdroji. Nařízení se vydává k provedení zákona, zatímco obecně závazné vyhlášky vycházejí z ústavně garantované autonomie, tedy pravomoci určovat určité otázky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Z hlediska právní síly jsou nicméně na stejné úrovni.[[120]](#footnote-121) To samé platí i mezi obecně závaznými vyhláškami kraje a obce. Obojí předpisy mají stejnou právní sílu, liší se jen v teritoriální a věcné působnosti, jak je vymezují krajské a obecní zřízení. Nelze tedy čistě z hlediska právní síly v obecné rovině konstatovat, že by obecně závazné vyhlášky kraje měly vyšší právní sílu než obecně závazné vyhlášky obce. Ústavně jsou si na roveň.

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

Nový stavební zákon z těchto ústavních východisek při nastavování vztahu mezi obecně závaznými vyhláškami kraje (územní plán kraje) a obecně závaznými vyhláškami obcí (územní plán obce a regulační plán) vyjde. Bude konstruován způsobem, který povede k nalezení spravedlivé rovnováhy mezi právy na územní samosprávu obou kategorií územních samosprávných celků, což mimo jiné bude muset zahrnovat i možnost obcí vyjádřit se k návrhu ÚPD nižšího/vyššího územního samosprávného celku. Obě kategorie územních samosprávných celků pak budou mít k dispozici možnost následné soudní obrany k podání návrhu na abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace kraje/obce.

S ohledem na skutečnost, že půjde o právní předpisy stejné právní síly, pak bude možné jejich věcné střety řešit pomocí běžných právních metod výkladu, jakými jsou přednost speciálního pravidla před obecnějším (*lex specialis derogat legi 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*).[[121]](#footnote-122)

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

Lze shrnout, že změna formy územně plánovací dokumentace na obecně závaznou vyhlášku by mohla vést k **posílení postavení samospráv v oblasti územního plánování**. V té souvislosti je třeba zdůraznit, že vydávání obecně závazných vyhlášek je projevem **principu zastupitelské demokracie**, na níž územní samospráva taktéž stojí. Je třeba v této souvislosti odlišovat různé formy **participace veřejnosti** na fungování územního samosprávného celku, ať už v aktivní[[122]](#footnote-123) či pasivní[[123]](#footnote-124) 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.*“[[124]](#footnote-125) Na  to  navázal **zdůrazněním důležitosti etapy schvalování územně plánovací dokumentace a s ní související soudní ochrany**. Tuto etapu nelze slovy Ústavního soudu „*plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou práv v následných fázích stavebního řízení*“.[[125]](#footnote-126)

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

Nelze v té souvislosti opomíjet i požadavky plynoucí z unijního práva a judikatury Soudního dvora EU, kterým samozřejmě bude muset budoucí paragrafové znění nového stavebního zákona odpovídat. Lze v té souvislost odkázat na čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích,[[126]](#footnote-127) 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.*“[[127]](#footnote-128)

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 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:[[128]](#footnote-129) „*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.*“

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

V neposlední řadě je třeba pamatovat na práva vlastníků nemovitostí v regulovaném území. Čl. 11 Listiny zakotvuje obecnou ochranu vlastnictví a stanoví, že „[v]*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.“[[129]](#footnote-130)*

Relevantní principy ochrany základních práv v oblasti územního plánování pak přináší i judikatura Ústavního soudu.[[130]](#footnote-131) 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 tomít **obzvláště závažný legitimní či legální důvod**. **Míra přísnosti regulace musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny**.[[131]](#footnote-132)

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 ochraně jejich práv**. Návrh nového stavebního zákona bude v té souvislosti muset pamatovat hlavně na pozitivní závazky plynoucí z čl. 11 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě a poskytnout vlastnictví náležitou ochranu.

Největší výhody této varianty tak lze spatřovat ve změnách soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, které blíže věcný záměr rozebírá v kapitole F.

* + - 1. VARIANTA 2: Územně plánovací dokumentace ve formě upraveného opatření obecné povahy

Druhou variantou je vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy. Touto formou jsou ÚPD vydávány od 1. ledna 2007, kdy nabyl účinnosti současný stavební zákon, přičemž podle předešlé právní úpravy[[132]](#footnote-133) byly územně plánovací dokumentace vydávány formou obecně závazné vyhlášky.

Důvody, které zákonodárce vedly ke změně ve formě vydávání ÚPD, jsou popsány v důvodové zprávě k návrhu nového stavebního zákona. Zde se uvádí, 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.“[[133]](#footnote-134)*

Důvodová zpráva dále uvádí, 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.“[[134]](#footnote-135)*

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 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, je judikaturou dovozená možnost zrušit opatření obecné povahy „do minulosti“, tj. tzv. „ex tunc“.“[[135]](#footnote-136)*

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

* + 1. Proces a podmínky transformace stávajících územně plánovacích dokumentací na územně plánovací dokumentace podle nového stavebního zákona

Procesu a podmínkám transformace stávajících územně plánovacích dokumentací bude nezbytné se vysoce pečlivě věnovat **zejména v případě, že bude zvolena varianta č. 1, tedy návrat k formě obecně závazné vyhlášky**. Byť předkladatel sám tuto variantu nepreferuje, je nezbytné již v této fázi základní podmínky stanovit.

Pro celostátní závazný nástroj územního plánování a pro územní plány krajů předkladatel navrhuje stanovit lhůtu, v jejímž rámci mají být transformovány do formy odpovídající nové právní úpravě. Do doby přijetí této nové státní a krajské dokumentace zůstane stávající politika územního rozvoje (případně územní rozvojový plán, bude-li již přijat) a ÚPD platná a závazná podle stávající právní úpravy. Transformace, která 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.

Pokud bude u územního plánu kraje, územního plánu obce a regulačního plánu přijata změna právní formy na obecně závaznou vyhlášku, dojde u těchto ÚPD nabytím účinnosti nového zákona *ex lege* ke změně právní formy z opatření obecné povahy na obecně závaznou vyhlášku kraje, respektive obecně závaznou vyhlášku obce.[[136]](#footnote-137)

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

Rozsah navrhovaných změn v obsahových náležitostech a podobě ÚPD je značně omezený a nebude vyžadovat přílišné zásahy do stávající podoby ÚPD. Proto předkladatel navrhuje, aby vznikla povinnost obce upravit stávající ÚPD do souladu s novou právní úpravou při první změně ÚPD. Zákon stanoví, že k částem ÚPD, které se budou i do úplně nové ÚPD přebírat beze změny, nebude možné uplatnit ani námitky, ani připomínky.

* 1. Procesní změny
     1. Shrnutí cílů a východisek rekodifikace veřejného stavebního práva v procesní oblasti

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

Čím více správních rozhodnutí, závazných stanovisek či jakýchkoli jiných správních úkonů musí být při rozhodování o povolení stavby vydáno, čím více dotčených orgánů a procesních instancí existuje a čím více soudních řízení o žalobách proti rozhodnutím stavebních úřadů je přípustných, tím komplikovanější, pomalejší a méně účinný celý proces povolování stavby je. Povolování staveb představuje dle stávající právní úpravy zbytečně rozvětvený a rozfázovaný proces od zpracování příslušných (několika) dokumentací, obstarávání různých závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření 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.

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, její povolení atd.) **trvá** **5 a více let**, nepočítaje v to soudní přezkum jednotlivých rozhodnutí, který může trvat rovněž několik let.

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

* + 1. Návrh řešení

Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést **jedno jednotné správní řízení** směřující k vydání jediného **rozhodnutí** **o povolení stavby[[137]](#footnote-138)**.

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

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

Záměr počítá s významným **posílením postavení stavebních úřadů** a současně s **úpravou kompetencí dotčených orgánů** (viz kapitolu 7. A. 4. 7.).[[138]](#footnote-139) Současně nedojde z věcného hlediska k oslabení ochrany jednotlivých tzv.  složkových veřejných zájmů dotčených v procesu povolování stavebních záměrů, na něž pochopitelně rezignovat nelze. Tyto zájmy budou nadále chráněny novou soustavou státní stavební správy. Cílem rekodifikace je také identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah veřejných zájmů chráněných a upravených ve zvláštních zákonech.

S ohledem na dnešní praxi by se rekodifikace měla také pokusit o prevenci střetů žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Není však cílem záměru omezovat samotnou podstatu účasti **účastníků řízení** s odlišným zájmem na výsledku řízení, ať již v rámci ochrany jejich vlastních individuálních práv nebo v rámci kolektivní ochrany veřejných zájmů občanskou společností „zdola“. Změny v této oblasti nastanou spíše jen jako druhotný následek celkového omezení a zjednodušení procesů, kterých se povede méně.

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

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

Předpokladem je, že toto jedno povolující rozhodnutí zahrnující všechna povolení potřebná k realizaci záměru bude vydávat jeden stavební úřad, který povede povolovací řízení a vydá rozhodnutí. Žaloba ve správním soudnictví má být přípustná až poté, co žalobce účinně vyčerpal všechny prostředky ochrany svých práv.

Základní „slučování“ řízení se bude týkat právní úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Bude však třeba vyřešit, jak budou do tohoto systému začleněna další „dílčí“ řízení a na jejich základě vydávaná rozhodnutí podle zvláštních zákonů.

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

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

Přitom je nutné zdůraznit, že instituty stávajícího stavebního zákona, které se osvědčily, případně které nepůsobí komplikace a neprodlužují povolovací řízení, budou v obdobné podobě převzaty i do nové právní úpravy, jak je shrnuto v kapitole 7.D.16. níže.

* + 1. Vztah nového zákona ke správnímu řádu

V novém stavebním zákoně bude 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, správní řád se nepoužije. Správní řád se i nadále použije podpůrně v případě, že nový stavební zákon speciální úpravu obsahovat nebude.

* + 1. Předběžná informace

Novým stavebním zákonem bude zavedena **povinnost stavebního úřadu a dotčených orgánů**, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy, poskytnout každému na žádost **předběžnou informaci** ve smyslu ustanovení § 139 správního řádu. Tato ustanovení správního řádu se vůči právní úpravě předběžné informace v novém stavebním zákoně použijí subsidiárně.

Každý bude moci požádat příslušný stavební úřad či dotčený orgán o poskytnutí předběžné informace zejména o tom, zda a za jakých podmínek lze zamýšlenou stavbu či změnu stavby realizovat a jaké podklady je potřeba získat. To bude zahrnovat zejména poskytnutí informace o podmínkách využívání území, informace nezbytné pro projektovou činnost a další informace, které v současnosti spadají pod územně plánovací informaci podle § 21 stavebního zákona.

Stavební úřad sdělí žadateli primárně, zda zamýšlená stavba či změna stavby, odstranění stavby atd. podléhá povolování podle nového stavebního zákona. Pokud ano, stavební úřad poskytne žadateli zejména informace o tom, jakým způsobem a na jakém formuláři má být žádost podána, jaké jsou přílohy žádosti apod. Stavební úřad žadateli k dotazu sdělí, jaký bude okruh účastníků řízení a také zda bude zamýšlená stavba či změna stavby posuzována i z hlediska zákona o integrované prevenci či zákona EIA atd. Stavební úřad poskytne žadateli na požádání také konzultace při vypracování projektové dokumentace, což by mělo být důležitým krokem k tomu, aby žadatelé podávali společně s žádostí bezvadné projektové dokumentace bez nutnosti jejich dalších doplnění.

Předběžná informace se nebude moci týkat řešení otázky, kterou nepřísluší stavebnímu úřadu rozhodnout.

Žadatel o předběžnou informaci v žádosti uvede konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se zamýšlenou stavbou a konkrétní údaje o zamýšlené stavbě v rozsahu, který je nezbytný pro přípravu odpovědi.

Poskytnutá předběžná informace bude platit dostatečnou dobu (např. dva roky) 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 a v návaznosti na vedené konzultace v projektové fázi zajistit si vypracování bezvadné žádosti se všemi přílohami a rovněž i případně obstarat souhlasy všech účastníků řízení s povolením stavby (v takovém případě bude stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon v řízení nebo bude možné uzavřít veřejnoprávní smlouvu nahrazující rozhodnutí o povolení stavby).

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 předkládána bezvadná žádost.

* + 1. Posuzování stavebních záměrů (staveb)

V novém stavebním zákoně bude v zásadě zachována stávající diferenciace mezi stavbou, terénní úpravou, zařízením, údržbou stavby a změnou dokončené stavby, které jsou v současnosti podle stavebního zákona označovány souhrnně jako „*stavební záměry*“[[139]](#footnote-140).

Stavby, které budou v novém stavebním zákoně výslovně vyjmuty z povolovacího režimu, by nepodléhaly žádnému povolovacímu řízení; v zásadě by se dalo při stanovení těchto staveb nepodléhajících povolovacímu řízení vyjít obdobně z § 79 odst. 2 a § 103 stavebního zákona. O tom, 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) či ve formě předběžné informace. 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, který má za cíl systémovou eliminaci situací zakládajících nejistotu a spory v procesních otázkách a oddalujících meritorní řešení.

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.

Jak bude vysvětleno v následujících bodech, všechny stavby podléhající povolovacímu režimu podle nového stavebního zákona budou posouzeny buď **v  řízení o povolení stavby** se závaznou lhůtou 30 dní pro vydání rozhodnutí (přičemž i v případě ohlašovaných staveb dle stávajícího stavebního zákona měl stavební úřad 30 dní na vydání souhlasu s ohlášenou stavbou), případně bude i nadále umožněno v některých případech (nekonfliktní stavby, u kterých obstará žadatel souhlasy účastníků řízení) **uzavřít veřejnoprávní smlouvu nahrazující rozhodnutí o povolení stavby**. S jinými alternativami povolování staveb rekodifikace veřejného stavebního práva nepočítá.

* + - 1. Veřejnoprávní smlouva nahrazující rozhodnutí o povolení stavby

Nadále se počítá s využíváním institutu veřejnoprávní smlouvy v obdobné podobě, jak je v současnosti zakotvena ve stavebním zákoně (§ 78a stavebního zákona). V kontextu cílů rekodifikace bude veřejnoprávní smlouva uzavřená mezi stavebníkem a stavebním úřadem nahrazovat rozhodnutí o povolení stavby.

Veřejnoprávní smlouvu nebude možné uzavřít v případě staveb, pro které je vyžadováno posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle zákona EIA a v případě  staveb, u kterých se povede řízení dle zákona o integrované prevenci. Veřejnoprávní smlouvu bude možné uzavřít pouze v případě obstarání souhlasů všech účastníků řízení s uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Přesný okruh účastníků řízení, jejichž souhlas s uzavřením veřejnoprávní smlouvy bude vyžadován, by příslušný stavební úřad sdělil stavebníkovi v rámci předběžné informace.

Uzavřenou veřejnoprávní smlouvu bude možné měnit i v řízení o povolení stavby, a naopak rozhodnutí o povolení stavby uzavřením veřejnoprávní smlouvy.

* + - 1. Jednotné řízení o povolení stavby

Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést **jedno jednotné správní řízení** směřující k vydání jediného **rozhodnutí** **o povolení stavby.**[[140]](#footnote-141)

Kladný (pravomocný a vykonatelný) výsledek jednotného řízení o povolení stavby v podobě vydaného rozhodnutí o povolení stavby bude pro žadatele znamenat oprávnění k uskutečnění 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.

**Jednotné řízení o povolení stavby** do sebe vtělí:

* dnešní proces posuzování EIA s výjimkou zjišťovacího řízení, které bude probíhat vždy separátně (podle zákona EIA);[[141]](#footnote-142)
* územní řízení (§ 84 a násl. stavebního zákona);
* zjednodušené územní řízení (§ 95 a násl. stavebního zákona);
* stavební řízení (§ 108 a násl. stavebního zákona);
* územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94a a násl. stavebního zákona);
* společné územní a stavební řízení (§ 94j a násl. stavebního zákona);
* společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94q a násl. stavebního zákona);
* řízení o integrovaném povolení (podle zákona o integrované prevenci);
* řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny; a
* a všechna další řízení a procesy podle jednotlivých složkových zákonů, která vedou k vydávání rozhodnutí, závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření (v těch případech, ve kterých dojde k integraci orgánu do nové soustavy státní stavební správy).

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

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

5.2.1 Jedno rozhodnutí o povolení stavby

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Závazné lhůty a následky jejich nedodržení

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

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

Ve všech případech lhůt pro vydání rozhodnutí dle stavebního zákona jde olhůty pořádkové, s jejichž nedodržením není automaticky spojen žádný následek.

V praxi se tyto pořádkové lhůty často nedodržují a jsou naopak značně překračovány. Navrhovaná právní úprava má proto za jeden ze svých základních cílů **stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení**, což povede ke zrychlení povolovacího řízení.

Stavební úřad bude mít povinnost vydat rozhodnutí **bez zbytečného odkladu** (§ 71 odst. 1 správního řádu). Pokud stavební úřad nerozhodne bez zbytečného odkladu, nový stavební zákon pro rozhodnutí o žádosti stanoví **přiměřenou závaznou lhůtu** (např. v délce 30 dnů), kterábude vymezena tak, aby reálně odpovídala časové náročnosti procesních postupů stavebních úřadů a úpravě doručování.

Ve **zvlášť složitých případech** (řízení s velkým počtem účastníků, řízení o povolení stavby spojené s posuzováním vlivu na životní prostředí dle zákona EIA či spojené s řízením dle zákona o integrované prevenci apod.) bude stavební úřad oprávněn nejpozději do uplynutí závazné lhůty pro vydání rozhodnutí **prodloužit odůvodněným sdělením** závaznou lhůtu pro vydání rozhodnutí maximálně **o dalších 30 dnů**. Vydáním rozhodnutí se rozumí vložení rozhodnutí do e-spisu a vypravení písemnosti.

5.2.2.1 Automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni

Pokud stavební úřad nerozhodne **v prvním stupni** o žádosti o povolení stavby v závazné lhůtě, popřípadě ve zvlášť složitých případech ve lhůtě prodloužené (nevydá rozhodnutí o povolení stavby, nebo žádost nezamítne, případně řízení nepřeruší z důvodu vad žádosti či řízení nezastaví z procesních důvodů), informační systém **automaticky vygeneruje** **rozhodnutí o povolení stavby**. Stavební úřad bude mít stanovenou zákonnou povinnost v závazné lhůtě rozhodnout, případně ve zvlášť složitých případech závaznou lhůtu prodloužit.

Automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby nebude podepisováno oprávněnou úřední osobou, pouze bude opatřeno elektronickým razítkem příslušného stavebního úřadu. V tomto případě, kdy nebude vyžadován podpis oprávněné úřední osoby, se bude v novém stavebním zákoně jednat o speciální úpravu oproti úpravě správního řádu.

**Základní náležitosti** pro rozhodnutí o povolení stavby (identifikace stavebníka, specifikace stavby, identifikace DPS atd.) by byly automaticky převzaty informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby, 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.

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

Žadatel by **v případě nabytí právní moci** automaticky vygenerovaného rozhodnutí o povolení stavby postupoval při realizaci stavby dle DPS, za jejíž správnost a bezvadnost odpovídá autorizovaná osoba, kterou předložil společně s žádostí, a požadavků hmotného stavebního práva. Stavební úřad bude oprávněn kontrolovat plnění těchto požadavků.

Stavebník bude mít také obecnou zákonnou povinnost (pokud není v rozhodnutí o povolení stavby či ve veřejnoprávní smlouvě 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.

5.2.2.2 Automatické vygenerování upozornění na nečinnost v odvolacím řízení

V **odvolacím řízení** se neuplatní možnost automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby, nicméně i tak bude mít odvolací orgán stanovenou závaznou lhůtu pro vydání odvolacího rozhodnutí. 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.

5.2.2.3 Zdůvodnění navrhovaného řešení a vysvětlení jeho fungování

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

Současná právní úprava zná pouze institut **opatření proti nečinnosti** v rámci ochrany před nečinností podle správního řádu (§ 80 správního řádu), který je však využíván sporadicky a ve většině případů ještě pouze k žádosti stavebníka, o které musí být nadřízeným orgánem formálně rozhodnuto. 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 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 totiž 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) tedy **není dostatečně účinným mechanismem**, jak takovou nečinnost řešit, a už vůbec ne jí předcházet.

Právě možnost **automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby** **v prvním stupni** po uplynutí zákonné lhůty k vydání rozhodnutí, popřípadě prodloužené lhůty ve zvlášť složitých případech, 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** (viz kapitola 7.D.5.2.2.2.). 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 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) tak dojde **k 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, 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 či opakované porušování povinností úředních osob.

* + 1. Posuzování záměrů nestavebního charakteru

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 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.

* + 1. Řízení o povolení stavby
       1. Zahájení řízení

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 by mohla být stanovena zejména právnickým osobám, případně i jiným žadatelům, kteří by byli v řízení zastoupeni autorizovanou osobou či autorizovaným inspektorem. V ostatních případech by bylo i nadále možné podávat žádost a další dokumenty v listinné podobě. **Přílohami žádosti** bude DPS zpracovaná autorizovanou osobou, resp.  autorizovanými osobami v oborech jejich specializace 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[[142]](#footnote-143), a další podklady, které vymezí paragrafované znění návrhu nového stavebního zákona (např. stanoviska vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury, vyjádření dotčených orgánů, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy atd.).

**Požadavky na DPS** stanoví nový stavební zákon a prováděcí vyhláška, přičemž požadavky na obsah DPS se budou lišit podle typu a charakteru staveb. DPS 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 DPS bude řešen v paragrafovaném znění.

Výhodou bude jednodušší posouzení takové dokumentace pro stavební úřad, jakož i pro účastníky řízení a dotčené orgány, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy. Současně využití jednodušší dokumentace odstraní problémy se změnami stavby před dokončením. Po povolení stavby totiž bude mít stavebník zákonnou povinnost pořídit dokumentaci pro provádění stavby (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 stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a neintegrovaných dotčených orgánů. Veškeré potřebné přílohy žádosti o povolení stavby si žadatel zajistí buď sám před jejím podáním, nebo je (stanoviska neintegrovaných dotčených orgánů a stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury) případně obstará stavební úřad po uhrazení správního poplatku na žádost žadatele před zahájením řízení či v průběhu řízení o povolení stavby, pokud by vyvstala potřeba obstarání takového stanoviska až v průběhu řízení.

Žadatel o tato stanoviska požádá příslušné subjekty prostřednictvím toho samého informačního systému, v němž bude následně evidováno řízení o povolení stavby. Žadatel do informačního systému nahraje žádost o vydání stanoviska, o čemž bude prostřednictvím informačního systému příslušný subjekt informován. Pro vydání stanoviska nový stavební zákon stanoví přiměřenou závaznou lhůtu, která bude specifikovaná v paragrafovaném znění nového stavebního zákona (např. 90 dnů v případě stanovisek vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury a 30 dnů pro neintegrované dotčené orgány). Pokud daný **vlastník veřejné dopravní a technické infrastruktury případně dotčený orgán** stanovisko ve stanovené lhůtě nevydá, pak **bude** **platit, že k navrhované stavbě nemá žádné připomínky**.

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

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

Po doručení žádosti bude informace o podání žádosti a DPS publikována v informačním systému na stanoveném formuláři obsahujícím uveřejněné informace. Informační systém rovnou žádosti přidělí spisovou značku. O 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.).

* + - 1. 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.

Stavební úřad stanoví okruh účastníků řízení po zahájení řízení stejně, jak je tomu podle stávající právní úpravy. Stavební úřad také sdělí žadateli k jeho žádosti okruh účastníků řízení před zahájením řízení ve formě předběžné informace.

* + - 1. Posuzování žádosti o povolení stavby stavebním úřadem

V případě vadné žádosti 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.

**Sdělenými nedostatky žádosti bude stavební úřad vázán**, tj. další případné vady žádosti se budou moci týkat **pouze nově dodaných podkladů**. Stavební úřad nebude moci uplatnit nedostatky, 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.

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

* + - 1. Posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem

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

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

Možnost uplatnit nesouhlasné námitky s povolením stavby bude zajišťovat ochranu práv vlastníků nemovitostí, aby případným pravomocným povolením stavby vydaným třetí osobě nedošlo do budoucna k blokování vlastníka ve využití jeho nemovitosti. Nová úprava bude jako stávající právní úprava také vycházet z předpokladu, že nelze vydat vzájemně se překrývající rozhodnutí o povolení stavby. Povinnost doložit souhlas dotčené osoby s vydáním povolení stavby v případě projevení nesouhlasu s vydáním povolení stavby by se samozřejmě **nevztahovala na stavby, pro které lze práva k nemovitostem vyvlastnit**.

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

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

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

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

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

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

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

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 soukromoprávních předpisů.

* + - 1. Námitky účastníků řízení – koncentrace

Nový stavební zákon by měl zachovat ochranu práv 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.

Nová zákonná úprava proto bude umožňovat uplatnění **práva vyjádřit se**  k zamýšlené stavbě co nejdříve, což platí zejména v případě konstrukce jednotného řízení. **K později uplatněným námitkám již stavební úřad nesmí přihlížet**. 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.

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

Nová zákonná úprava tomuto 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 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 neshledá námitky nedůvodnými bez dalšího, případně je shledá důvodnými, musí žadateli umožnit vyjádřit se k nim a případně doplnit žádost o další podklady.

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).

* + - 1. Ukončení řízení o povolení stavby

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

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) **vydat** **rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon v řízení**. Proti tomuto rozhodnutí by mohl **podat** **odvolání pouze opomenutý účastník**, přičemž opomenutý účastník by v odvolání musel namítat to, že souhlas neudělil, ačkoliv měl být účastníkem řízení. Případná odvolání účastníků řízení, kteří udělili souhlas s vydáním rozhodnutí o povolení stavby, by měla být zamítnuta jako nepřípustná.

Pokud stavební úřad v zákonem stanovené lhůtě nerozhodne (vydá rozhodnutí o povolení stavby, či žádost zamítne, případně řízení nepřeruší z důvodu vad žádosti či řízení z procesních důvodů nezastaví), **systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby**. Stane se tak i v případě, že účastníci řízení uplatnili námitky, které stavební úřad nestihl vypořádat. Proti tomuto rozhodnutí bude možné podat **odvolání**, ve kterém se uplatní **úplná apelace** – případný podatel nevypořádaných námitek v prvostupňovém řízení tak nebude dotčen na svých právech a jeho námitky budou předmětem vypořádání v odvolacím řízení, přičemž odvolací orgán bude meritorně rozhodovat.

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.

* + - 1. 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 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.

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

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

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.

* + - * 1. Spojení řízení o povolení stavby s EIA

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

* + - * 1. Samostatně EIA a samostatně řízení o povolení stavby

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

* + - 1. Integrace povolení dle zákona o integrované prevenci

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.

* + - 1. 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 OZ Legislativní rada vlády upozornila na nutnost prověření možnosti řešení vyvlastnění všech věcných práv, prověření možnosti rozšíření předmětu vyvlastnění na všechny věci movité a nemovité a vyjasnění předmětu vyvlastnění.

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.

Cílem nové úpravy problematiky vyvlastnění bude (ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti) revize samotného předmětu vyvlastnění, tj. jaká práva a k jaké věci mohou být vyvlastňovacím řízením dotčena i ve vazbě na OZ při zohlednění nových institutů civilního práva.

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

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

Předmětem vyvlastňovacího řízení je přezkum veřejných zájmů na vyvlastnění s ohledem na legitimní zájmy vlastníka dotčené nemovitosti, na níž má být záměr realizován, tj. z hlediska veřejných zájmů se posuzují obdobné veřejné zájmy jako v případě povolení stavby.

**Předkladatel proto navrhuje kompetenční sjednocení řízení o vyvlastnění do nové soustavy státní stavební správy**. **Nová soustava stavebních úřadů tak bude zahrnovat i vyvlastňovací úřady – nové stavební úřady tak budou i vyvlastňovacími úřady**.

Dále předkladatel navrhuje zavedení dvoufázového řízení o vyvlastnění. V rámci **mezitímního rozhodnutí** stavební úřad rozhodne o vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv (zřízení služebnosti). Vyvlastňovací řízení by mohl stavební úřad na žádost žadatele **spojit s řízením o povolení stavby** – v takovém případě by mohl stavební úřad vydat v rámci jednoho rozhodnutí mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv a rozhodnutí o povolení stavby. V dalším řízení a rozhodnutí by stavební úřad rozhodoval pouze o náhradě za vyvlastnění.

Vyvlastnění může v souvislosti s rekodifikací upravovat nový stavební zákon. Tuto problematiku lze také zakotvit do samostatného zvláštního zákona. Hlavním cílem však musí být koordinace přípravy vyvlastňovací legislativy, aby po svém přijetí nevyvolávala praktické problémy.

* + - 1. 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.

S ohledem na povahu tohoto zákona, jeho přesah do více dalších zvláštních zákonů a na pravděpodobně častější potřebu dílčích novelizací, je preferovaná varianta ponechání zákona o urychlení výstavby jako samostatného zákona a jeho novelizace v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona.

* + 1. Řízení o odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby

Prioritou bude **posílení apelačních prvků v odvolacím řízení**. Odvolací stavební úřad bude mít **vždy** **povinnost** **sám meritorně rozhodnout** a případně změnit či potvrdit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně (speciální ustanovení oproti správnímu řádu). Pro vydání rozhodnutí bude mít také stanovenou **závaznou lhůtu**. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrácení věci k dalšímu řízení **nebude** oproti současné právní úpravě umožněno (odlišná úprava oproti úpravě správního řádu). Takový postup je zcela v souladu s principy ústavního práva či práva unijního i mezinárodního.

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

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

* + 1. Provádění stavby

Provádění stavby se již nebude samostatně povolovat (nebude se vydávat stavební povolení či některá z alternativ stavebního povolení). V rámci obecného cíle deregulovat realizaci staveb bude existovat zákonné nastavení pravidel pro provádění stavby. Například vznikne zákonná povinnost, aby stavbu zásadně realizoval stavební podnikatel. Pokud by ji žadatel realizoval svépomocí, měl by povinnost zajistit zapojení stavbyvedoucího, který bude garantovat dodržení zákonných požadavků na provádění stavby a rovněž autorského dozoru zpracovatele DPS 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 zákonných povinností, není potřeba jakékoli intervence či součinnosti stavebního úřadu. Ten by musel zakročit až v případě porušování zákonných povinností stavebníka či v rámci dozoru.

Stavebník také bude mít povinnost zajistit zpracování **dokumentace pro provádění stavby** (pokud není v rozhodnutí o povolení stavby či ve veřejnoprávní smlouvě stanoveno jinak), 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. Stavebník bude mít povinnost zajistit její dostupnost na stavbě pro případný výkon dozorové pravomoci stavebního úřadu, případně ji na výzvu předložit stavebnímu úřadu.

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

* + 1. 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 DPS, kterou stavební úřad ověřil v řízení o povolení stavby, s vyznačenými zamýšlenými změnami v provedení stavby. Zamýšlené změny, které nepředstavují změnu oproti ověřené DPS, nejsou změnou stavby před jejím dokončením a lze je realizovat volně.

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.

* + 1. 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).

* + - 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 DPS 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).

* + - 1. Dokumentace skutečného provedení stavby

Stavebník by měl zákonem stanovenou povinnost v případě, že došlo ke změnám stavby oproti ověřené DPS, 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 ověří a potvrdí**, 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 DPS, pokud se nebude dokumentace pro provádění stavby vyhotovovat, pak ponese odpovědnost zhotovitel stavby.

Pokud nedojde k žádným změnám oproti ověřené DPS, 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.

Stavební úřad bude oprávněn v rámci své dozorové pravomoci před uvedením stavby do užívání **dohlížet na soulad stavby s ověřenou DPS (případně její změnou projednanou v rámci řízení o změně stavby před dokončením) a požadavky nového stavebního zákona**.

* + - 1. 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). Autorizovaný inspektor vystavením certifikátu osvědčí, že posoudil dokumentaci stavby a k ní připojené doklady a navrhovaná stavba splňuje zákonem stanovené podmínky pro její provedení z těchto hledisek. Na dokumentaci stavby tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vystavení certifikátu a opatří je svým podpisem a otiskem razítka s malým státním znakem (stávající § 117 stavebního zákona).

* + 1. 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 DPS (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 DPS se bude rozlišovat, zda se jedná o změnu v užívání stavby, která je podmíněna změnou dokončené stavby, případně o změnu, která není podmíněna změnou dokončené stavby. Změna v užívání stavby, která není podmíněna změnou dokončené stavby, bude mít jednodušší režim (obdobně jako v § 127 odst. 2 stavebního zákona s tím, že místo souhlasu se změnou se bude vydávat rozhodnutí jako první úkon v řízení).

* + 1. Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení

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

V případě **nepovolených změn 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. 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.

Předkladatel zváží zejména z důvodu prevence zavedení nové skutkové podstaty trestného činu provádění stavby bez vydaného rozhodnutí o povolení stavby. Inspiraci nabízí slovenská právní úprava,[[143]](#footnote-144) která upravuje trestný čin „*neoprávneného uskutočňovania stavby*“.

V ostatních otázkách odstraňování staveb a dodatečného povolení bude nová právní úprava vycházet obdobně z úpravy stavebního zákona (§ 128 až  § 131a stavebního zákona).

* + 1. Úloha autorizovaných inspektorů

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

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

* + 1. Stavební úřad jako arbitr veřejného zájmu

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

Lze také řešit otázku obsazování a vzdělávání pracovníků stavebních úřadů, kteří budou mít náležitou znalost také v oblasti ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů. Musí tak dojít i k výraznějšímu znalostnímu, informačnímu a personálnímu propojení mezi pracovníky stavebních úřadů a dotčených orgánů.

* + 1. Shrnutí dalších institutů stávající právní úpravy, které budou převzaty do nového stavebního zákona

U právních institutů souvisejících s povolováním staveb upravených stavebním zákonem, které nebyly výslovně a odlišně řešeny v této části D (*Procesní změny*), se předpokládá jejich převzetí do nového stavebního zákona v obdobném rozsahu s odchylkami vzhledem k výše uvedeným navrhovaným změnám. Jedná se o instituty, které se osvědčily a které nezpůsobují problémy, jejichž vyřešení má být 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).

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

* 1. Změny stavebního hmotného práva
     1. Východiska a cíle rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva
  2. Shrnutí východisek v oblasti stavebního hmotného práva

Pod stavebním právem hmotným je v souvislosti s rekodifikací rozuměn zejména soubor právních předpisů, které stanoví obecné **požadavky na výstavbu**:

* **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 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 stavebního hmotného práva jsou 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).

Definici obecný 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 výstavby, existence stavby až do jejího odstranění postupovali v souladu se záměry územního plánování a s obecnými požadavky na výstavbu.

Vedle této obecné povinnosti, [stavební zákon](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqga3f6mjygm) 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.[[144]](#footnote-145)

Ustanovení § 194 stavebního zákona obsahuje zmocňovací ustanovení k provedení § 169, podle kterých stanoví Ministerstvo pro místní rozvoj 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 právních podzákonných předpisech vydávanými jinými ministerstvy (Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem spravedlnosti), Českým báňským úřadem a   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 odchylná úprava obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby. Zatímco obecně tyto požadavky upravují vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby Ministerstva pro místní rozvoj, 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 Ministerstva pro místní rozvoj.

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 zásadní problematiku, přesto je roztříštěna do několika norem. Vyhláška č. [501/2006 Sb.](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqga3f6njqge), 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 ale obsahuje požadavky na stavby pozemních komunikací a veřejného prostranství, včetně počtu a charakteru parkovacích stání ve vztahu k bezbariérovosti, vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, přímo v ustanovení § 4 a přílohách. Ačkoliv se požadavky ve vztahu k bezbariérovosti rovněž týkají požadavků na parkovací místa, jsou tyto požadavky obsaženy v obou normách, 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 104/1997 Sb. vyhláška Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

Kapacity parkování ale dále 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 normách, a to různé právní síly a s jinou územní platností.

Různá územní platnost a jiná forma právní úpravy požadavků na výstavbu přináší v praxi následující zásadní problémy:

1. 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, již dnes v případě staveb, které se nachází na území Středočeského kraje a částečně zasahují na území hl. m. Prahy],
2. 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 nelze dodržet;
3. hrozba vysokých 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 (tedy též do technických předpisů statutárních měst, na jejichž obsah však stát nemá prakticky žádný vliv), ale též povinnost oznamovat Komisi návrhy technických předpisů;
4. diametrálně 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 Ministerstva pro místní rozvoj 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 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).

