

## Poznámky ke zveřejněným záměrům novelizací stavebního zákona

### I. Obecná východiska

Jakékoli úvahy o dílčích i koncepčních změnách současného znění nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb. – dále „**NSZ**“), pokud nemají vést k úplnému „pohřbení“ reformy stavebního práva nebo jejímu mnohaletému odkladu, musí dle našeho názoru zohlednit dvě základní otázky:

1. **Bude výsledek navrhovaných změn jako celek**, tedy v kombinaci s tím, co by mělo zůstat z platného znění NSZ zachováno, **v praxi funkční**? Jinak řečeno, nezmění se dílčími změnami celková koncepce úpravy tak, že výsledek nebude použitelný?
2. **V jakém čase je reálné změny navrhnout, projednat a schválit** a zároveň připravit praktickou aplikaci upravené podoby reformy ?

Podle dostupných informací vláda zatím předpokládá, že by připravovaná „věcná“ novela NSZ měla nabýt účinnosti k původně přepokládanému datu účinnosti celého NSZ, tedy 1. 7. 2023. Novela odkládající „použitelnost“ většiny ustanovení NSZ v jeho aktuálně platném znění, předložená vládou Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk 137) má k tomuto cíli vytvořit časový prostor.

Je proto nezbytné zabývat se tím, zda připravované změny budou moci být „naroubovány“ na části zákona, které měněny nebudou, tak aby byla výsledná úprava funkční. Určité pochybnosti v tomto směru vzbuzuje skutečnost, že na jedné straně jsou připravované změny NSZ označovány jako „minimální“ (vyjádření ministra dopravy na semináři dne 19. 1. 2022), ale zároveň mají spočívat v opuštění dvou základních východisek platné verze NSZ – tedy vytvoření nové soustavy státních stavebních úřadů a integrace rozhodování u těchto úřadů.

Zároveň je nutné posoudit, zda je možné akceptovat navržený způsob „odkladu účinnosti“, resp. z formálního hlediska stanovení „nepoužitelnosti“ NSZ, v jeho současném znění. Je to potřebné nejen s ohledem na otázku formálních požadavků na jednoznačnost a srozumitelnost právní úpravy, ale i vzhledem k možnosti, že by „věcná novela“ do začátku „přechodného období“ nebyla schválena, což nelze s jistotou vyloučit. Proto musí být i právní úprava, vytvořená pouze samotnou aktuálně předloženou novelou, v praxi použitelná.

### II. K aktuální vládní novele (sněmovní tisk 137)

Návrh novely NSZ, schválený vládou dne 2. 2. 2022, podle své důvodové zprávy směřuje k tomu, aby NSZ k 1. 7. 2023 nabyl účinnost „pouze ve vztahu k tzv. vyhrazeným stavbám“, přičemž *„Zbytek zákona, ač bude z velké části formálně účinný, se nepoužije, jinými slovy, na všechny ostatní stavby (ale i na vše ostatní, co stavební zákon upravuje) se stále použije stará úprava.“* Toho má být dosaženo „zvláštním ustanovením o použitelnosti zákona v přechodném období“ (§ 334a). Návrh novely přitom žádným způsobem neupravuje účinnost ani jakékoli jiné aspekty zákona č. 284/2021 Sb., tzv. „změnového zákona“ k NSZ, ani žádného z právních předpisů, které byly v souvislosti se schválením NSZ změněny (především pokud jde o úpravu kompetencí stavebních úřadů v rámci „institucionální integrace“).

Tento způsob dosažení zamýšleného cíle, tedy odkladu účinnosti NSZ s výjimkou úpravy povolování vyhrazených staveb, je dle našeho názoru z dále uvedených důvodů velmi problematický a nestandardní, může vést ke komplikovaným sporům a ohrožit právní jistotu (ve zcela základním smyslu jistoty o tom, jaká právní úprava vlastně platí) úřadů i osob dotčených rozhodováním o povolování staveb.