V současné právní úpravě obecných požadavků na výstavbu a požadavků na rozsah a obsah dokumentace byly identifikovány zejména následující problémy:

1. 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,
2. různá územní platnost některých právních předpisů a s tím spojené rozdílné stanovení technických požadavků na stavby z územního hlediska,
3. roztříštěnost do předpisů v gesci různých ústředních orgánů, s čímž souvisí i jejich nepřehlednost,
4. výkladové nejasnosti některých požadavků na obsah a rozsah dokumentace a přílišná obsáhlost rozsahu a náležitostí dokumentace pro povolení stavby,
5. současná právní úprava neumožňuje předávání dokumentace stavebním úřadům a dotčeným orgánům v elektronické podobě,
6. výkladové nejasnosti ohledně požadavků na zpracovatele některých částí dokumentace případně celé dokumentace,
7. 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 roztříštěnost obecných požadavků na výstavbu zároveň klade zvýšený nárok na povinnosti vyplývající 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).

* 1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva

Z výše uvedených důvodů je nezbytné provést v oblasti stavebního práva hmotného důkladnou revizi celého souboru technických předpisů ovlivňujících výstavbu, tj. jak obecných požadavků na výstavbu, tak požadavků na rozsah a obsah dokumentace staveb, a tím i na zpracovatele dokumentace nebo její části (projektanta).

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

Smyslem rekodifikace je proto 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. 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 zakotveny 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 hmotného stavebního 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). Nové zakotvení těchto pravidel a požadavků na výstavbu by mělo zajistit možnost vytvoření **kvalitního urbanistického prostředí** a mělo by umožnit toto prostředí vytvořit s pomocí využití nejmodernějších metod a technologií.

Proto 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 stavebního práva hmotného na úrovni nového stavebního zákona, tj. nikoliv jen zakotvit na zákonné úrovni základní pojmy stavebního práva hmotného,
3. sjednotit i z hlediska územní platnosti obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu, ve kterém by byly zohledněny 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,
6. zrevidovat a následně upravit práva, povinnosti a působnost autorizovaných osob (projektant, autorský dozor, stavbyvedoucí) 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 jiné části 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.
   * 1. Návrh věcných řešení v oblasti stavebního hmotného práva
        1. Požadavky na výstavbu

Bude provedena revize zvláštních (složkových) předpisů ve vztahu k požadavkům na výstavbu s cílem odstranit 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 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.

Stejně tak 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 kterého budou zároveň 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 stavu, kdy je převážná část hmotného stavebního práva řešena v prováděcích vyhláškách ke stavebnímu zákonu. Obsah těchto vyhlášek bude revidován a část povinností významných pro tvorbu kvalitního prostředí bude přemístěna 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 Ministerstva pro místní rozvoj 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 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 (Úř. věst. L 088, 4. 4. 2011, p. 5) a které budou převzaty do nového stavebního zákona. Jsou jimi:

1. mechanická odolnost a stabilita,
2. požární bezpečnost,
3. hygiena, ochrana zdraví a životního prostředí,
4. bezpečnost a přístupnost při užívání,
5. ochrana proti hluku,
6. úspora energie a tepelná ochrana,
7. udržitelné využívání přírodních zdrojů.

Takto definované základní požadavky (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.

* + - 1. Územní platnost obecných požadavků na využití území a technických požadavků na stavby

Z hlediska územní platnosti právních předpisů týkajících se požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby bude upuštěno od 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). Zároveň ale musí být umožněn moderní rozvoj nejen hl. m. Prahy, ale i jiných velkých měst, ale také historických obcí, odpovídající 21. století.

Stanovená kategorie územních požadavků na výstavbu proto bude zakotvena s možností odchylného řešení. 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 využívání území, nikoliv však o 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 územně samosprávných celků.

* + - 1. Požadavky na dokumentaci, autorizované osoby a další osoby zúčastněné ve stavebním procesu

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: dokumentace pro povolení stavby (dále jen „DPS“), dokumentace pro odstranění stavby a dokumentace pro provádění stavby. Nová úprava bude vycházet ze stávající úpravy obsahu a rozsahu dokumentace nebo projektové dokumentace ve vyhlášce č. 499/2006 Sb., 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). 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 zpřehledněníztrácelonavýznamu.

**Dokumentace pro povolení stavby**:

DPS 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 DPS tedy bude vycházet ze stávající přílohy č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb. a bude řešen v paragrafovém návrhu znění zákona.

**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. 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. Detailní obsah dokumentace pro provádění stavby bude řešen v paragrafovém návrhu znění zákona.

**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. Detailní obsah dokumentace pro odstranění stavby bude řešen v paragrafovém návrhu znění zákona.

**Osoby zúčastněné ve stavebním procesu**

V rámci rekodifikace stavebního zákona budou vymezeny povinnosti jednotlivých osob, které se účastní stavebního procesu. 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.

* + - 1. Definice základních pojmů stavebního práva hmotného

S ohledem na moderní, technický a technologický vývoj v oblasti 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.

Cílem nových definic je odstranění výkladových problému v praxi.

* + - 1. Technické normy (ČSN)

Nejasnost stávající právní úpravy souvisí i často s ne zcela přehledným stanovením požadavků na výstavbu formou **odkazů na technické normy**. Podle § 4 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou české technické normy obecně závazné. Závaznými se však mohou stát, pokud na  ně  právní předpis odkáže. V současné době jsou díky způsobu odkazování takto v technických normách stanovená závazná pravidla pro výstavbu velmi nepřehledná, neboť mnohé, byť závazné, údaje jsou těžko dohledatelné, a přístup k nim je navíc zpoplatněn. 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 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. ÚNMZ byl zřízen zákonem České národní rady č.  20/1993 Sb.,  o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví. ÚNMZ je organizační složkou státu v resortu Ministerstva průmyslu a obchodu. 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.

2.5.1 Stávající stav v odkazování na technické normy

V rámci rekodifikace bude rovněž vyjasněna otázka využívání, resp. odkazování, závaznosti a dostupnosti technických norem ve stavebnictví. Jedná se o problematiku, která byla již v minulosti předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu[[145]](#footnote-146) i Nejvyššího správního soudu.[[146]](#footnote-147) 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:

1. 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,
2. z ústavněprávního hlediska však může být sporná skutečnost, pokud závazné normy ve stavebnictví, jejichž dodržení je povinné jak z hlediska stavebníka, tak i z hlediska posuzování stavebními úřady, nejsou v dostatečně široké míře dostupné bezplatně pro veřejnost. Pokud jsou normy autorskoprávně či smluvně chráněny, musí stát zajistit při jejich závazném využití pro právní řád jejich bezplatnou přístupnost (tj. úhradu licenčních poplatků).

Problematika technických norem ve stavebnictví ve své současné podobě s sebou přináší i některé další problémy, s nimiž bude nutné se v rámci rekodifikace vypořádat. Za stávajícího stavu právní úpravy se jako problematické jeví zejména:

1. nepřehlednost v používání technických norem a nejednoznačné odkazy na normy,
2. nedostatečná publicita technických norem, a
3. 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 i opačný příliš velký detail požadavků uvedených v podzákonných předpisech.

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.

Odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly a významu formu odkazu **výlučného** (povinného) nebo **indikativního**.

2.5.2 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.](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqga3f6njqge), 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. 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.) neobsahuje. Ministerstvo pro místní rozvoj vytvořilo pro snazší orientaci seznam ČSN, které provádějí jednotlivá ustanovení vyhlášek č. 268/2009 Sb. a 398/2009 Sb.[[147]](#footnote-148) 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 normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, která obsahuje podrobnější technické požadavky. Podrobnější technické požadavky jsou obsaženy v normách týkajících se:*

* 1. *prostorového uspořádání sítí technického vybavení (minimální vodorovné vzdálenosti při souběhu sítí, minimální svislé vzdálenosti při křížení sítí a minimální krytí sítí),*
  2. *mechanické odolnosti a stability (navrhování konstrukcí, zatížení konstrukcí),*
  3. *zakládání staveb (navrhování konstrukcí, zatížení konstrukcí),*
  4. *proslunění,*
  5. *denního osvětlení (úroveň denního osvětlení, činitel denní osvětlenosti roviny zasklení okna),*
  6. *umělého osvětlení,*
  7. *plynotěsnosti volně stojících komínů,*
  8. *kročejové a vzduchové neprůzvučnosti stěn, příček a stropů,*
  9. *protiskluznosti podlah,*
  10. *protiskluznosti schodišť, podest a ramp,*
  11. *tepelné ochrany budov,*
  12. *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 požaduječl. 45a Legislativních pravidel vlády. Je tak plně v souladu s principem obecné nezávaznosti technických norem. Daný text však rovněž neobsahuje závazný seznam technických norem. 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.

Systém určení konkrétních technických norem či technických dokumentů proto bude stanoven tak, aby byl jednoznačný a uživatelsky přívětivý.

Posledním problematickým okruhem je, že některé technické normy obsahují ustanovení, která co do své obecnosti náleží spíše do požadavků, které mají být spíše upraveny na úrovni 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.

2.5.3 Návrh řešení

Cílem je, aby nový stavební zákon byl v otázce používání technických norem v souladu jak se základními zásadami a principy právní normotvorby a její publicity, tak i s mezinárodně uznávanými a smluvně zajištěnými možnostmi využívání a ochrany norem. Cílem je také zpřehlednit způsob odkazování na technické normy tak, aby adresátům byla k dispozici **přehledná a** **průběžně aktualizovaná databáze závazných norem** (jejich plných textů nebo částí)   
pro účely nového stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů s aktuální vazbou na jednotlivé požadavky na výstavbu, a ve které by se adresáti mohli rychle a snadno zorientovat.

V souladu s čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády bude zajištěno, aby jako způsob zezávaznění byl při odkazování na technické normy jednotně využíván přednostně **indikativní odkaz**, a pouze v ojedinělých a výjimečných případech, kde to bude nezbytné, odkaz výlučný, případně odkazy, které jsou co do své formulace, právní povahy a významu nejasné.

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. 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. Přijaté řešení však musí být v souladu s autorskoprávní ochranou příslušných norem a závazky vůči mezinárodním normalizačním organizacím. Spolu s tímto řešením bude provedena také revize zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (pokud by ovšem příslušné změny tohoto zákona nebyly provedeny v rámci jeho nyní plánované novelizace).

Výsledkem rekodifikace stavebního hmotného práva tedy bude stanovení jednoznačné hierarchie požadavků na výstavby, které budou co do detailu rozvedeny formou přednostně indikativních odkazů v technických normách. To umožní i flexibilní úpravu norem v návaznosti na technologický rozvoj. Oproti stávajícímu stavu ale bude přehledně zjistitelné, která konkrétní norma daný požadavek aktuálně rozvádí.

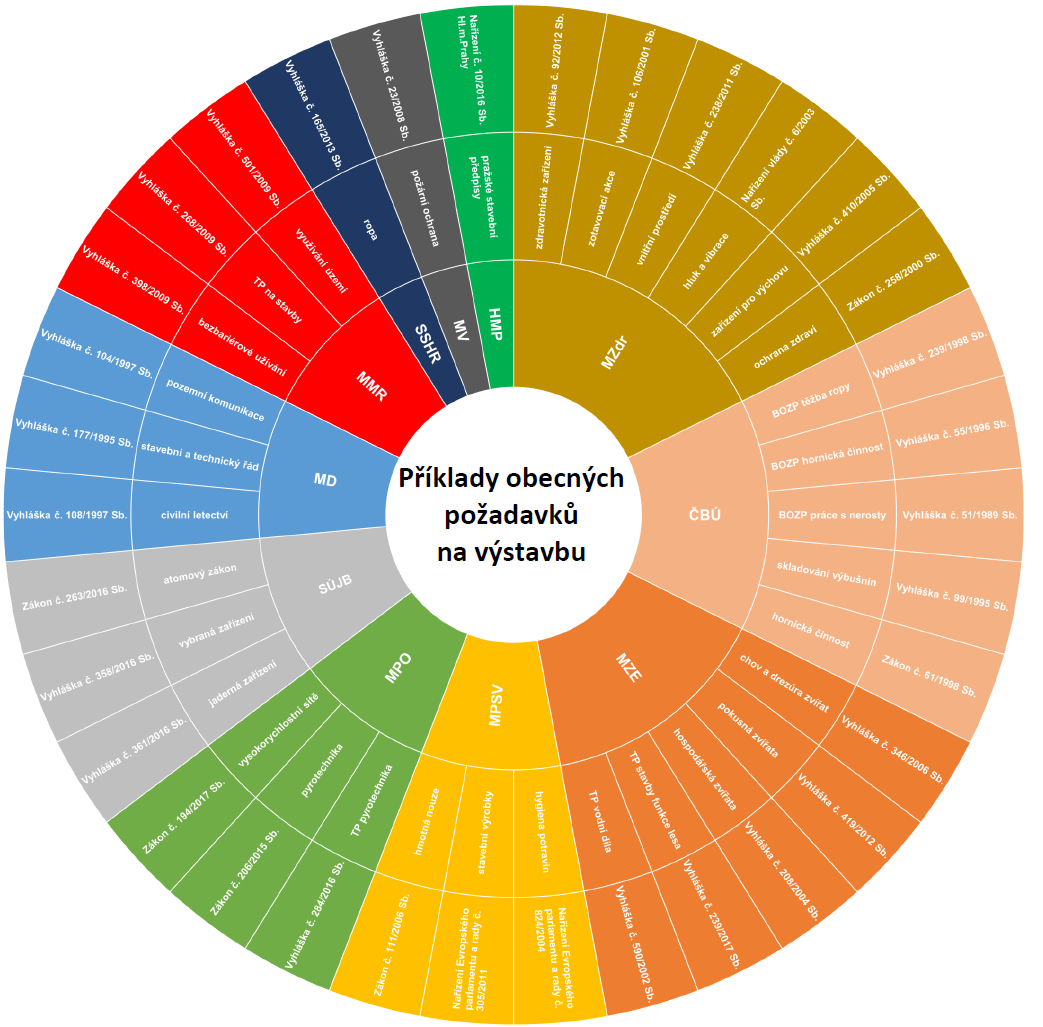
* + - 1. Dotčené právní předpisy v oblasti stavebního hmotného práva

V důsledku rekodifikace v oblasti stavebního hmotného práva budou kromě stávajícího stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů dotčeny zejména níže uvedené zvláštní právní (složkové) předpisy vzhledem ke stavebnímu zákonu (a jejich prováděcí právní předpisy). Nad rámec toho jsou v kapitole 4 uvedeny další právní předpisy, které také mají vztah ke stavebnímu hmotnému právu a které bude nutné revidovat i v návaznosti na změny dle jiných částí tohoto věcného záměru. Tyto předpisy ukládají stavebníkovi řadu povinností v souvislosti s jeho stavebním záměrem, např.:

* § 101 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů,
* § 16 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
* § 15 zákona č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů příloha č. 1 a 2,
* § 4 příloha č. 1 zákona 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,
* § 6, 7, 7a, 9, 9a zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů,
* § 46 odst. 11, § 68 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,
* § 5 zákona č. 254/2001 sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
* § 22 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Uvedený seznam bude v pozdějších fázích legislativního procesu upravován, mj.  v návaznosti na výsledek integrace dotčených orgánů a v návaznosti na výsledek připomínkového řízení.

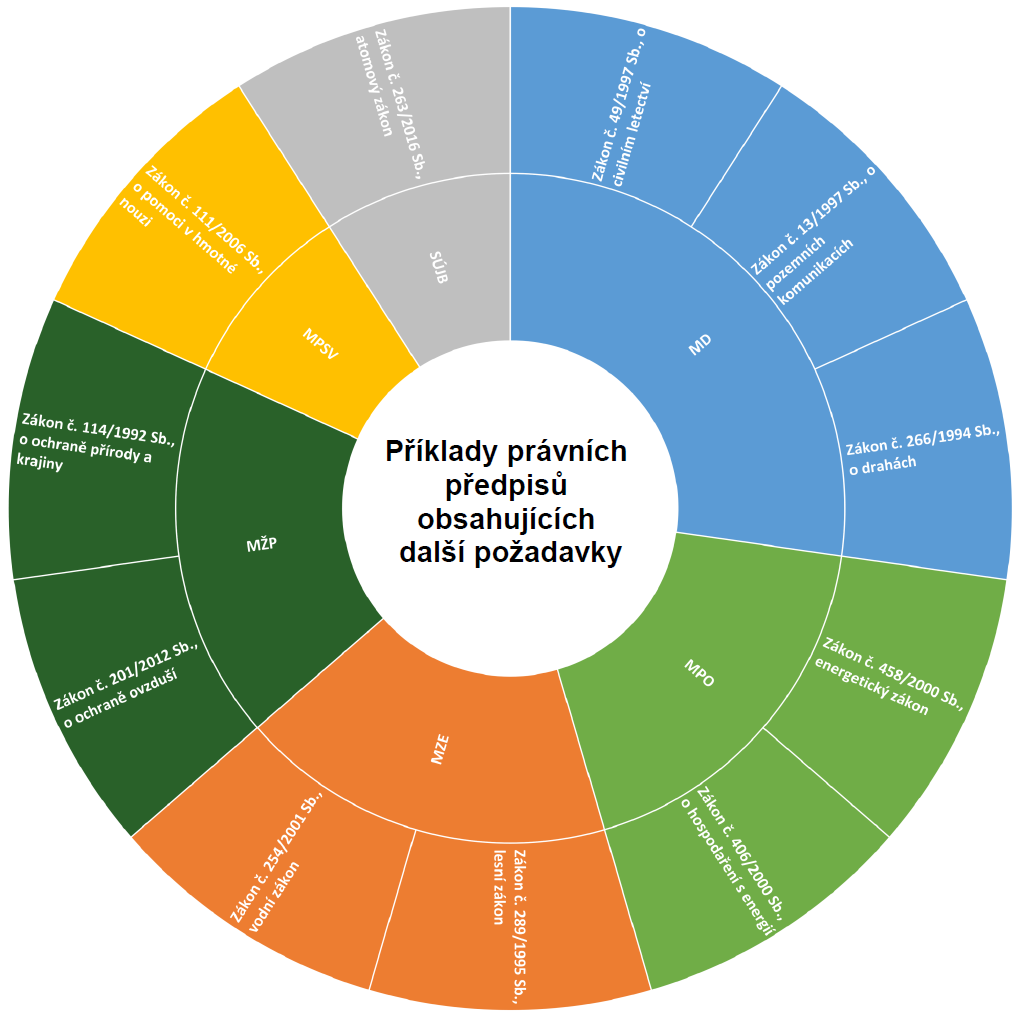
Cílem připomínkového řízení bude v oblasti hmotného stavebního práva, stejně jako v oblasti institucionálních změn, identifikovat případné další požadavky související s hmotným stavebním právem, které by bylo vhodné integrovat do nového stavebního zákona nebo prováděcího právního předpisu, a to v souladu 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*“.