## 1. Ke způsobu „odkladu účinnosti“ NSZ

Vládou schválená novela, směřující k „odkladu účinnosti“ NSZ, nebyla „z časových důvodů“ projednána Legislativní radou vlády ani jejími pracovními komisemi. Ve stanovisku předsedy LRV k návrhu novely se *„z legislativního hlediska upozorňuje, že praktičtější a pro adresáty právní úpravy srozumitelnější a jednodušší by bylo odložit účinnost nové úpravy stavebního práva jako celku, a to včetně zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona a jehož se navrhovaná novela vůbec nedotýká, a následně v mezidobí dořešit podobu nové úpravy stavebního práva komplexně. Návrh předpokládá částečné odložení účinnosti stavebního zákona, ale neobsahuje současné odložení účinnosti tzv. doprovodného zákona, tj. zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Při zvoleném věcném řešení a vzhledem ke složitosti tzv. doprovodného zákona by ostatně ani nebylo možné jeho účinnost pouze částečně odložit. Bylo by tedy nutné úpravu podle navrhovaného § 334a odst. 3 věty první chápat tak, že by se po 1. červenci 2023 vztáhla i na související zákony, protože opačný výklad by po uvedeném datu vedl k neřešitelným aplikačním problémům.“*

Již z tohoto vyjádření je zřejmé, že novelou navržená konstrukce částečného nabytí účinnosti NSZ k 1. 7. 2023 pro vyhrazené stavby, přičemž ve vztahu ke všem ostatním oblastem by se nadále měla uplatňovat předchozí právní úprava, je, mírně řečeno velmi nestandardní, vedla by k **obtížně řešitelným situacím a výkladovým problémům**.

Pokud nebude, z hlediska své účinnosti, nijak novelizován „změnový“ zákon č. 284/2021 Sb., pak **ke dni 1. 7. 2023 bude všech více než 50 právních předpisů, které novelizuje, účinných ve znění tohoto zákona**. Většina těchto předpisů bude v takovém případě výslovně stanovovat, že na stavební úřady přechází řada kompetencí k posouzení souladu záměrů, povolovaných podle stavebního zákona, s požadavky těchto předpisů. V jiných případech se budou měnit kompetence dotčených orgánů k vydávání podkladových aktů pro povolení záměru. Ze samotných předpisů, měněných zákonem č. 284/2021 Sb., nebude vyplývat žádné omezení rozsahu staveb, na které by se nové znění těchto zákonů mělo aplikovat. To, že „ve skutečnosti“ bude nová úprava účinná jen pro vyhrazené stavby, by podle záměru předkladatele zřejmě mělo vyplývat pouze z obecné formulace v nově navrženém § 334a odst. 3, jehož první věta by stanovila, že při povolování jiných než vyhrazených staveb se postupuje v přechodném období, tedy od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024, „podle dosavadních právních předpisů“. To by tedy pravděpodobně, podle úmyslu předkladatele, mělo znamenat, že po celou dobu přechodného období se „ve všech věcech“, týkajících se jiných než vyhrazených staveb bude postupovat podle právní úpravy, účinné ke dni účinnosti této novely.

**Takováto konstrukce je naprosto neobvyklá a přináší řadu výkladových a praktických nejasností.** První z nich spočívá v již naznačeném vztahu k úpravě obsažené v zákonech, které k 1. 7.

2023 novelizuje „změnový“ zákon č. 284/2021 Sb. Jak už bylo uvedeno, žádný z nich sám o sobě se aktuální novelou NSZ nemění, takže ze samotných těchto zákonů bude vyplývat něco zcela jiného, než co by, podle úmyslu předkladatele, mělo vyplývat z novelizovaného znění NSZ. Tato situace je matoucí a **v rozporu s požadavkem jednoznačnosti a srozumitelnosti právní úpravy**, resp. s požadavkem, aby bylo vůbec jednoznačné a bez zásadních problémů zjiřitelné, jaká právní úprava vlastně platí.

Kromě toho, i pokud by se přistoupilo na výklad zřejmě zastávaný předkladatelem, by jeho důsledkem byla „nepoužitelnost“ jakékoli následně novelizace všech právních předpisů, dopadajících na jiné než vyhrazené „záměry“, během přechodného období. Při výše uvedeném výkladu by totiž bez ohledu na jakékoli další změny kteréhokoli z těchto předpisů platilo, že se postupuje podle jejich znění ke dni účinnosti aktuální novely NSZ. S takovýmto „generálním faktickým odkladem účinnosti“ rozsáhlého okruhu právních předpisů, a to i ve vztahu k budoucím změnám těchto předpisů, právní řád nepočítá a je otázkou, zda vůbec je možné účinnost v budoucnu přijaté legislativy takto „dopředu“ omezit.

**„Zvláštní ustanovení o použitelnosti zákona v přechodném období“ – novelou navržený § 334a** – kromě toho **obchází Legislativní pravidla vlády** (dále „LPV“), neboť fakticky řeší otázku účinnosti zákona, resp. velkého počtu zákonů. To má být podle čl. 51 odst. 2 LPV obsahem přechodných ustanovení zákona. NZS obsahuje přechodná ustanovení v hlavě druhé své části dvanácté, v §§ 312 – 332. Aktuální novela navrhuje dílčí změny této části NSZ, ale klíčový § 334a umísťuje mimo ni, do samostatné hlavy IV s výše uvedeným názvem „Zvláštní ustanovením o použitelnosti zákona v přechodném období“. S ničím takovým LPV nepočítají.

Ve vztahu k zákonům, měněným zákonem č. 284/2021 Sb., představuje dále aktuální novela jejich nepřímou novelizaci, což podle čl. 54 odst. 1 LPV není přípustné.

Aktuální novela nerespektuje ani čl. 54 odst. 8 LPV, podle nějž, platí, že je-li třeba novelizovat právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, může novela nabýt účinnosti nejdříve dnem nabytí účinnosti takového právního předpisu. Obsah novely přitom neodpovídá žádné z výjimek, uvedených v písm. a) a b) tohoto ustanovení - obsahově sice částečně ano, ve vztahu k důvodu podle písm. a) „*je-li účelem novely to, aby některé ustanovení takového právního předpisu nabylo účinnosti dříve, než nabude účinnosti právní předpis jako celek*“, ale protože formálně nejde o úpravu účinnosti zákona, nejsou splněny další podmínky, mj. že „*takovou novelou lze změnit účinnost pouze těch ustanovení právního předpisu, která lze aplikovat samostatně, tzn. bez vazby na jiná ustanovení právního předpisu, která dosud účinnosti nenabyla*“.

Bez ohledu na všechny výše uvedené výhrady si dále lze **jen velmi obtížně představit, jak by mohly vedle sebe v praxi fungovat dva zcela jiné procesní režimy povolování staveb** – jeden odpovídající platnému znění NSZ, tedy „institucionálně integrovaný“ u Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a druhý podle současné právní úpravy. Přitom by **na většinu staveb, tedy všechny „nevyhrazené“, by se vztahovala úprava formálně zrušená a neúčinná**. To by nepochybně nebyl dlouhodobě udržitelný stav. Pokud by tato „dvojkolejnost“ měla trvat i do budoucna, musela by být ve všech případech, které změnový zákon mění, obsažena dvojí procesní úprava pro různé typy staveb s rozdílnými kompetencemi jednotlivých úřadů, což je těžko představitelné.

Původním cílem, navazujícím na obsah schváleného znění NSZ, bylo vytvořit celou novou soustavu stavebních úřadů a její vazbu na dotčené orgány tak, aby byla přizpůsobena „institucionální integraci“. Nyní by tento nový model musel vzniknout pouze pro omezený rozsah vyhrazených staveb. Z důvodové zprávy k aktuální novele NSZ i jiných zdrojů je přitom patrné, že MMR ve skutečnosti počítá, pro všechny typy staveb, s jinou úpravou povolovacího procesu, jejíž konkrétní podoba má být obsažena teprve ve „věcné novele“ NSZ (viz podrobněji níže část III.). Takto postupovat je ale silně riskantní, když není jisté, kdy, zda vůbec a v jaké podobě nabude „věcná novela“ účinnost.