**Příklady obecných požadavků na výstavbu**Příklady některých právních předpisů upravujících obecné požadavky na výstavbu:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 při činnosti prováděné hornickým způsobem v podzemí | Požadavky např. na:   * umístění pomocných provozní objektů, (dílna, kancelář, sklad nebo 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 státních hmotných rezerv | Vyhláška | 165/2013 Sb. | o druzích ropy a skladbě ropných produktů pro skladování v nouzových zásobách ropy, o výpočtu úrovně nouzových zásob ropy, o skladovacích zařízeních a o vykazování nouzových zásob ropy | Požadavky na skladovací 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 | 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  Evropského parlamentu a Rady | 852/2004 | o hygieně potravin | Obecné požadavky 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 |

**Příklady právních předpisů upravujících rozsah a obsah dokumentace nebo projektové dokumentace**Příklady některých právních předpisů upravujících rozsah a obsah dokumentace nebo projektové dokumentace včetně požadavků na zpracovatele:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 Sb. | o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb | Stanoví rozsah a obsah projektové dokumentace 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 |
| 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 |

**Příklady právních předpisů obsahujících další požadavky na stavebníky a stavební úřady**

* 1. Změny v soudním přezkumu

Rekodifikace veřejného stavebního práva se projevuje i v otázkách přezkumu rozhodnutí a jiných forem činnosti veřejné správy, vykonávaných v oblasti stavebního práva. V prvé řadě se 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 územně plánovacích dokumentací. Navazuje na obě vymezené varianty změn ve formě územně plánovací dokumentace, a to variantními řešeními v oblasti jejího abstraktního i incidenčního přezkumu (část 2).

* + 1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu
       1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu 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. Rozhodnutí stavebního úřadu v jednotném povolovacím řízení nepochybně bude představovat zásah do základních práv účastníků řízení. Z tohoto důvodu nelze ústavně soudní přezkum předmětného rozhodnutí vyloučit.

Ústavní pořádek přitom vyžaduje, aby správní rozhodnutí podléhala soudnímu přezkumu nejen z pohledu formálního dodržení zákona, ale též pokud jde  o věcnou správnost rozhodování správních orgánů.[[148]](#footnote-149) 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.“[[149]](#footnote-150)* Mezi tyto úřady samozřejmě spadají i stavební úřady, jejichž rozhodnutí o (ne)povolení stavby bude po rekodifikaci rozhodnutím ve  smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Půjde totiž o úkon správního orgánu, jímž se  zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivce. Kdo bude tvrdit, že ho rozhodnutí stavebního úřadu zkracuje na jeho veřejných subjektivních právech, bude proti němu moci podat žalobu a domáhat se jeho zrušení nebo vyslovení jeho nicotnosti.

Rekodifikace nemůže opomenout i další dvě formy zásahů, proti nimž s. ř. s. umožňuje podání žaloby – nečinnost stavebního úřadu[[150]](#footnote-151) a (nezákonný) zásah stavebního úřadu.[[151]](#footnote-152) Níže uvedené návrhy se týkají právě i těchto žalobních typů, není-li níže uvedeno jinak.

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 možnosti (ne)realizovat stavební záměr. Plně to odpovídá uvedeným ústavněprávním východiskům.

Většina níže rozebraných návrhů je zřejmě využitelná pro soudní přezkum správních rozhodnutí obecně. Přesto se držíme rámce tohoto věcného záměru a omezujeme tyto návrhy pouze na stavební věci a přezkum rozhodnutí stavebního úřadu.

* + - 1. Shrnutí cílů rekodifikace v oblasti soudního přezkumu územně plánovací dokumentace

Dnešní právní stav je takový, že územní plán nebo jeho část může být zrušen již v rámci veřejné správy v přezkumném řízení. Kromě toho podléhá soudnímu přezkumu v abstraktní rovině (bez souvislosti s konkrétním rozhodnutím) podle § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. Navrhovatelé ho dokonce mohou podle judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zahájit, aniž by předtím své námitky uplatnil v procesu projednávání územního plánu.[[152]](#footnote-153) Řízení o návrhu na abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace 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 opatření obecné povahy (v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, které z tohoto opatření obecné povahy vychází) podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Incidenčnímu přezkumu územně plánovací dokumentace se tedy věnuje až správní soud v dané 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 územně plánovací dokumentace zpřehlednit a zajistit dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi v této oblasti kolidujícími zájmy.

* + 1. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách
       1. Posílení apelačních prvků

České správní soudnictví historicky vždy zásadně stálo a stojí na kasačním principu. Pokud správní soud shledá, že je **žaloba proti rozhodnutí správního orgánu** důvodná, pak napadené rozhodnutí může zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému rozhodnutí. Již za první republiky se o 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.“[[153]](#footnote-154)*

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.“[[154]](#footnote-155)*

Tuto v zemích bývalého Československa dlouhodobě ukotvenou konstrukci vztahu správních soudů a správních orgánů však český i slovenský zákonodárce v několika případech prolomili. V obou zemích je možné **moderovat správní trest**.[[155]](#footnote-156) Mezi apelační prvky v dnešním správním soudnictví lze zařadit i **pravomoc správních soudů vyhlásit referendum** v řízení o ochraně ve věcech místního či krajského referenda.[[156]](#footnote-157)

V České republice lze pak za příklad uplatnění jisté míry apelačního principu jako protipólu výše popsaného principu kasačního označit úpravu v § 16 odst. 4 InfZ. Podle tohoto ustanovení platí: *„Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“*[[157]](#footnote-158)

Nejvyšší správní soud k tomuto ustanovení ve své judikatuře uvedl „*Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se (…) zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma (…) zavádí* ***apelační prvek do jinak přísně kasačního systému*** *správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit (…); jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. (…).*“*[[158]](#footnote-159)*

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva se lze inspirovat v InfZ a v možnosti moderovat správní trest či vyhlásit referendum a zavést **v řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu** jistou formu **apelace** **v soudním přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů**. Ta správnímu soudu umožní nejen zrušit napadené správní rozhodnutí (či odmítnout/zamítnout žalobu), ale případně také **napadené správní rozhodnutí změnit, a tím definitivně rozhodnout ve věci samé**, aniž by bylo potřeba vracet případ zpět stavebnímu úřadu k vedení dalšího řízení.

Rekodifikace proto povede k zavedení velmi omezené apelace ve stavebních věcech v podobě **možnosti správního soudu změnit rozhodnutí žalovaného stavebního úřadu**. Bude se tak dít ve věcech, kde k takovému rozhodnutí bude mít správní soud dostatek podkladů a bude nade vší pochybnost zřejmé, že by například i po zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému rozhodnutí stavebního úřadu neexistovala jiná možnost, než rozhodnout o (ne)povolení stavby.

Změna rozhodnutí má každopádně směřovat k **adekvátnímu odstranění nezákonnosti rozhodnutí nebo vady řízení**. Již tento základní předpoklad omezí použití apelačního principu pouze na případy méně závažných vad rozhodnutí či řízení. V praxi tedy lze očekávat, že správní soudy budou nadále častěji v případě důvodnosti žaloby rozhodnutí stavebního úřadu rušit a vracet mu věc k dalšímu řízení. Lze navíc předpokládat, že se ve většině případů změnou rozhodnutí bude napravovat jen nezákonnost rozhodnutí.

Dalším klíčovým předpokladem funkčnosti apelace ve stavebních věcech bude, že **správní soud nebude muset provádět dokazování**. Jeho těžiště musí i nadále zůstat v řízení o povolení stavby. Na pozadí této myšlenky je pro správní soudnictví stěžejní **zásada subsidiarity správního soudnictví**.

**Změna** rozhodnutí pak samozřejmě **nebude možná**, pokud by se stavební úřad dopustil natolik závažných pochybení, že by vedly k **nicotnosti** napadeného rozhodnutí.

Dalším limitem změny rozhodnutí bude **ochrana práv nabytých v dobré víře**, jimž judikatura Ústavního soudu obecně poskytuje silnou ochranu.[[159]](#footnote-160) 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.

Možnost soudu změnit rozhodnutí však musí být **fakultativní**, daná na výběr. Nemůže být obligatorní, tedy v určitých případech povinná. Inspirací může být například dnešní úprava možnosti Nejvyššího správního soudu zrušit spolu s rozsudkem krajského soudu i napadené správní rozhodnutí či opatření obecné povahy nebo rozhodnout o vyhlášení referenda, k nimž může Nejvyšší správní soud přistoupit podle povahy věci.[[160]](#footnote-161) Fakultativní možnost správního soudu změnit napadené rozhodnutí o (ne)povolení stavby bude za uvedených podmínek přiměřeným prostředkem uplatnění **zásady hospodárnosti řízení**. Tomuto kroku nebrání ústavní překážky, jak objasňuje výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu.

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 soudu také již **nebude připadat v úvahu obnova správního řízení** ve smyslu § 100 a násl. správního řádu. 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. S ohledem na právní jistotu účastníků soudního řízení správního, ve kterém soud využil apelace a změnil napadené správní rozhodnutí, bude nejvhodnější opět **soudem změněné rozhodnutí z obnovy řízení ve správním řádu výslovně vyloučit**.

Navrhované zavedení omezené apelace se **nebude týkat** **Nejvyššího správního soudu**. Ten je 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 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 před krajským soudem.[[161]](#footnote-162) Z toho důvodů se nejeví jako nezbytné, aby se apelace v jakémkoliv měřítku uplatňovala i v řízení před Nejvyšším správním soudem.[[162]](#footnote-163)

* + - 1. Nepřípustnost žalobního bodu v případě jeho neuplatnění v povolovacím řízení

Věcný záměr se v oblasti procesních změn celkově drží zásady **účinnosti uplatňování námitek účastníků řízení**.[[163]](#footnote-164) 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 vznášení námitek, které svojí povahou patří do prvostupňového řízení, až v odvolacím řízení[[164]](#footnote-165) a zejména vznášení námitek dříve neuplatněných ve veřejné správě až v rámci správního soudnictví. To lze obecně označit za nežádoucí. Právní úprava či judikatura rozvolňující tuto základní perspektivu vedou k důvodně pociťovaným procesním nespravedlnostem.

**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**.[[165]](#footnote-166) Správní právo procesní a ochrana veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví totiž stojí na  velmi důležité **zásadě subsidiarity**.[[166]](#footnote-167) Jde o základ správního soudnictví již  z prvorepublikových dob, kdy odborná literatura zdůrazňovala, že  „*před  soudem lze relevovati jen otázky, které byly již relevovány v řízení správním, a to  v poslední instanci správní“ (…) Co zmeškala strana před správními úřady, nelze již dohoniti před nejv. správním soudem. Byly by to námitky prekludované nebo nedovolené novoty. Stížnost, která by obsahovala jen námitky v řízení správním neuplatněné, jest in toto nepřípustná a aliminuje se.“*[[167]](#footnote-168)

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.*“[[168]](#footnote-169)

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.[[169]](#footnote-170) 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. Nejvhodnější je odpovídající **novelizace § 68 písm. a) s. ř. s.**, která jeho text upřesní právě v aspektu výše popsaného materiálního vyčerpání opravných prostředků. Teoreticky lze uvažovat i o vložení nového písmene b), které za úpravou formálního vyčerpání opravných prostředků upraví právě i materiální stránku věci.

Druhou možností je **upravit § 46 odst. 1 s. ř. s.** stejným způsobem, pamatujícím na povinnost materiálně i formálně vyčerpat své námitky. Nesplnění této povinnosti ve vztahu ke konkrétnímu žalobnímu (návrhovému) bodu povede k jeho odmítnutí. Je však třeba upozornit, že toto ustanovení patří mezi obecná ustanovení o řízení před správními soudy. Může proto přinést nezamýšlené důsledky v jiných řízeních, než je řízení o žalobě proti rozhodnutí. Musí z něj proto jasně plynout, že se nemůže uplatnit v některých typech řízení, kde by lpění na materiálním i formálním vyčerpání prostředků nápravy postrádalo rozumný smysl.

Poslední možností je nepřípustnost dříve neuplatněných žalobních bodů vhodně **zakomponovat do § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.**, který upravuje právě žalobní body jako jednu z náležitostí žaloby proti rozhodnutí. Může být například nově doplněná věta, která objasní, že lze v žalobě – teoreticky i s upřesněním jen pro stavební věci – uplatnit pouze žalobní body, které vychází z námitek řádně uplatněných ve správním (stavebním) řízení s následkem jejich nepřípustnosti v případě nesplnění této podmínky.[[170]](#footnote-171)

Ať už nový stavební zákon zvolí kteroukoliv z uvedených cest, bude třeba také pamatovat na vazbu k plánovacím smlouvám, kterou předkladatel věcného záměru rozebírá blíže v kapitole C. Obec nebude moci uplatnit žalobní body, které by odporovaly obsahu plánovací smlouvy. Stejné pravidlo bude platit pro vyjádření vlastníka či správce veřejné infrastruktury.

Při uvedených změnách je nicméně třeba pamatovat na **požadavky plynoucí z unijního práva, zejména ze směrnice EIA**. Její čl. 11 totiž dává dotčené veřejnosti právo k **napadení hmotné nebo procesní zákonnosti** jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, které podléhají ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici **u soudu nebo jiného nezávislého a nestranného orgánu** zřízeného zákonem.

Čl. 11 směrnice EIA obsahuje ustanovení, na které výše rozebrané myšlenky o přípustnosti žalobních bodů mohou přímo navázat. Podle čl. 11 odst. 4 totiž platí, že ustanovení tohoto článku *„neovlivní požadavek, aby* ***tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu****.“* Text směrnice EIA tedy výslovně dává státu **možnost zakotvit jistou procesně hospodárnou cestu** k ochraně práv touto směrnicí chráněných.

Je však třeba upozornit, že **Soudní dvůr EU** ve vztahu k tomuto ustanovení judikoval, že **čl. 11 nijak neomezuje důvody, které lze uplatnit na podporu takové žaloby**.[[171]](#footnote-172) V rozsudku *Komise proti Německu*[[172]](#footnote-173) pak výslovně konstatoval, že **čl. 11 směrnice EIA odporuje ustanovení** německého práva, které **omezovalo důvody, které může žalobce vznést** na podporu žaloby proti správnímu rozhodnutí, **na námitky přednesené během správního řízení**.

Podle Soudního dvora EU totiž „[t]*akové omezení žalobce, pokud jde o povahu důvodů, které může vznést před soudem pověřeným přezkumem zákonnosti správního rozhodnutí, které se jej týká, nelze odůvodnit úvahami vycházejícími z dodržování zásady právní jistoty. Není totiž prokázáno, že by úplný soudní přezkum opodstatněnosti uvedeného rozhodnutí byl v rozporu s touto zásadou. (…) Ačkoli je pravda, že vznesení důvodu poprvé až v rámci žaloby podané k soudu může v určitých případech narušit řádný průběh řízení, postačuje v souvislosti s argumentem postaveném na efektivitě správního řízení připomenout, že samotným cílem článku 11 směrnice 2011/92 a článku 25 směrnice 2010/75 je nejen* ***zaručit právnímu subjektu nejširší možný přístup k soudnímu přezkumu****, ale rovněž umožnit, aby  se  přezkum týkal věcné i procesní zákonnosti napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. (…) Vnitrostátní zákonodárce však může stanovit zvláštní procesní pravidla, jako například* ***nepřípustnost argumentu vzneseného zneužívajícím způsobem či nikoli v dobré víře****, která představují vhodné mechanismy zaručení efektivity soudního řízení.*“*[[173]](#footnote-174)*

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.

* + - 1. Zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu a kasační stížnost a souvisejícího „sankčního“ soudního poplatku

Na judikaturu Soudního dvora EU zmíněnou v předchozím bodě věcného záměru lze navázat dalším návrhem, který již zná například štrasburský mechanismus ochrany základních práv nebo judikatura Nejvyššího správního soudu – zavedení institutu **zneužití práva podat správní žalobu**. Touto cestou se v minulosti vydal i slovenský zákonodárce, který mezi základní principy řízení zakotvil zásadu, podle které správní soud výjimečně neposkytne ochranu právům nebo právem chráněným zájmům fyzické osoby a právnické osoby, pokud jimi podaný návrh sleduje **zjevné zneužití práva**.[[174]](#footnote-175) Na to pak navázal § 28 s. s. p., podle kterého slovenské správní soudy mohou výjimečně odmítnout žalobu fyzické osoby a právnické osoby, která má zjevně šikanózní charakter nebo se jí sleduje zneužití práv či jejich bezúspěšné uplatňování. Správní soud podle tohoto ustanovení může taktéž sankcionovat procesní úkony účastníků řízení, které slouží ke zneužití práv, zejména k průtahům v řízení.

V obecné rovině lze za zneužití práva považovat situaci, ve které „*někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“.[[175]](#footnote-176)  Nejvyšší správní soud tak ve své judikatuře často označuje za právo zneužívající taková podání, která mají **zjevně obstrukční znaky**, na což usuzuje z jejich počtu, sériovosti a stereotypnosti vedených sporů, spojených s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.[[176]](#footnote-177)

Nejpropracovanější judikaturu k této otázce má Evropský soud pro lidská práva. Zneužití práva podat stížnost k tomuto mezinárodnímu soudu je důvodem pro odmítnutí stížnosti, který přímo předvídá Úmluva. **Zneužití práva podat stížnost** Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře definoval jako *„jednání stěžovatele, které je zjevně v rozporu s účelem práva individuální stížnosti zakotveného Úmluvou a brání řádnému fungování Evropského soudu pro lidská práva nebo řádnému postupu v řízení před ním.“*[[177]](#footnote-178)

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**,[[178]](#footnote-179)
* používání **obzvlášť nepříjemného, urážlivého, výhružného nebo provokativního jazyka** vůči účastníkům řízení nebo soudu včetně jeho aparátu,[[179]](#footnote-180)
* **opakované podání zlomyslných a zjevně neopodstatněných stížností**, které jsou podobné té, jež byla podána v minulosti a byla prohlášena za nepřijatelnou (v praxi Evropského soudu pro lidská práva se za taková považují jen čtyři podání ve stejné věci),[[180]](#footnote-181)
* podání stížnosti, která zjevně nemá **žádný skutečný účel nebo se týká drobné finanční částky**.[[181]](#footnote-182)

Tato kritéria mohu sloužit jako vodítko pro zavedení institutu zneužití práva podat žalobu (či kasační stížnost) v českém právu. Uvažováno je také o jeho zavedení jen v případě žalob proti rozhodnutí, nečinnostních žalob či zásahových žalob ve stavebních věcech. Bude určitě vhodnější a předvídatelnější, pokud je bude upravovat zákon a nebudou plynout jen z judikatury, jako je tomu nyní. Proto lze navrhnout **úpravu § 68 s. ř. s.**, kde v novém písmenu bude zakotven nový důvod nepřípustnosti žaloby, podané zneužívajícím (šikanózním) způsobem. Tento nový důvod nepřípustnosti žaloby bude **demonstrativně** jako příklady zneužití práva podat žalobu uvádět výše uvedené situace z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Podání takové žaloby by vedlo k jejímu **odmítnutí usnesením**. Pojistkou pak bude stanovení **podmínky jednomyslnosti senátu**.