**K nejasným až absurdním důsledkům může vést i navržené znění § 334a odst. 2 NSZ, týkající se územního plánování.** Není totiž vůbec jasné, jaké by měla aktuální novela důsledky pro ta přechodná ustanovení NSZ, týkající se územního plánování, která, podle současného znění, již nabyla účinnosti. Především jde o prodloužení lhůty pro pozbytí platnosti ÚPD, schválené před 1. 1. 2007 (§ 322 odst. 1 NSZ). Podle platného znění NSZ platí, že se tato platnost prodloužila nejdéle do 31. 12. 2028. Podle § 334a odst. 2 ve znění aktuální novely by však mělo platit, že se i v územním plánování v přechodném období (tedy od 1. 7. 2023) postupuje „podle dosavadních předpisů“. Pokud by toto ustanovení bylo vyloženo tak, že se tím, ve vztahu k úpravě územního plánování, rozumí (výhradně) současný stavební zákon č. 183/2006 Sb., včetně ustanovení o ukončení platnosti ÚPD vydané do roku 2007 k 1. 1. 2022, pozbyla by k 1. 7. 2023 tato ÚPD „zpětně“ platnost. Je ale možný i výklad, že „dosavadním předpisem“ je i onen již účinný § 322 odst. 1 NSZ a „stará“ ÚPD platí dál. Co v tomto kontextu znamená a proč je v návrhu novely obsažena poslední věta 334a odst. 2, podle níž se „pro účely“ přechodných ustanovení NSZ k územnímu plánování za den účinnosti nabytí NSZ považuje 1. 7. 2024, to již vůbec není jasné a důvodová zpráva to nevysvětluje.

## **2. Rozpor mezi věcným obsahem a odůvodněním novely**

Kromě výše uvedených výhrad je další zásadní námitkou proti aktuální novele skutečnost, že **její konkrétní obsah neodpovídá deklarovanému cíli, kterého chce předkladatel dosáhnout.**

Ze samotného obsahu novelizačních bodů, resp. navržených změn v jednotlivých ustanoveních NSZ, by totiž vyplývalo, že novela směřuje k dosažení následujících cílů: 1. pro vyhrazené stavby začne platit nová úprava jejich povolování od 1. 1. 2023 tak, jak bylo původně v NSZ schváleno a 2. vše ostatní, co bylo v obsaženo v platném znění NSZ, včetně vzniku celé nové soustavy státních stavebních úřadů, začne platit o rok později, než se původně předpokládalo, tedy od 1. 7. 2024. Novela mimo jiné výslovně upravuje pravidla o přechodu práv a povinností ze služebních a pracovněprávních vztahů na tyto nové úřady a o jejich systemizaci (navržené změny v § 312 NSZ).

Zároveň však jak z důvodové zprávy k aktuální novele, tak z jiných materiálů vlády a MMR vyplývá, že dle jejich kromě Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu žádné „státní“ stavební úřady vznikají nemají. Stejně tak se zřejmě nepočítá s tím, že by úprava povolování vyhrazených staveb vypadala tak, jak předpokládá schválené znění NSZ a změnového zákona (viz výše). Právní úprava ve stavu, k němuž „zdánlivě“ směřuje aktuální novela, tedy dle záměru MMR nemá nikdy nabýt účinnosti

Podle čl. 2 odst. 1 a 2 LPV musí přípravě každého právního předpisu předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu, je třeba dbát, aby se právní předpis stal organickou součástí celého právního řádu a aby byl koncipován formulován jednoznačně a srozumitelně. Aktuální novela NSZ ze všech výše uvedených důvodů tyto požadavky nenaplnuje. Kromě toho však lze říci, že zachází ještě dále, když **navrhuje aby vznikla právní úprava, o kterou předkladatel „ve skutečnosti“ nestojí**. Pokud ovšem předkladatel ví, že není žádoucí, aby se to, co předkládá, stalo platným a účinným právem, pak by neměl riskovat, že se to skutečně stane. Takový postup již není v rozporu „jen“ s LPV, ale i s § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, podle něžž ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky.

### **III. Ke známým východiskům „věcné novely“ NSZ**

Vláda v programovém prohlášení a ministr pro místní rozvoj v několika veřejně dostupných sděleních deklarovali záměr změnit NSZ tak, že namísto vytvoření nové soustavy státních stavebních úřadů, nezávislých na místních samosprávách, zachová současný model stavebních úřadů jako součástí úřadů obcí (měst) a krajů. Vytvořen má být specializovaný stavební úřad pro vyhrazené stavby dle Přílohy č. 3 NSZ. Namísto „institucionální integrace“ rozhodování u stavebních úřadů má být zavedena integrace „procesní“. Na vydání „procesně integrovaného“ rozhodnutí se mají podílet úřední osoby, které jinak zajišťují výkon činnosti dotčeného orgánu. Bez bližších podrobností o vztahu k řízení o povolení staveb podle stavebního zákona dále programové prohlášení vlády zmiňuje myšlenku jednotného environmentálního povolení. V oblasti územního plánování vláda, rovněž bez bližších podrobností avizuje, že „posílí pravomoci samospráv“.