Na tuto změnu může navázat **novelizace § 104 s. ř. s. ve vztahu k řízení o kasační stížnosti**. Patrně postačí odkaz na obdobné využití ustanovení ke zneužití práva podat žalobu i v tomto řízení.

Opět lze teoreticky uvažovat i o **úpravě § 46 odst. 1 s. ř. s**. Je však třeba zopakovat upozornění, že toto ustanovení patří mezi obecná ustanovení o řízení před správními soudy a jeho nepromyšlená změna by mohla přinést nežádoucí důsledky v jiných řízeních, než je řízení o žalobě proti rozhodnutí a případné následné kasační stížnosti.

V některých zahraničních právních úpravách se lze také setkat s pravomocí uložit žalobci či stěžovateli, který podal šikanózní podání, povinnost uhradit **„sankční“ soudní poplatek** v určité výši. Německý Spolkový ústavní soud může v případě zneužití práva podat stížnost stěžovateli uložit povinnost uhradit tento poplatek ve výši až € 2 600.[[182]](#footnote-183) Ukazuje se, že tato úprava má dostatečný odrazující účinek právě pro ty, kdo by chtěli zneužívat práva obrátit se na tuto soudní instanci.

Pokud by český zákonodárce chtěl do právní úpravy správního soudnictví zakotvit podobný institut, musel by ovšem opět pamatovat na **závazky plynoucí z unijního práva,** na něž mohou finanční omezení přístupu k soudu narážet. Čl. 11 odst. 4 směrnice EIA totiž stanoví, že řízení, k němuž musí mít dotčená veřejnosti ve věcech touto směrnicí upravených přístup, nesmí být mimo jiné **nepřiměřeně nákladná**.

V  rozsudku *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy[[183]](#footnote-184)* 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.“[[184]](#footnote-185)* 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.*“*[[185]](#footnote-186)*

O zavedení soudního „sankčního“ poplatku lze tedy teoreticky uvažovat, ale jen v případě stanovení jeho přiměřené výše. Možnost správního soudu uložit povinnost tento poplatek uhradit bude ideálně stanovena v určitém rozmezí, aby správní soud mohl zohlednit konkrétní okolnosti věci. Uvažovat lze například o maximální výši tohoto poplatku v částce 50 000 Kč, obdobně jako je tomu u pořádkové pokuty.[[186]](#footnote-187)

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. 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.

* + - 1. Úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby

Institut odkladného účinku umožňuje soudu zasáhnout do právních poměrů vytvořených správními orgány a na přechodnou dobu – do pravomocného skončení řízení před soudem – tyto poměry změnit odložením účinků žalobou napadeného rozhodnutí.[[187]](#footnote-188) 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 rozhodnutí.[[188]](#footnote-189)

V těchto **výjimečných situacích** princip efektivní ochrany práv vyžaduje, aby správní soud po dobu trvání soudního přezkumu pozastavil výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí. V opačném případě soudní přezkum ztratí podstatnou část svého základního smyslu, kterým je zabránit ovlivnění právních poměrů jednotlivců nezákonnými rozhodnutími veřejné správy. Za těchto výjimečných okolností je proto namístě dát přednost riziku opožděného účinku napadeného rozhodnutí (až po skončení soudního přezkumu) před riziky plynoucími z okamžitých účinků rozhodnutí, které může být následně zrušeno.[[189]](#footnote-190) 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[[190]](#footnote-191) zásadně pro přiznání odkladného účinku předpokládá odůvodněný návrh žalobce[[191]](#footnote-192) a splnění tří meritorních podmínek:

1. výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat pro žalobce **újmu**,
2. tato **újma musí být vyšší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám**,
3. **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[[192]](#footnote-193)  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.[[193]](#footnote-194) 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 jednotného povolovacího řízení.

Obecnou koncepci rozhodování o odkladném účinku žaloby totiž 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 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.[[194]](#footnote-195) 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“*.[[195]](#footnote-196) Při posuzování, zda žalobě přiznat odkladný účinek, je proto nutné brát v potaz nejen finální stavbu, ale i škody hrozící ze samotné výstavbové činnosti.

Při rozhodování o odkladném účinku by správní soudy také měly brát v potaz i **práva osob zúčastněných na řízení**, kterými jsou většinou stavebníci. Jejich právní jistotu může neadekvátně přiznaný odkladný účinek žaloby na dlouho narušit a přinést jim ekonomické škody, bez jakéhokoli jejich zavinění. V té souvislosti je třeba připomenout, že podle judikatury Ústavního soudu jsou **osoby zúčastněné na řízení subjekty procesních garancí podle 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.[[196]](#footnote-197) Tyto garance bývají v rozhodování správních soudů mnohdy opomíjeny.

S ohledem na výše uvedené jsou navrhovány následující podmínky pro přiznání odkladného účinku ve stavebních věcech:

1. **podání návrhu žalobce, který musí být řádně odůvodněný, současně musí být řádně odůvodněna i žaloba, resp. kasační stížnost, jejíž je návrh součástí,**
2. **výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí znamenat závažnou újmu pro žalobce, nebo hrozbu vzniku závažné škody na životním prostředí,**
3. **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,**
4. **přiznání odkladného účinku nesmí odporovat důležitému veřejnému zájmu.**

V případě přiznání odkladného účinku žalobě ve stavebních věcech lze uvažovat o zavedení **přednostního projednání žaloby** a rozhodnutí o ní. Shora uvedené se týká i řízení o kasační stížnosti.

* + - 1. Zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod

Jednou z náležitostí žaloby jsou podle § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. žalobní body. Tím se rozumí uvedení **skutkových a právních důvodů** **nezákonnosti nebo nicotnosti** rozhodnutí, individualizovaných na projednávaný případ. Jak se zdůrazňovalo již v době prvorepublikového správního soudnictví: *„žalobní (stížní) body*, *to je necessarium stížnosti, nezbytná její náležitost. (...) dávají ohraničující rámec soudní kontrole správního aktu. (...) ze stížnosti má být zřejmo, pokud se rozhodnutí 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. “[[197]](#footnote-198)*

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.*“[[198]](#footnote-199) Na těchto základech stojí i dnešní judikatura Nejvyššího správního soudu k pojmu žalobního bodu.[[199]](#footnote-200)

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.“[[200]](#footnote-201)*

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.[[201]](#footnote-202) 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.[[202]](#footnote-203) Obdobně přistupuje k vadám řízení, které brání přezkumu v žalobcem vymezeném rámci.[[203]](#footnote-204) Judikatura Nejvyššího správního soudu však současně upřesňuje, že pokud se vztahuje důvod nepřezkoumatelnosti jen k některým z více navzájem oddělitelných skutkových a právních otázek, a má-li řešení ostatních otázek význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci, pak krajský soud ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky přezkoumá.[[204]](#footnote-205)

Zákonodárce se nicméně již v minulosti pokusil předejít vzniku nežádoucích důsledků výše popsaných problémů. Správní orgán sice může v novém řízení napravit pochybení, která mu správní soud vytkl. Současně však 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**.[[205]](#footnote-206)

Nabízí se proto rozšíření tohoto nového institutu v našem správním soudnictví na všechny věci stavebního práva, nikoliv jen na oblast urychlování výstavby.

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.[[206]](#footnote-207)

* + - 1. Vytvoření specializovaných senátů u vybraných správních úseků krajských soudů a jejich místní příslušnost ve věcech stavebního práva

Další zamýšlenou změnou je zavedení **stavební specializace** na úrovni správních úseků krajských soudů. Cestou stavebně-právní specializace se vydalo nám právně blízké Německo, které ve federálním stavebním zákoně[[207]](#footnote-208), stanovilo požadavek, aby u krajských soudů vždy existoval alespoň jeden či více stavebně-právních senátů.[[208]](#footnote-209) Německý federální stavební zákon upravuje i konkrétní složení těchto senátů.[[209]](#footnote-210)

Specializace je v justici poměrně často diskutované téma. Nemá jen plusy, ale  je  třeba přiznat i její mínusy, mezi které může patřit jistá „personalizace“ některých oblastí práva, ve kterých ve výsledku rozhoduje jen úzká skupina soudců. Judikatura se pak s ohledem na chybějící názorovou pluralitu nevyvíjí. Z druhé strany nelze odhlédnout od skutečnosti, že organizační nastavení správního soudnictví neodpovídá relaci nápad – počet soudců. Je všeobecně známo, že například 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, které jistá míra specializace umožní, i touto optikou povede ke **zlepšení kvality soudních rozhodnutí a zkrácení délky soudního přezkumu**.

Specializace je proto jedním z argumentů pro personální posílení vybraných správních úseků krajských soudů. Specializované senáty na stavební agendu by neměly být vytvořeny na všech správních úsecích krajských soudů, ale pouze na některých. Pro stavební agendu tedy bude současně zavedena **speciální místní příslušnost**. Není určitě vhodné ji zavádět u správních úseků s menším počtem soudních oddělení (u některých – zejména u poboček krajských soudů – působí např. jen jeden až dva senáty). U těchto menších správních úseků by specializace byla iluzorní. Specializace má proto smysl jen u větších správních úseků, kde bude současně zajištěna i potřebná názorová pluralita.

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.[[210]](#footnote-211) 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 obligatorní místní příslušnosti pro přezkum rozhodnutí[[211]](#footnote-212) konkrétního soudu a související specializace.

Podle předkladatele by **specializované stavební senáty nicméně měly rozhodovat nejen 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 přinesou i **zkvalitnění** soudních rozhodnutí v této oblasti. Zrcadlově pak lze argumentovat, že opomenutí zakotvit specializaci soudních senátů může naopak způsobit zpomalení rozhodování ve stavebních věcech a hrozbu nejednotnosti při výkladu ustanovení nového stavebního zákona.

Předkladatel věcného záměru se však nekloní k zavedení **stavebně-právní specializace u Nejvyššího správního soudu.** Po nedávném zrušení kolegií u tohoto soudu by mohlo jít o nesystémový krok zpět. Absence specializace u Nejvyššího správního soudu by pak byla pojistkou názorové plurality a dalšího vývoje judikatury v oblasti stavebního práva.

* + - 1. Další procesní změny v oblasti soudního přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu

Další možné návrhy na procesní změny mají jako společného jmenovatele **posílení procesního postavení stavebníka** tak, aby bylo napraveno jeho slabé postavení podle aktuální právní úpravy.

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. Povědomí o jejím podání je totiž pro stavebníka důležité z hlediska jeho stavebně-právní jistoty a možných rizik dalších kroků směřujících k provedení stavby.

Stavebníci pak mají **automaticky mít postavení osoby zúčastněné na řízení** podle § 34 s. ř. s. Díky tomu je nebude nutné vyzývat k vyjádření, zda vůbec chtějí uplatňovat práva plynoucí z tohoto procesního postavení, což povede k další úspoře procesního času.

Případně lze jako alternativu zvážit, že stavebníkům bude zákonodárcem přiznáno postavení účastníka řízení se všemi právy a povinnostmi z toho plynoucími.

Obě navrhované změny se pak **obdobně uplatní i v řízení o kasační stížnosti** před Nejvyšším správním soudem.

Personální posílení a navýšení financí ve spojení se specializací povede k vytvoření nových specializovaných senátů. Správní justice tak se rozšíří o nové soudce, nedojde k pouhému přesunu stávajících 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.

* + 1. Soudní přezkum územně plánovací dokumentace
       1. VARIANTA 1: Soudní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Pro přesné vystižení navrhovaných změn je třeba v dalším textu rozlišovat tři kategorie soudního přezkumu:

* **abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace** (bez souvislosti s konkrétním rozhodnutím s možností soudu zrušit územně plánovací dokumentaci v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele),
* **konkrétní kontrolu zákonnosti územně plánovací dokumentace** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z územně plánovací dokumentace; nemůže vést k jeho zrušení, ale pouze k jeho neaplikaci v konkrétní věci).
* **incidenční přezkum** **územně plánovací dokumentace** (v souvislosti s napadením konkrétního rozhodnutí vycházejícího z územně plánovací dokumentace; taktéž může vést ke zrušení územně plánovací dokumentace v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele).

3.1.1 Abstraktní přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

V **abstraktním přezkumu** – bez spojitosti s konkrétním případem – lze dnes ústavnost a zákonnost podzákonných právních předpisů přezkoumávat jen před **Ústavním soudem** v řízení o návrhu na zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst.  1 písm.  b)  Ústavy. Navrhovatelů na zrušení obecně závazné vyhlášky předpokládá zákon několik.[[212]](#footnote-213)  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.[[213]](#footnote-214)

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,[[214]](#footnote-215) 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 územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy).

V oblasti územního plánování je proto namístě aktivní legitimaci územních samosprávných celků upřesnit. Kraje i obce mají mít možnost napadnout celostátní územně plánovací nástroje, 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 strategickou část celostátního územně plánovacího nástroje, která bude závazná pro veřejnou správu, bude-li například stanovovat nepřiměřené podmínky pro pořizování územně plánovacích dokumentací samospráv. Obec bude mít možnost napadnout územní plán kraje[[215]](#footnote-216) a kraj naopak obecní územní plán či regulační plán obce.[[216]](#footnote-217) Dnešní soudní praxe zná i možnost napadení územního plánu sousední obce.[[217]](#footnote-218)

Z judikatury Soudního dvora EU pak lze za určitých nejednoznačných podmínek dovozovat, že by v některých kategoriích případů měla mít aktivní legitimaci k podání návrhu na abstraktní přezkum územního plánu ve formě právního předpisu i **dotčená veřejnost**.[[218]](#footnote-219) 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).

**VARIANTA 1:**Z hlediska efektivity abstraktního soudního přezkumu a zamezení justičního ping-pongu mezi až třemi soudními instancemi je procesně hospodárné, aby v abstraktním přezkumu rozhodovala jen jedna soudní instance, kterou je dnes **Ústavní soud**. V obecné rovině totiž nelze z ústavního práva dovozovat požadavek na víceinstanční soudní přezkum zákonnosti právních předpisů.

**VARIANTA 2:**Rekodifikace však v oblasti abstraktního soudního přezkumu může využít jedno řešení, které Ústava nabízí, ale zákonodárce jej doposud neaktivoval. Podle čl. 87 odst. 3 Ústavy zákon může stanovit, že **namísto Ústavního soudu** rozhoduje **Nejvyšší správní soud** o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Zákonodárce proto může přenést rozhodování o zákonnosti územně plánovací dokumentace jako právních předpisů právě na**Nejvyšší správní soud**. Ten má potřebnou praxi k posuzování návrhů na zrušení územně plánovací dokumentace z hlediska jejich zákonnosti. Tato změna navíc částečně uleví Ústavnímu soudu od této agendy, která je pro něj systémově netypická právě s ohledem na nutnost posuzovat i zákonnost napadeného aktu, nikoliv pouze jeho ústavnost.

Je však třeba dodat, že z Ústavy se Nejvyšší správní soud může věnovat jen přezkumu **zákonnosti** územně plánovací dokumentace. Otázku jeho ústavnosti bude muset i nadále řešit **Ústavní soud**, který je v našem ústavním systému se specializovaným a koncentrovaným ústavním soudnictvím **jediným orgánem, který může zrušit právní předpis pro jeho rozpor s ústavním pořádkem**.[[219]](#footnote-220) Kromě toho bude územním samosprávným celkům svědčit aktivní legitimace k tzv. **komunální ústavní stížnosti**[[220]](#footnote-221) proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejich návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace.[[221]](#footnote-222) Abstraktní soudní přezkum územně plánovací dokumentace tak sice bude jednodušší oproti dnešku, ale nebude začínat a končit u jedné soudní instance.[[222]](#footnote-223) Zákonodárce proto bude muset zvážit, zda výše zmíněná pozitiva aktivace čl. 87 odst. 3 Ústavy a zapojení Nejvyššího správního soudu do kontroly zákonnosti právních předpisů převažují nad těmito dvěma mínusy.

Z konstrukce čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, který dává pravomoc k přezkumu ústavnosti a zákonnosti podzákonných právních předpisů Ústavnímu soudu, a čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy, který umožňuje přenos přezkumu zákonnosti právních předpisů na Nejvyšší správní soud, nicméně plyne možnost pro zákonodárce zakotvit vztah obou soudních instancí při přezkumu územních plánů na základě **principu subsidiarity**. Je proto možné v zákoně o Ústavním soudu stanovit povinnost aktivně legitimovaných subjektů obrátit se nejprve na Nejvyšší správní soud s návrhem na abstraktní přezkum zákonnosti územně plánovací dokumentace, přičemž nositelé ústavně zaručených práv (územní samosprávné celky) budou následně mít otevřenou cestu k přezkumu ústavnosti územních plánů.

Pokud Ústavní soud (či Nejvyšší správní soud) zruší v abstraktním přezkumu územně plánovací dokumentaci v podobě právního předpisu, uplatní se pravidlo, které dnes zná § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle něj **pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena** (kromě trestních rozsudků – viz § 71 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však **nelze vykonávat**. To se týká i části právních předpisů, popřípadě některých jejich ustanovení.[[223]](#footnote-224) Zákon o Ústavním soudu pak dodává, že jinak **práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena**.[[224]](#footnote-225)

Komentářová literatura tuto konstrukci následků zrušení právního předpisu, na jehož základě veřejná moc rozhodovala, dále rozebírá. Ivo Pospíšil konkrétně k § 71 zákona o Ústavním soudu píše: *„V případě (…) pravomocných rozhodnutí zákon nevytváří prostor ani pro jejich zrušení cestou opravného prostředku. Tato* ***rozhodnutí tedy zůstanou formálně platná****, avšak práva a povinnosti z nich vyplývající (bez ohledu na to, zda práva byla rozhodnutím pouze deklarována či konstituována) nelze vykonat, tedy* ***jejich plnění nelze státně mocensky vynutit****. Jinak řečeno, taková rozhodnutí přestávají být v důsledku derogačního nálezu exekučními tituly, na jejichž základě by bylo možné provádět výkon rozhodnutí (…). Otázkou ovšem je, zda tento důsledek lze vztahovat pouze na rozhodnutí, která nabyla právní moci před nabytím vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavního soudu. Vyloučení protiústavnosti i v rovině individuálních právních aktů vede k závěru, že toto ustanovení je třeba vztáhnout i na rozhodování orgánů veřejné moci, které k okamžiku vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu neskončilo. Jinak řečeno,* ***požadavek nevykonatelnosti je třeba vztahovat i na ta rozhodnutí, která byla vydána, resp. nabyla právní moci až po nálezu Ústavního soudu****. Pokud rozhodující orgán založí své rozhodnutí na zrušeném právním předpise, aniž by zohlednil nosné argumenty Ústavního soudu vedoucí k derogaci předpisu, zatíží i toto své rozhodnutí překážkou vykonatelnosti.“[[225]](#footnote-226)*

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**.[[226]](#footnote-227) Dané ustanovení je podle 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****.“*[[227]](#footnote-228)

K tomu se vyslovil i Ústavní soud, který judikoval,[[228]](#footnote-229) 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.[[229]](#footnote-230)

Lze v kontextu stavebního práva shrnout, že zrušením územně plánovací dokumentace 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, platí další výše uvedené pravidlo, podle kterého práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.

3.1.2 Konkrétní kontrola zákonnosti územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Změna formy územně plánovací dokumentace jako právního předpisu se také projeví, pokud žalobce napadne konkrétní rozhodnutí, které vzešlo z takové územně plánovací dokumentace. V rámci tzv. **konkrétní kontroly zákonnosti** totiž na územně plánovací dokumentace dopadne čl. 95 odst. 1 věta druhá Ústavy. Podle tohoto ustanovení si **soudce obecného soudu může posoudit soulad podzákonného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou** ve smyslu čl. 10 Ústavy. Pokud soudce dospěje k závěru, že tento právní předpis zákonu či mezinárodní smlouvě odporuje, pak jej **nesmí aplikovat** a musí přímo aplikovat právní předpis vyšší právní síly.

Pokud tedy krajský soud nebo Nejvyšší správní soud[[230]](#footnote-231) v konkrétní věci dospěje k tomu, že územně plánovací dokumentace odporuje zákonu či mezinárodní smlouvě, nebude jej moci aplikovat. Jestliže k takovému výsledku dojde v řízení o žalobě proti rozhodnutí (včetně řízení o kasační stížnosti), které z takového územního plánu vzešlo, vznikne otázka, **jaké dopady takové „vypnutí“ územně plánovací dokumentace bude mít na napadené rozhodnutí**.

V prvé řadě to nebude **znamenat obecné zrušení** obecně závazné vyhlášky s územně plánovací dokumentací. Pouze se v dané konkrétní věci nepoužije. A pokud například obecný soud dojde k závěru o nezákonnosti územně plánovací dokumentace obce, bude moci posoudit napadené rozhodnutí z pohledu vyšší územně plánovací dokumentace a (hmotněprávních) požadavků plynoucích ze zákona či mezinárodní smlouvy.

Rekodifikace bude na možnost vzniku této situace pamatovat. Nový stavební zákon proto v rovině hmotného práva bude upravovat určité **minimální obecné standardy, které správní soud bude moci aplikovat, jestliže při přezkumu jednotného rozhodnutí o (ne)povolení stavby dospěje k závěru o nezákonnosti územně plánovací dokumentace** ve formě obecně závazné vyhlášky, z něhož dané rozhodnutí vychází.

3.1.3 Incidenční přezkum územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu

Poslední kategorií přezkumu, kterou je třeba zmínit pro případ změny formy územně plánovací dokumentace, je **přezkum incidenční**. Ten se od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů odlišuje v tom, že nezávisí na úvaze soudu, zda k němu přistoupí (je třeba návrh žalobce či stěžovatele), a zejména v tom, že na rozdíl od konkrétní kontroly zákonnosti právních předpisů může vést k jejich zrušení.

Je třeba úvodem poznamenat, že **incidenční přezkum po změně formy územně plánovací dokumentace již určitě nebude probíhat u krajských správních soudů**. Ty budou mít jen pravomoc ke konkrétní kontrole jejich zákonnosti. To samé bude platit **i pro Nejvyšší správní soud** (pokud zákonodárce neaktivuje čl. 87 odst. 3 Ústavy, viz dále).

Pokud tedy kompetenci ke zrušení územně plánovací dokumentace jako právního předpisu bude mít nadále **jen Ústavní soud**, budou moci incidenční přezkum územního plánu navrhnout i fyzické či právnické osoby ve spojení s jejich **ústavní stížností** proti rozhodnutí správních soudů, které ho aplikovaly v konkrétní věci.[[231]](#footnote-232)

Může se sice zdát nežádoucí, aby se incidenční přezkum s hrozbou zrušení územně plánovací dokumentace 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.[[232]](#footnote-233) 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**.

Pokud zákonodárce přenese pravomoc k abstraktnímu přezkumu zákonnosti územních plánů ve formě právního předpisu na Nejvyšší správní soud, pak  se  nabízí otázka, zda by mělo být možné incidenční přezkum zákonnosti územně plánovací dokumentace zahájit ve spojení s podanou kasační stížností.[[233]](#footnote-234) Výrok Nejvyššího správního soudu o incidenčním návrhu na zrušení územního plánu by pak opět nositelé ústavně zaručených práv mohli dále napadnout ústavní stížností, bude-li představovat zásah do jejich ústavně zaručených práv a svobod.

Plusem bude dřívější fáze soudního řízení, ve které by k incidenčnímu přezkumu územně plánovací dokumentace s alternativou jejího zrušení v rozsahu aktivní legitimace stěžovatele mohlo dojít. Za mínus však lze označit, že k incidenčnímu přezkumu bude docházet spíše pravidelně, kvůli absenci vztahu akcesority kasační stížnosti a incidenčního návrhu, plynoucího i z absence filtračního mechanismu obdobného institutu zjevné neopodstatněnosti u Ústavního soudu.

Pro případ zrušení územně plánovací dokumentace, resp. její části v incidenčním přezkumu pak budou platit stejná pravidla, jako v případě jejího zrušení v abstraktním přezkumu. Nebudou proto hrozit nepřiměřené zpětné účinky derogačního výroku soudu, který by vyvolával účinky jen do budoucna.

* + - 1. VARIANTA 2: Změny soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Nepřistoupí-li zákonodárce ke změně formy územně plánovací dokumentace, lze uvažovat o několika změnách v soudním přezkumu územně plánovací dokumentace ve stávající formě opatření obecné povahy.

Vzhledem k výše popsaným problémům dnešního stavu, který má předkladatel za cíl změnit, se následující návrhy týkají především soudního přezkumu opatření obecné povahy.

3.2.1 Zakotvení účinného vyčerpání námitek v procesu projednávání územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy jako podmínky jejich přípustnosti (důvodnosti) v návrhu na jeho soudní přezkum

Již výše byl zmíněn názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k otázce účinného vyčerpání námitek později uplatněných v návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako podmínky jejich přípustnosti.[[234]](#footnote-235) 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.“[[235]](#footnote-236)*

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. Konkrétně judikoval: *„Stěžovatelka se před správními soudy domáhala zrušení zásad územního rozvoje, které představují výsledek samosprávného rozhodnutí Moravskoslezského kraje, s argumenty, které ovšem* ***bez právně akceptovatelného důvodu dříve neuplatnila při pořizování těchto zásad****. Jde přitom o zásadní výtky směřující proti samotné účelnosti stavby (…). Moravskoslezský kraj při výkonu samosprávy svého území dbal i na zájmy stěžovatelky, a to přestože její existence není ústavně zaručena (…) a****ona sama ani své zájmy řádně nehájila.****“[[236]](#footnote-237)*

Zákonodárce může na tyto judikatorní závěry navázat a do textu s. ř. s. přímo zakotvit kritérium neuplatnění konkrétní námitky vůči opatření obecné povahy v procesu jeho přijímání bez právě akceptovatelného (rozumného důvodu) buď jako důvod její nepřípustnosti, nebo teoreticky i jako meritorní důvod pro její zamítnutí.

3.2.2 Jasné časové omezení pro návrh na incidenční přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Institut tzv. **incidenčního přezkumu opatření obecné povahy** umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh přezkoumat i toto opatření obecné povahy (ve stavebním kontextu může jít např. o žalobu proti územnímu rozhodnutí, které vychází z územního plánu). Po poslední velké novele stavebního zákona s důrazem na právní jistotu adresátů opatření obecné povahy však s. ř. s. současně stanoví, že návrh na jeho zrušení lze podat jen ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.[[237]](#footnote-238)

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu[[238]](#footnote-239) nicméně již v minulosti dovodil, že lhůta pro napadení územního plánu (tehdy ještě tříletá) neplatí právě v případě incidenčních přezkumů. Pokud tedy žalobce napadne kupříkladu územní rozhodnutí a bude namítat nezákonnost regulativů územního plánu, ze kterého napadené územní rozhodnutí vzešlo, nemá být v námitkách vůči územnímu plánu časově omezen.[[239]](#footnote-240)

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 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**.

Přestože cílem zkrácení lhůty pro přezkum územních plánů na jeden rok ve velké novele stavebního zákona bylo nepochybně právě i řešení problémů incidenčních přezkumů, není s ohledem na jistou nepřesnost této novely[[240]](#footnote-241) a na předchozí závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu o neexistenci jakékoli lhůty pro incidenční přezkum jisté, zda se bude v praxi zkrácení lhůty na jeden rok aplikovat.[[241]](#footnote-242)

Při rekodifikaci stavebního práva proto předkladatel na tyto závěry judikatury výslovně zareaguje a nastolí **jasnější a právně jistější pravidla pro soudní přezkum územního plánu**. Ustanovení § 101b odst. 1 s. ř. s. se navrhuje konstruovat například takto: *„Návrh****na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první i návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé****lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu****na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první i věty druhé****nelze prominout.“*

V této souvislosti je opět nutné připomenout **ústavně zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu**, do kterého spadá právo rozhodovat o vypracování územního plánu, formulovat jeho zadání a koncept a v neposlední řadě i rozhodnout o jeho přijetí. Kromě toho jde samozřejmě i o jinou ústavně chráněnou hodnotu, kterou je **vlastnictví dotčených nemovitostí**. V neposlední řadě musí být definován veřejný zájem stavět v souladu s požadavky veřejného stavebního práva a přispět tím právě k ochraně vlastnického práva a jiných oprávněných zájmů. Časově omezená konkrétní (incidenční) kontrola zákonnosti územně plánovací dokumentace, tj. její přezkum v souvislosti s konkrétní soudem přezkoumávanou věcí, by byla projevem ochrany těchto hodnot.

3.2.3 Vyloučení možnosti zrušit územně plánovací dokumentaci ve formě opatření obecné povahy se zpětnými účinky

Druhým problémem, který přímo naráží na zákaz zpětných zásahů do existujícího právního stavu, je judikaturou dovozená **možnost zrušit opatření obecné povahy (a tedy i územní plán) „do minulosti“**, tj. k určitému minulému datu či dokonce od počátku (*ex tunc*). Podle s. ř. s. platí: *„dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části* ***zruší dnem, který v rozsudku určí****.“[[242]](#footnote-243)*

Z tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud dovodil, že *„soud může za den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit jakýkoliv den, nikoliv pouze den, který nastane až v budoucnu.“[[243]](#footnote-244)* Nejvyšší správní soud dokonce uvedl, že si (výjimečně a ze zcela závažných důvodů) dokáže představit zrušení opatření obecné povahy od počátku.

V kombinaci s výše popsaným časově neomezeným incidenčním přezkumem se tedy Nejvyššímu správnímu soudu povedlo zcela popřít a *de facto* ze s. ř. s. „vymazat“ časové limity pro možné zrušení opatření obecné povahy – například územního plánu. Negativním dopadům na právní jistotu všech dotčených osob i na zájmy obce a územní plánování jako takové a nepřiměřenosti těchto závěrů vůči výše popsaným ústavně chráněným hodnotám se zákonodárce při rekodifikaci stavebního práva snaží čelit. Nový stavební zákon proto bude definovat **nový standard spravedlivé rovnováhy mezi ochranou 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.“*Na konci tohoto ustanovení by například stačilo doplnit větu *„Obsahuje-li opatření obecné povahy územně 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.“*

3.2.4 Úprava aktivní legitimace spolků k podání návrhu na přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy

Ústavní soud ve své recentní judikatuře dovodil tyto ústavní podmínky aktivní legitimace spolků k podání návrhu na přezkum územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy: [[244]](#footnote-245)

1. dotčení na subjektivních právech, s nutným vymezením zásahu, kterého se měl samosprávný celek dopustit,
2. vztah k lokalitě regulované napadenou územně plánovací dokumentací,
3. 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.[[245]](#footnote-246)

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 vymezit, co znamená dostatečný zájem ekologických spolků, proto ani nemohou omezit aktivní legitimaci ekologických spolků na právní ustanovení zakládající práva jednotlivce.

Závěry Soudního dvora EU k požadavkům na ekologické spolky, které je možné stanovit ve vnitrostátním právu, je možné vztáhnout jak na fázi účasti na rozhodování (v režimu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, tedy v procesech EIA, IPPC a také při rozhodování o dalších činnostech regulovaných unijním právem, kdy členský stát podmíní přístup veřejnosti k soudní ochraně účastí v povolovacím řízení), tak i na přístup k soudní ochraně (zde v režimu čl. 9 odst. 2 i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy). Až na výjimky se však judikatura Soudního dvora EU týká podmínek aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí vydaném v povolovacím řízení.

Unijní právo obecně nevylučuje stanovení podmínek, které konkrétní ekologické spolky mohou participovat na ochraně životního prostředí. Aarhuská úmluva ani unijní směrnice 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.[[246]](#footnote-247)

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:[[247]](#footnote-248) „Tyto organizace tedy mají automatické právo na přístup k právní ochraně. Právní domněnka nedávno zavedená čl. 1 odst. 2 ve spojení s článkem 10a ve prospěch organizací na ochranu životního prostředí jim umožňuje využívat příznivějšího režimu, než je ten, kterého mohou využívat fyzické nebo právnické osoby, které se nevěnují ochraně životního prostředí.*“[[248]](#footnote-249)

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****.“*[[249]](#footnote-250) V každém případě však stanovené podmínky, ať již zvlášť nebo ve vzájemné kombinaci, musí zajistit široký přístup k soudní ochraně (resp. nesmí takovému přístupu bránit).

Z judikatury Soudního dvora EU lze odkázat zejména na již zmíněný rozsudek ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening:[[250]](#footnote-251) „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.“*[[251]](#footnote-252)

Soudní dvůr EU pak posuzovat i podmínku minimálního počtu členů, ke které uvedl: „*Krom toho nelze vyloučit, že podmínka, podle které sdružení na ochranu životního prostředí musí mít minimální počet členů, se může ukázat jako relevantní pro ověření jeho existence a činnosti. Požadovaný počet členů však nemůže být stanoven vnitrostátním zákonem na takové úrovni, jaká by odporovala cílům směrnice 85/337, zejména pak cíli umožnit snadný soudní přezkum činností, na něž se vztahuje. (…)*“.[[252]](#footnote-253)

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.[[253]](#footnote-254)

**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.

V této souvislosti je třeba opět vzít v úvahu úvahy Soudního dvora EU, který v rozsudku C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* uznal, že ***„by ze své podstaty takový systém způsobil filtraci přezkumů v oblasti životního prostředí****, která by byla přímo v rozporu s duchem této směrnice, která, jak bylo uvedeno v bodu 33 tohoto rozsudku, má za cíl zajistit splnění závazků vyplývajících z Aarhuské úmluvy.“*[[254]](#footnote-255)

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.

* 1. Finanční (ekonomické) změny

Rekodifikace stavebního práva samozřejmě nebude jen otázkou právní, ale bude příležitosti pro uplatnění některých **ekonomických nástrojů**, které budou navazovat na hlavní cíl rekodifikace. Tím je zkvalitnění našeho stavebně-právního prostředí. V této kapitole věcný záměr představuje související ekonomické návrhy řešení. **Nejedná se o posouzení předpokládaného hospodářských a finančních dopadů rekodifikace**.

Moment rekodifikace by mohl být impulsem pro lepší využití finančních nástrojů v územním rozvoji. V tom rekodifikace veřejného stavebního práva skýtá velký potenciál. Řešení, ke kterým zákonodárce přistoupí, však musí být komplexní. Výstavba a územní rozvoj totiž samozřejmě vykazují mnohé externality. V zahraničí se však osvědčilo nezaměřovat se na vyvážení negativních externalit v předpisech stavebního práva, protože tato snaha se dotkne jen nové výstavby, ale nedopadne na již existující výstavbu, která je však také vykazuje.

O některých konkrétních řešeních má odborná veřejnost jasno, ale existuje hrozba, že by za stávajícího právního stavu nepřinesly adekvátní účinek a spíše by se mohly stát důvodem pro zvýšení korupčního prostředí. **Zásadní změny v přijetí nových finančních (ekonomických) nástrojů** v příslušných právních předpisech by proto měly následovat **až po legislativním zakotvení** **ostatních navrhovaných koncepčních změn**. Není totiž cílem rekodifikace řešit všechny aspekty veřejného stavebního práva včetně úpravy daní.

Finanční (ekonomické) změny by nicméně poté neměly být zcela opomenuty. Po nastavení nového modernějšího stavebně-právního prostředí totiž vznikne příležitost pro jejich uplatnění, díky čemuž bude možné maximalizovat jejich přínosy (reakce na potřeby praxe, efektivní, automaticky působící regulace, resp. motivace; dosažení synergických dohod s developery a stavebníky) a naopak minimalizovat jejich negativa. Konkrétní návrhy změn v této oblasti si vyžádají četné analýzy, jejichž výsledky pak budou podkladem pro výsledná politická rozhodnutí o jednotlivých krocích v rámci navazujících legislativních prací.