#### **1. K zamýšleným změnám úpravy řízení o povolení záměru**

**Základním problematickým aspektem myšlenky „procesní integrace“**, jak byla v dostupných materiálech prezentována, je skutečnost, že **podkladové akty dle pro rozhodnutí stavebních úřadů vydávají dle současné úpravy různé typy správních orgánů**. Tedy nejen různé odbory, například, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, ale, podle typu záměru, zároveň i krajské úřady, KHS, AOPK, veterinární správy atd.

V případě stanovisek vydávaných úředníky stejného úřadu, který by měl rozhodovat jako stavební úřad, je proto tento typ integrace v zásadě možný. V případě aktů jiných úřadů nikoli, pokud by nedošlo k zavedení nějakého zatím neexistujícího „společného řízení“, vedeného různými správními orgány. Ačkoliv tedy MMR deklaruje, že hodlá zachovat rozsah integrace podle současné úpravy NSZ, resp. právních předpisů novelizovaných zákonem 284/2021 Sb. (tedy princip „jedno řízení – jedno razítko“), není zřejmé se v modelu „procesní integrace“ vyhnout zvýšení počtu podkladových aktů dotčených orgánů, která by byly vydávány samostatně.

Ještě větší komplikace by nastala, pokud by rozhodnutí o povolení záměru v 1. stupni nevydávaly ve všech případech stavební úřady na stejné „úrovni“ – tedy pokud by například záměry, které vyžadují posouzení EIA, povolovaly jako stavební úřady 1. stupně krajské úřady. To by zřejmě znamenalo, že u těchto staveb budou do rozhodnutí stavebního úřadu integrovány ty podkladové akty, k jejichž vydání je příslušný krajský úřad, zatímco vyjádření vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností by byla vydávána samostatně. U „běžných“ záměrů by tomu bylo opačně. To sice není nemožné, ale podobu nezbytných úprav ve „změnovém“ zákoně to dále komplikuje.

**Zcela nejasná se pak byla situace v případě vyhrazených staveb**, u nichž by rozhodnutí v 1. stupni měl vydávat specializovaný stavební úřad (a také pokud by tento úřad rozhodoval o odvoláních proti rozhodnutím krajského úřadu v 1. stupni). Pokud by na tomto stavebním úřadu měla být zachována integrace rozhodování v původní podobě, předpokládané platným zněním NSZ, znamenalo by to, že ve zvláštních předpisech (které změnil zákon č. 284/2021 Sb.) by musela být obsažena úprava dokonce pro tři rozdílné typy situací: Jednak pro „procesně integrované“ rozhodování stavebních úřadů na obcích a krajích ve dvou částečně odlišných podobách (viz výše). A vedle toho pro Specializovaný a odvolací stavební úřad v původní „institucionálně integrované“ podobě. V každém z těchto případů by zde byl částečně jiný okruh podkladových aktů (vyjádření), vydávaných dotčenými orgány samostatně. Takovou úpravu je dost těžké si představit v konkrétní podobě, promítnuté do jednotlivých předpisů. Není rovněž jasné, jakým způsobem by bylo rozhodování upraveno na úrovni MMR, které by rozhodovalo jako odvolací orgán v řízeních o povolení vyhrazených staveb. Stejně tak není jasné, jak by do tohoto modelu mělo být případně dále zaintegrováno jednotné environmentální povolení.

Nic bližšího není zatím známo o tom, **jak by se naznačený model „procesní integrace“ měl promítnout do dalších částí úpravy řízení o povolení staveb**. Tedy zda by samotné řízení, vedené stavebními úřady, zůstalo v podobě obsažené v platném znění NSZ, nebo zda by se mělo dále měnit podle pozměňovacího návrhu, který byl poslanci současné vládní koalice předložen v minulém funkčním období Poslanecké sněmovny. Druhá varianta by přinesla další komplikace, související zejména s tehdy navrhovaným institutem „koordinačního jednání“. Šlo by o model řízení ve dvou relativně samostatných fázích, přičemž v první z nich by byl obsah povolení předběžně dohodnut mezi stavebním úřadem, stavebníkem a dotčenými orgány a až ve druhé fázi by měli možnost se do řízení zapojit ostatní účastníci řízení. To by ovšem řízení komplikovalo a prodlužovalo, a to jak z důvodu samotného dvojího projednávání, tak zejména proto, že námítky účastníků mohou nepochybně souviset i s otázkami, které by byly „předběžně vyřešeny“ v první fázi řízení a mohly by vést k tomu, že takto „předběžně vyřešené“ záležitosti by bylo nutné znova otvírat. Tento model je proto podle našeho názoru zcela nevhodný.