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

* 1. Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s ústavním pořádkem

Předkladatel posoudil soulad navrhovaných změn a řešení s ústavním pořádkem. V závislosti na zvolených variantách (např. OZV nebo OOP) 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 územních pracovišť krajských úřadů. Návrh předpokládá, že Nejvyšší stavební úřad, krajské stavební úřady i územní pracoviště stavebních úřadů budou správními orgány ve smyslu § 1 správního řádu. Z tohoto důvodu návrh předpokládá zřízení a stanovení sídla Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů i územních pracovišť 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 o ochraně lidských práv a základních svobod, a také čl. 17 Listiny základních práv Evropské Unie zakotvujících ochranu vlastnického práva. Znatelné dopady do vlastnického práva mohou znamenat změny ve formě vydávání územně plánovacích dokumentací.

Při zvolení varianty úprav současného způsobu vydávání územně plánovacích dokumentací ve formě OOP jsou zásahy do vlastnických práv v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky na ochranu vlastnického práva, a to i s respektem k čl. 100 Ústavy, právu územních samosprávných celků na samosprávu.

Při zvolení varianty územně plánovací dokumentace ve formě OZV 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 územně plánovací dokumentace a následnou možností soudního přezkumu.

Navrhované procesní změny a změny v soudním přezkumu jsou v souladu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V případě přezkumu územně plánovacích dokumentací ve formě OOP jsou změny plně v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky, neboť nevylučují, ale pouze zpřesňují některé podmínky pro přístup dotčených osob a veřejnosti k soudní ochraně. V případě zvolení varianty územně plánovací dokumentace ve formě OZV jsou v obecné rovině změny v souladu s ústavními a mezinárodními požadavky. 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 ÚS na NSS je tato změna plně v souladu s čl. 87 odst. 3 Ústavy.

Navrhované procesní změny v povolovacím procesu a jejich soudní přezkum jsou v souladu s čl. 36 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny bude zachován soudní přezkum správních aktů vydaných stavebními úřady správními soudy.

* 1. 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 tyto předpisy:

**Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva)**

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 pak upravuje přístup k právní ochraně z řad dotčené veřejnosti. Z této úmluvy ovšem nelze dovozovat, že by územní plány musely mít povahu opatření obecné povahy. Předkládaný návrh se snaží při plném respektování podmínek úmluvy odstranit stávající problémy, zejména přílišnou rigiditu změn územně plánovacích dokumentací či neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy, 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 v území.

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí**

Směrnice 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.

**Směrnice 2001/42/ES o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (SEA)**

Směrnice SEA 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.

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

Podle čl. 6 odst. 3 této směrnice 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. Dle judikátu SD EU jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny před schválením plánu nebo projektu v případě potřeby opatřit stanovisko široké veřejnosti.

Věcný záměr je v souladu se 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. Návrh současně nijak nezamezuje přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně, a to v žádné z variant pojetí územně plánovací dokumentace.**

Z dalších předpisů je nezbytné uvést následující:

**Evropská úmluva o krajině**

Věcný záměr je v souladu s touto úmluvou, neboť předpokládá vymezení krajin, stanovení jejich základních charakteristik a stanovení limitů pro využívání nezastavěného území.

**Směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)**

Směrnice 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.

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, 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. Zohlednění požadavků této směrnice bude dle návrhu věcného záměru realizováno v rámci jednotného řízení.

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 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. 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 jednotného řízení.

**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**

Posílení celostátního nástroje územního plánování je také vhodným prostředkem k důslednějšímu naplnění povinností ČR plynoucích z tohoto nařízení. 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.

**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)

Stavba bude navrhována a prováděna dle základních technických požadavků tak, že definované vlastnosti prvků a konstrukcí budou plnit požadavky vyplývající z uvedeného nařízení a 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.

**Nařízení Evropského parlamentu a Rady 852/2004 o hygieně potravin**

Požadavky tohoto nařízení 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.

**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)**

Oba výše uvedené dokumenty se předkládaného návrhu dotýkají pouze okrajově, neboť většina navrhovaných řešení nemá přímý dopad na úroveň ochrany soukromí a osobních údajů. Požadovaná úroveň ochrany bude zohledněna především v rámci elektronizace stavební agendy.

**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**

Řešené problematiky se dotýká i čl. 15 odst. 1 směrnice, 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.

**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:**

**Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména její Protokol č. 1**

Rekodifikace se týká především 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 uvedl „*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.“* Předkladatel v návrhu nové legislativní úpravy tyto principy zohlední, zejména bere 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.

Problematice související s řešenou oblastí se věnuje také řada judikátů Evropského soudu pro lidská práva. Zmínit je třeba především rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 10. 2008 ve věci *Forminster Enterprises Limited proti České republice*, stížnost č. 38238/04, § 75, jež je citován výše.

Evropský soud pro lidská práva má také relativně obsáhlou judikaturu v oblasti institutu zneužití práva podat stížnost, s jehož zavedením předkládaný návrh operuje. Jedná se především o judikáty:

- 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

- rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, § 36

- rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva 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 Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Bock proti Německu*, stížnost č. 22051/07

V uvedených 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 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.

# 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.

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.

**Tabulka 1 – relevantní ekonomické parametry souvisejícími s realizací rekodifikace – kvantifikovatelné parametry**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Hodnota | Komentář |
| *A* | ***Náklady jednorázové (zejména vznik Nejvyššího stavebního úřadu)*** |  |  |
| 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 pro samosprávy a jeho transparentnějšímu a tím i účelovějšímu 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. |
| *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. |  |

Závěrečné shrnutí – odhad zkrácení řízení – přehled

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 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 pracovní stavebního úřadu, odborní pracovníci dotčených orgánů |
| 7. | Vypořádání námitek, dokončení a vydání rozhodnutí | 5–10 dní | vykonává pracovník stavebního úřadu, vydává Nejvyšší stavební úřad |
|  |  |  |  |
|  | **Celkem** | **51­–59 dní** | **bez doby přerušení, přezkumu a bez soudních řízení** |

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). 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 zajištění 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,
  + - zjednodušení a zkrácení soudních řízení.

# Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná řešení **nevedou k možnému porušení zákazu diskriminace** ve smyslu použitelné právní úpravy antidiskriminačního práva.[[255]](#footnote-256) 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**.

# Dopady navrhovaných řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Prakticky všechna navrhovaná řešení **nemají přímý dopad na úroveň ochrany soukromí a osobních údajů, která plyne z dnes účinného práva**.[[256]](#footnote-257) Na jeho přísné požadavky bude muset zákonodárce pamatovat při elektronizaci stavební agendy, která budou muset obsahovat záruky ochrany osobních údajů všech osob, se kterými bude stavební správa pracovat. V této oblasti je dále nutné pamatovat i na ochranu práv stavebníků a zejména jejich obchodního tajemství.

Kromě digitalizace (která musí probíhat i bez případné rekodifikace veřejného stavebního práva) nedojde ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů k žádným změnám oproti stávajícímu stavu.

# Dopady navrhovaných řešení z hlediska korupčních rizik

Rekodifikace stavebního práva by z hlediska korupčních rizik měla několik pozitivních dopadů:

* zvýšení transparentnosti povolovacího řízení díky elektronizaci stavební agendy,
* snížení korupčního potenciálu díky profesionalizaci úředníků stavebních úřadů, s čímž by šlo ruku v ruce zvýšení jejich platů a odstranění platových nerovností v důsledku rozpočtových změn,
* snížení korupčního potenciálu díky eliminaci rizik podjatosti, a
* snížení korupčního potenciálu u nečinných úředních osob v případě stanovení určitých zákonem předvídaných fikcí následujících při nedodržení závazných lhůt pro rozhodování aj.

**Rekodifikace proto odpovídá proto cílům Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2018 až 2022, protože garantuje koordinovaný a systematický přístup proti všem formám korupce na všech úrovních řízení státu.**

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.

Na tomto místě lze proto jen stručně shrnout, že RIA za jeden z klíčových aspektů rekodifikace považuje zřízení Nejvyššího stavebního úřadu a delimitaci zaměstnanců. Korupční potenciál zde může být spojen pouze s procesem jmenováním předsedy tohoto úřadu. Navržený model však podle RIA **snižuje korupční potenciál v porovnání se  současným stavem a vykazuje tak vyšší efektivitu**.

RIA také konstatuje, že se zvolené varianty výrazně pozitivně promítnou v oblasti odpovědnosti úřadů a úředních osob za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo úředním postupem. Věnuje se také tématům systémové podjatosti a opravných prostředků v povolovacím řízení. Zdůrazňuje pak roli posílení kontrolních mechanismů, díky kterým by se korupční potenciál v oblasti veřejného stavebního práva měl snížit.

RIA pak blíže rozebírá specifické podmínky vyplývající z charakteru korupčních příležitostí a jejich dopad. Specifika **poptávkové strany** podle RIA vyplývají především z počtu stupňů/subjektů rozhodujících o konkrétní věci. V případě vztahu žadatelů a orgánů státní správy nejsou osoby zpracovávající podklady známy široké veřejnosti, vybrané podklady jsou jen zpřístupňovány (elektronické) úřední desce. Navrhované změny nově nastavují vztahy mezi jednotlivými aktéry „poptávkové“ strany (vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu, integrace dotčených orgánů). Svou roli v rámci rekodifikace sehraje digitalizace. RIA proto předpokládá výrazné snížení korupčních rizik po rekodifikaci.

**Nabídková strana** podle RIA zahrnuje žadatele či další dotčené fyzické či právnické osoby. Ve variantě změny formy ÚPD na OZV dojde k omezení okruhu subjektů, které mohou do povolovacího procesu zasáhnout (blíže viz **RIA**). Obdobný vliv může mít instrument vydávání pouze jednoho rozhodnutí. Z tohoto titulu by se mohl korupční potenciál zvýšit. Tento potenciál je možné redukovat vhodnými kontrolními mechanizmy či instrumenty samoregulace (etický kodex apod.).

Pokud bude v rámci rekodifikace posílena digitalizace, pak to podle RIA bude mít výrazný pozitivní vliv na možnou míru korupce z hlediska transparence a otevřených dat.

# Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaná řešení nemají v této oblasti žádné dopady, nepředstavují hrozbu pro bezpečnost nebo obranu státu.

1. Srov. Mareček, J. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 2. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018. s.11. [↑](#footnote-ref-2)
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). [↑](#footnote-ref-3)
3. Zákon č. 16/1887 čes. z. z. pro Plzeň a zákon č. 17/1887 čes. z. z. pro České Budějovice. [↑](#footnote-ref-4)
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. [↑](#footnote-ref-5)
5. Hácha, E. Stavební konsens In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno: Polygrafia, 1938, reprint: Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 697. [↑](#footnote-ref-6)
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. [↑](#footnote-ref-7)
7. Tamtéž, s.12. [↑](#footnote-ref-8)
8. Mareček, J, cit. výše, s.13. [↑](#footnote-ref-9)
9. Vyhláška č. 709/1950 Ú.l. [↑](#footnote-ref-10)
10. Mareček, J, cit. výše, s. 13. [↑](#footnote-ref-11)
11. Viz zákon č. 83/1998 Sb. [↑](#footnote-ref-12)
12. Dienstbier, F., cit. výše, s. 201. [↑](#footnote-ref-13)
13. Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018. 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). [↑](#footnote-ref-14)
14. Materiál pro jednání vlády ze dne 4. 9. 2018, č. j. 746/18 – Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace. [↑](#footnote-ref-15)
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>.

    [↑](#footnote-ref-16)
16. 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. [↑](#footnote-ref-17)
17. 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 „*Rekodifikace veřejného stavebního práva – Základní teze“*, který dne 18. září 2017 projednala tehdejší vláda pod č. j. 988/17. [↑](#footnote-ref-18)
18. Nedávná novelizace § 14 správního řádu provedená zákonem č. 176/2018 Sb. problém systémové podjatosti reálně neřeší – viz dále. [↑](#footnote-ref-19)
19. 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]. [↑](#footnote-ref-20)
20. Viz bod 11 doporučení. [↑](#footnote-ref-21)
21. 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}. [↑](#footnote-ref-22)
22. S. 25 zprávy Evropské komise o České republice. [↑](#footnote-ref-23)
23. Má na mysli novelu provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. [↑](#footnote-ref-24)
24. S. 45–46 zprávy Evropské komise o České republice. [↑](#footnote-ref-25)
25. Předkladatel si je vědom skutečnosti, že v rámci jednotlivých odborů obecních a krajských úřadů, jakožto vnitřních organizačních jednotek těchto úřadů, nejde v pravém slova smyslu (v intencích teorie správního práva) o funkční příslušnost, nicméně tento terminologický aspekt reálně příliš nesnižuje zmíněné komplikace při určení příslušného orgánu (zde i ve smyslu vnitřní organizační jednotky) s negativními dopady na délku řízení atd. [↑](#footnote-ref-26)
26. MMR: Návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech. Návrh prošel připomínkovým řízením, jakož i orgány Legislativní rady vlády a dne 9. 8. 2013 jej projednala vláda pod č. j. 633/13, která jej vrátila MMR k přepracování. Následně ovšem již materiál upraven ani předložen nebyl. [↑](#footnote-ref-27)
27. Příklad: má být státní dozor speciálního stavebního úřadu nad stavbami podle vodního zákona realizován jako dozor podle stavebního zákona, nebo jako tzv. vodoprávní dozor apod. [↑](#footnote-ref-28)
28. Příklad: stavba protipovodňové hráze podél vodního toku, po níž vede pozemní komunikace s odpočívadly a další stavební infrastrukturou pod hrází, která protíná území chráněné krajinné oblasti a vojenského újezdu. [↑](#footnote-ref-29)
29. Srov. však § 2e zákona o urychlení výstavby; určitou výjimku představuje dále úprava společného územního a stavebního řízení, srov. § 94j a násl. stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-30)
30. <https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocni-zprava-o-stavu-verejne-spravy-v-cr-v-r-2017.aspx>, s. 42. [↑](#footnote-ref-31)
31. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf> [↑](#footnote-ref-32)
32. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>, s. 19. [↑](#footnote-ref-33)
33. Tamtéž, s. 20, [↑](#footnote-ref-34)
34. 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. [↑](#footnote-ref-35)
35. V informačním systému eKLEP je materiál veden pod č.j. 1033/17. [↑](#footnote-ref-36)
36. 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...“.*  [↑](#footnote-ref-37)
37. 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.*". [↑](#footnote-ref-38)
38. Sněmovní tisk 54/1– stanovisko vlády. [↑](#footnote-ref-39)
39. Srov. <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Odstranovani_staveb.pdf>, s. 57 a násl. [↑](#footnote-ref-40)
40. Návrh koncepce reformy veřejné správy, s. 12, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=196&CT1=0> [↑](#footnote-ref-41)
41. 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>. [↑](#footnote-ref-42)
42. <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>, s. 22 [↑](#footnote-ref-43)
43. Návrh koncepce reformy veřejné správy, s. 22, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=196&CT1=0> [↑](#footnote-ref-44)
44. [Analýza aktuálního stavu veřejné správy.pdf](https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx), s. 30-31 [↑](#footnote-ref-45)
45. Tamtéž, s. 26 [↑](#footnote-ref-46)
46. Viz § 66 odst. 2 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-47)
47. 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.“* [↑](#footnote-ref-48)
48. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004. [↑](#footnote-ref-49)
49. 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 pracovišť krajských stavebních úřadů. [↑](#footnote-ref-50)
50. 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. [↑](#footnote-ref-51)
51. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-52)
52. Srov. § 123 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-53)
53. Srov. čl. II zákona č. 453/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, nebo čl. II. zákona č. 414/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-54)
54. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.). [↑](#footnote-ref-55)
55. 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.“* [↑](#footnote-ref-56)
56. 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. [↑](#footnote-ref-57)
57. § 136 správního řádu. [↑](#footnote-ref-58)
58. § 149 správního řádu [↑](#footnote-ref-59)
59. § 149 odst. 1 správního řádu. [↑](#footnote-ref-60)
60. § 149 odst. 5 a 6 správního řádu. [↑](#footnote-ref-61)
61. Srov. § 4 odst. 8 a § 136 odst. 6 správního řádu, který však minimálně na úseku stavebního řádu nelze považovat za dostatečně konkrétní a prakticky efektivní nástroj řešení rozporů mezi dotčenými orgány. [↑](#footnote-ref-62)
62. 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). [↑](#footnote-ref-63)
63. Pro vyloučení pochybností se uvádí, že se nejedná o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. [↑](#footnote-ref-64)
64. 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. [↑](#footnote-ref-65)
65. Viz § 218 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-66)
66. 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*. [↑](#footnote-ref-67)
67. Vznik národníhoNárodního geoportálu územního plánování řeší také novela zákona o urychlení výstavby, připravovaná Ministerstvem dopravy, která se ke dni vyhotovení tohoto věcného záměru nachází v meziresortním připomínkovém řízení. Součástí této novely je i novela stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-68)
68. Značná specifika přitom obsahují ještě záležitosti územního řízení, které je ve stavebním zákoně systematicky řazeno do územního plánování, ale jde při tom o rozhodování ve správním řízení v konkrétních věcech úzce související se stavebním řádem, které se navíc děje zásadně v přenesené působnosti a neprovádí jej úřady územního plánování, ale stavební úřady jako jedinou působnost na úseku územního plánování. [↑](#footnote-ref-69)
69. Orgány obcí a krajů a MMR a na území vojenských újezdů újezdní úřady a Ministerstvo obrany. [↑](#footnote-ref-70)
70. 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. [↑](#footnote-ref-71)
71. Tento institut již několik měsíců po jeho zavedení doznal podstatných změn na základě zákona č. 169/2018 Sb. [↑](#footnote-ref-72)
72. Neuplatňuje se tu opačné pravidlo podle zákonů o územních samosprávách, podle nějž nestanoví-li zákon jinak, jde o výkon samostatné působnosti. [↑](#footnote-ref-73)
73. Srov. § 5 odst. 2 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-74)
74. Tuto problematiku již aktuálně řeší projednávaná novela zákona o urychlení výstavby, jejíž součástí je i novela stavebního zákona, která obsahuje zavedení územního rozvojového plánu. Ke dni zpracování věcného záměru je  návrh této novely po meziresortním připomínkovém řízení. [↑](#footnote-ref-75)
75. Politika územního rozvoje podle § 31 a násl. stavebního zákona tuto roli plní pouze v omezené rovině. [↑](#footnote-ref-76)
76. COM(2018) 277 final. [↑](#footnote-ref-77)
77. Cíle strategického plánování v oblasti regionálního rozvoje jsou definovány zejména Strategií regionálního rozvoje ČR. [↑](#footnote-ref-78)
78. 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. [↑](#footnote-ref-79)
79. 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). [↑](#footnote-ref-80)
80. Článek 6. [↑](#footnote-ref-81)
81. 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. [↑](#footnote-ref-82)
82. Srov. § 33 až § 35 stavebního zákona a § 35a až § 35e jeho projednávané novely. [↑](#footnote-ref-83)
83. Srov. § 42a a 42b, § 55a a 55b a § 72 až 74 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-84)
84. 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.). [↑](#footnote-ref-85)
85. 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. [↑](#footnote-ref-86)
86. 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. [↑](#footnote-ref-87)
87. 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). [↑](#footnote-ref-88)
88. 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. [↑](#footnote-ref-89)
89. Srov. § 37 a násl. stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-90)
90. Srov. § 42a a § 42b stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-91)
91. Srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona [↑](#footnote-ref-92)
92. Srov. § 59 a § 60 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-93)
93. 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. [↑](#footnote-ref-94)
94. Srov. § 47 a násl. stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-95)
95. Srov. § 55a a § 55b a § 72 a § 73 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-96)
96. Tam, kde stávající právní úprava, a to zejména ve vztahu k ochraně území spadajících do soustavy Natura 2000 stanoví povinné variantní zpracování návrhu, zůstane tato povinnost zachována rovněž podle nové právní úpravy. [↑](#footnote-ref-97)
97. 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). [↑](#footnote-ref-98)
98. Srov. například úpravu v § 11 odst. 2 německého Baugesetzbuch. [↑](#footnote-ref-99)
99. 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 [↑](#footnote-ref-100)
100. 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. [↑](#footnote-ref-101)
101. Srov. § 42 odst. 6 a 7 německého Baugesetzbuch. [↑](#footnote-ref-102)
102. Srov. § 43 odst. 5 německého Baugesetzbuch. [↑](#footnote-ref-103)
103. Srov. § 43 odst. 4 bod 2. německého Baugesetzbuch. [↑](#footnote-ref-104)
104. 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. [↑](#footnote-ref-105)
105. Viz § 171-174 správního řádu. [↑](#footnote-ref-106)
106. Viz § 101a-101d s. ř. s. [↑](#footnote-ref-107)
107. Viz § 36 odst. 4 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-108)
108. Viz § 43 odst. 4 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-109)
109. Viz § 59 odst. 2 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-110)
110. Viz § 62 odst. 1 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-111)
111. Viz § 97 odst. 1 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-112)
112. Viz § 97 odst. 2 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-113)
113. 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. [↑](#footnote-ref-114)
114. Zákonem č. 191/2008 Sb. [↑](#footnote-ref-115)
115. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010–65, publ. pod č. 2321/2011 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-116)
116. 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. [↑](#footnote-ref-117)
117. 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. [↑](#footnote-ref-118)
118. 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.). [↑](#footnote-ref-119)
119. Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017 (313/2017 Sb.), bod 30. [↑](#footnote-ref-120)
120. Viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 64. [↑](#footnote-ref-121)
121. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63. [↑](#footnote-ref-122)
122. Např. v podobě místního referenda či žádostí o informace. [↑](#footnote-ref-123)
123. Zejména v podobě pasivního volebního práva, tedy práva být volen do zastupitelstva a vykonávat svůj mandát zastupitele. [↑](#footnote-ref-124)
124. Srov. také nález [sp. zn. I. ÚS 557/05](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-557-05) ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99). [↑](#footnote-ref-125)
125. Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 35. [↑](#footnote-ref-126)
126. Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. [↑](#footnote-ref-127)
127. Rozsudek ve věci C-332/04 Komise v. Španělsko ze dne 16. 3. 2006. [↑](#footnote-ref-128)
128. Směrnice 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek. [↑](#footnote-ref-129)
129. 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. [↑](#footnote-ref-130)
130. Srov. nález sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483). [↑](#footnote-ref-131)
131. Viz body 21 a 28 citovaného nálezu. [↑](#footnote-ref-132)
132. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [↑](#footnote-ref-133)
133. 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 [↑](#footnote-ref-134)
134. 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 [↑](#footnote-ref-135)
135. 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 [↑](#footnote-ref-136)
136. Srov. obdobně v § 188 odst. 4 stavebního zákona. [↑](#footnote-ref-137)
137. 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. [↑](#footnote-ref-138)
138. Resp. tam, kde to bude možné, s jejich integrací do rozhodování stavebního úřadu. [↑](#footnote-ref-139)
139. § 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*. [↑](#footnote-ref-140)
140. 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. [↑](#footnote-ref-141)
141. Viz bod 7.7 níže. [↑](#footnote-ref-142)
142. 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 elektronizaci stavební agendy a na povinnost elektronických podání v zákonem vymezených případech (např. elektronické razítko autorizované osoby atd.). [↑](#footnote-ref-143)
143. § 299a zákona č. 300/2005 Z. z., trestný zákon, ve znění pozdějších předpisů:

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

     *(2) Odňatím slobody na tri roky až päť rokov sa páchateľ potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1, hoci bol za taký alebo obdobný čin v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch odsúdený alebo v predchádzajúcich dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý.* [↑](#footnote-ref-144)
144. Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 183 [↑](#footnote-ref-145)
145. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009 (N 120/53 SbNUSbNUSb. NUSbNU 501; 241/2009 Sb.) [↑](#footnote-ref-146)
146. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014–63, publ. pod č. 3276/2015 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-147)
147. <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Pravo-a-legislativa-(1)/Normy-CSN-a-souvisejici-informace> [↑](#footnote-ref-148)
148. Viz nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.). [↑](#footnote-ref-149)
149. Viz Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937. s. 403. [↑](#footnote-ref-150)
150. Srov. § 79 a násl. s. ř. s. [↑](#footnote-ref-151)
151. Srov. § 82 a násl. s. ř. s. [↑](#footnote-ref-152)
152. 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 [↑](#footnote-ref-153)
153. Tamtéž, s. 447. [↑](#footnote-ref-154)
154. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002-46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-155)
155. Srov. § 78 odst. 2 s. ř. s. a § 198 s. s. p. [↑](#footnote-ref-156)
156. Srov. § 91a odst. 1 písm. b) a § 91b odst. 1 písm. b) s. ř. s. [↑](#footnote-ref-157)
157. 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. [↑](#footnote-ref-158)
158. 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. [↑](#footnote-ref-159)
159. 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. [↑](#footnote-ref-160)
160. Viz § 110 odst. 2 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-161)
161. 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* (…).“ [↑](#footnote-ref-162)
162. 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 InfZ, byť by tak teoreticky podle textu tohoto ustanovení učinit mohl. [↑](#footnote-ref-163)
163. 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. [↑](#footnote-ref-164)
164. 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. [↑](#footnote-ref-165)
165. Obdobně viz § 104 odst. 4 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-166)
166. 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. [↑](#footnote-ref-167)
167. Hoetzel, J., cit. výše, s. 436. [↑](#footnote-ref-168)
168. Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1861/07 ze dne 5. 11. 2007. [↑](#footnote-ref-169)
169. Žaloba je pak přípustná v případě změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bylo-li změněno na újmu pozdějšího žalobce k opravnému prostředku jiného. [↑](#footnote-ref-170)
170. 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. [↑](#footnote-ref-171)
171. 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](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/redirect/?urn=ecli:ECLI%3AEU%3AC%3A2011%3A289&lang=CS&format=html&target=CourtTab&anchor=#point37). [↑](#footnote-ref-172)
172. Rozsudek ve věci C-137/14 *Komise proti Německu* ze dne 15. 10. 2015. [↑](#footnote-ref-173)
173. Tamtéž, body 80 a 81. [↑](#footnote-ref-174)
174. Viz § 5 odst. 12 s. s. p. [↑](#footnote-ref-175)
175. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004–48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-176)
176. Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 10 As 226/2014–16, bod 6. [↑](#footnote-ref-177)
177. 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. [↑](#footnote-ref-178)
178. Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2000 ve věci *Varbanov proti Bulharsku*, stížnost č. 31365/96, § 36. [↑](#footnote-ref-179)
179. 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. [↑](#footnote-ref-180)
180. Srov. rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 17. 10. 1996 ve věci *Philis proti Řecku,* stížnost č. 28970/95. [↑](#footnote-ref-181)
181. Srov.rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o přijatelnosti stížnosti ze dne 19. 1. 2010 ve věci *Bock proti Německu*, stížnost č. 22051/07. [↑](#footnote-ref-182)
182. Instrukce k podání ústavní stížnosti ke Spolkovému ústavnímu soudu dostupné na <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Homepage/_zielgruppeneinstieg/Merkblatt/Merkblatt_node.html>. [↑](#footnote-ref-183)
183. Rozsudek ve věci C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy* ze dne 15. 3. 2018. [↑](#footnote-ref-184)
184. Tamtéž, body 60-61. [↑](#footnote-ref-185)
185. Tamtéž, bod 65. [↑](#footnote-ref-186)
186. Srov. např. § 53 odst. 1 o. s. ř. [↑](#footnote-ref-187)
187. Odkladný účinek se v praxí 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. [↑](#footnote-ref-188)
188. . Srov. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 653. [↑](#footnote-ref-189)
189. Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 131/2005-39. [↑](#footnote-ref-190)
190. Viz § 73 s. ř. s. a v případě kasační stížnosti § 107 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-191)
191. Nejvyšší správní totiž v té souvislosti dovodil, že pokud „*stěžovatel podá blanketní kasační stížnost, počne lhůta pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) běžet zpravidla až v okamžiku, kdy stěžovatel doplní důvody, pro něž rozsudek krajského soudu napadá (§ 106 odst. 3 s. ř. s.).“* Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, č.  j.  6 Ads 73/2012-17. [↑](#footnote-ref-192)
192. Srov. také související § 114 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se ve stavebním řízení nepřihlíží k námitkám, které mohly být uplatněny v územním řízení. [↑](#footnote-ref-193)
193. 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. [↑](#footnote-ref-194)
194. Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3831/14 ze dne 6. 5. 2015 (U 7/77 SbNU 943). [↑](#footnote-ref-195)
195. 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. [↑](#footnote-ref-196)
196. 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). [↑](#footnote-ref-197)
197. Viz Hácha, E*.* *Slovník veřejného práva československého* (heslo: Nejvyšší správní soud). 1. vyd. Brno: Polygrafia, 1932. Reprint Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 855. [↑](#footnote-ref-198)
198. Srov. Hoetzel, J., cit. výše, s. 439-440. [↑](#footnote-ref-199)
199. 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. [↑](#footnote-ref-200)
200. Srov. rozsudek ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, publ. pod č. 2510/2012 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-201)
201. Srov. Potěšil, L., Šimíček, V., cit. výše, s. 694. [↑](#footnote-ref-202)
202. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, sp. zn. 3 As 6/2004, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS [↑](#footnote-ref-203)
203. 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. [↑](#footnote-ref-204)
204. 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. [↑](#footnote-ref-205)
205. 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. [↑](#footnote-ref-206)
206. 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 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). [↑](#footnote-ref-207)
207. Baugesetzbuch (BauGB) [↑](#footnote-ref-208)
208. Viz § 220 BauGB [↑](#footnote-ref-209)
209. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-210)
210. Viz § 7 odst. 4 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-211)
211. Viz ovšem příslušnost Městského soudu v Praze k řízení o návrhu na zrušení služebního předpisu podle § 101e odst. 4 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-212)
212. Viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-213)
213. Viz § 123 obecního řízení, § 81 krajského zřízení a § 106 zákona o hlavním městě Praze. [↑](#footnote-ref-214)
214. Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2018. [↑](#footnote-ref-215)
215. Možnost napadnout obecně závaznou vyhlášku kraje má zastupitelstvo obce již dnes podle § 64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-216)
216. Zastupitelstvo kraje dnes může napadnout jakýkoliv právní podzákonný (jiný) právní předpis podle § 64 odst. 2 písm. e) zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-217)
217. Srov. např. věc řešenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 187/2017-149. [↑](#footnote-ref-218)
218. Viz zejména rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-237/07 *Janecek* ze dne 25. 7. 2008, bod 19. [↑](#footnote-ref-219)
219. Viz čl. 83 Ústavy a čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.  6.  2002. [↑](#footnote-ref-220)
220. Viz čl. 87 odst.1 písm. c) Ústavy. [↑](#footnote-ref-221)
221. Jen pro úplnost doplňujeme, že Ústavní soud umožňuje námitky územních samosprávných celků na poli práva na územní samosprávu i v rámci obecné ústavní stížnosti, viz nález sp. zn. I. ÚS 178/15 ze dne 8. 11. 2015, body 15-17. [↑](#footnote-ref-222)
222. Blíže viz Filip, J. V. Čl. 87 [Vázanost soudců, předložení věci Ústavnímu soudu]. In: Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V. Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 1183-1184. [↑](#footnote-ref-223)
223. Viz § 71 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-224)
224. Viz § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-225)
225. 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. [↑](#footnote-ref-226)
226. Srov. obdobnou úpravu v § 101d odst. 4 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-227)
227. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-228)
228. Srov. nález Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.). [↑](#footnote-ref-229)
229. Tamtéž. [↑](#footnote-ref-230)
230. Jen pro upřesnění, čl. 95 odst.1 Ústavy se neuplatní v řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem, zákon o Ústavním soudu však v § 64 odst. 2 písm. c) dává senátům Ústavního soudu pravomoc navrhnout plénu Ústavního soudu zrušení jiných právních předpisů. [↑](#footnote-ref-231)
231. Viz § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu. [↑](#footnote-ref-232)
232. Viz například usnesení [sp. zn. IV. ÚS 2162/13](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-2162-13) ze dne 24. 9. 2013, či usnesení [sp. zn. I. ÚS 4008/13](http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-4008-13) ze dne 13. 3. 2014. [↑](#footnote-ref-233)
233. Určitě by incidenční přezkum neměl probíhat u krajských soudů, protože ve své „ryzí“ podobě může probíhat jen u soudu nadaného pravomocí právní předpis zrušit. [↑](#footnote-ref-234)
234. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS. [↑](#footnote-ref-235)
235. Bod 14 citovaného usnesení. [↑](#footnote-ref-236)
236. Viz bod 41 citovaného nálezu. [↑](#footnote-ref-237)
237. Do konce roku 2017 tato lhůta činila 3 roky. [↑](#footnote-ref-238)
238. Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36. [↑](#footnote-ref-239)
239. Dodejme, že z rozhodnutí rozšířeného senátu nevyplývá, zda má být v tomto případě přezkum omezen věcně, tj. zejména zda se má i v tomto případě aplikovat „plný“ algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, nebo zda má být tento přezkum omezen toliko na způsob a rozsah dotčení konkrétních subjektivních práv žalobce (tj. zejména na poslední krok algoritmu přezkum proporcionality), což by patrně bylo šetrnější z hlediska zásahu do právní jistoty adresátů opatření obecné povahy. [↑](#footnote-ref-240)
240. Srov. Černý, P. Rosinová, A. Incidenční přezkum opatření obecné povahy v aktuální rozhodovací praxi správních soudů. *Právní rozhledy*, č. 9/2018. s. 327. Tito autoři ve vztahu k velké novele stavebního zákona, která do § 101b odst. 1 s. ř. s. doplnila větu, že zmeškání jednoleté lhůty pro podání návrhu nelze prominout *„a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí“* uvádí, že *„Není zřejmé, zda se jednalo o pokus zákonodárce omezit jednoletou lhůtou možnost přezkumu opatření obecné povahy i v rámci incidenčního přezkumu. I pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o pokus, který nedosáhl svého cíle, jelikož ustanovení o tom, že zmeškání jednoleté lhůty pro přezkum opatření obecné povahy nelze prominout, se na incidenční přezkum vůbec nevztahuje. Tento návrh je totiž podáván ve dvouměsíční lhůtě dle § 72 SŘS. Jsme proto toho názoru, že i po 1. 1. 2018 zůstávají závěry rozšířeného senátu NSS v platnosti a že lze návrh na zrušení opatření obecné povahy v rámci incidenčního přezkumu podat i po 1 roce od nabytí jeho účinnosti.“* [↑](#footnote-ref-241)
241. Doposud se k této otázce judikatorně vyjádřil jen Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 13.  6.  2018, sp. zn. 5 A 122/2018. Zkrácenou lhůtu jednoho roku aplikoval a incidenční přezkum staršího opatření obecné povahy odmítl. Nejvyšší správní soud však doposud v podobném duchu nejudikoval a jednoznačně tak nezměnil své dřívější závěry. [↑](#footnote-ref-242)
242. Viz § 101d odst. 2 s. ř. s. [↑](#footnote-ref-243)
243. 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. [↑](#footnote-ref-244)
244. Srov. nález sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 (N 111/73 SbNU 757) či nález sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015 (N 185/79 SbNU 97). [↑](#footnote-ref-245)
245. Srov. nález sp. I. ÚS 59/14, body 23-27. [↑](#footnote-ref-246)
246. Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ Belgium ACCC/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28. 7. 2006. Bod 36. [↑](#footnote-ref-247)
247. Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ze dne 2. 7. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförenin* (C-263/08, ECLI: EU:C:2009:421). [↑](#footnote-ref-248)
248. Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla,* bod 43. [↑](#footnote-ref-249)
249. Stanovisko generální advokátky ve věci *Djurgården-Lilla*, bod 73. [↑](#footnote-ref-250)
250. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 10. 2009 ve věci C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*. [↑](#footnote-ref-251)
251. Body 44–45. [↑](#footnote-ref-252)
252. Body 47, 51 citovaného rozsudku. [↑](#footnote-ref-253)
253. Výbor pro Aarhuskou úmluvu. Případ Ukraine ACCC/C/2004/3 and ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 3. 2005. Bod 26. [↑](#footnote-ref-254)
254. Bod 51. [↑](#footnote-ref-255)
255. Viz čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; čl. 14 Úmluvy či úpravu v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen. Viz také zákon č. 280/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů. [↑](#footnote-ref-256)
256. Viz v rovině ústavního práva čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Z unijní úpravy pak kromě čl. 7 a čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie srov. zejména n**ařízení 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).**  [↑](#footnote-ref-257)