Je tedy zřejmé, že ačkoliv se může myšlenka nahrazení „institucionální integrace“ integrací „procesní“ na první pohled zdát relativně jasná a jednoduše proveditelná, bude snaha o její konkrétní provedení spojena se značnými problémy. Kromě naznačených obtíží s jejím konkrétním legislativním vyjádřením **je otázkou, zda v navrhovaném modelu „procesní integrace“ lze dosáhnout výsledku, který by se alespoň blížil principu „jednoho razítka“**. V případě příslušnosti obecního a krajského úřadu může být důsledkem tohoto modelu spíše zachování současného fragmentovaného způsobu posuzování záměrů a rozhodování o nich.

V této souvislosti, a s ohledem na hlavní důvody kritiky „institucionálního“ modelu integrace, zavedeného platným zněním NSZ, by měly být, dříve než se přistoupí k formulaci konkrétních návrhů změn tohoto modelu, znova **zváženy a vyjasněny základní požadavky, které by výsledná úprava měla splňovat**. Dle našeho názoru jsou to zejména tyto:

- stavebník má mít již před zahájením řízení, na základě právní úpravy, územně plánovací dokumentace, případně žádosti o předběžnou informaci, možnost získat **jasné informace o tom, co a za jakých podmínek je možné v určitém území postavit**. Jinak řečeno, v řízení o povolení stavby se nemají podmínky pro povolení stavby teprve zjišťovat, resp. ze strany dotčených orgánů nově objevovat, ale ověřovat (to mohou dále posílit změny v územním plánování – viz níže),
- řízení o povolení záměru má umožňovat **objektivní a komplexní posouzení všech (veřejných i soukromých) zájmů, dotčených plánovanou výstavbou, v rozumném čase**. Účastníci řízení mají mít možnost vyjádřit se přímo v tomto řízení a před vydáním rozhodnutí ke všem podstatným skutečnostem a podkladům,
- **úředníci podílející se na přípravě rozhodnutí mají být nezávislí na politických i dalších „mimoprávních“ vlivech a mají odpovídat za správnost odborného i právního posouzení záměru v rámci své kvalifikace**, resp. oboru služby; jejich posouzení přípustnosti záměru, z hlediska jednoznačně stanovených podmínek právních předpisů v jednotlivých oblastech, má být závazné,
- úřad či úřady vydávající nebo podílející se na vydání rozhodnutí o žádostech o povolení staveb nemají být (a nemá být vnímány jako) „prostavební“ ani „protistavební“ (např. „ochranářský“, „památkářský“ apod.), ale mají **zajistit dodržení všech požadavků relevantní právní úpravy a v jejich rámci nejvyšší možnou ochranu všech dílčích dotčených veřejných i soukromých zájmů**,
- z **odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu má být zřejmé, proč je výsledné řešení v souladu s tím, co lze považovat za převažující či výsledný veřejný zájem** a že zásah do žádného z dílčích dotčených zájmů svými negativními důsledky nepřevažuje nad přínosy přijatého řešení,
- zákon má obsahovat efektivní **nástroj ochrany před nečinností stavebního úřadu** (tak, aby bylo zřejmé, že nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě je za běžných okolností považováno za exces, resp. nesprávný úřední postup, a úřad i konkrétní úředník či úředníci za tuto situaci nesou odpovědnost).

Model rozhodování, upravený v platném znění NSZ, měl ambici tyto požadavky naplňovat. Nepochybně by bylo možné řadu z nich v zákoně vyjádřit jednoznačněji či lépe, například zdůrazněním závaznosti posouzení požadavků jednotlivých právních předpisů úředníky s příslušnou odbornou kvalifikací nebo konkrétnější úpravou vnitřního mechanismu tvorby rozhodnutí o povolení záměru. Důsledné prosazení těchto principů v každém případě může být až úkolem praxe. Zákon pro ně „jen“ může a má vytvořit podmínky.

**Jakýkoli návrh změny NSZ a dalších předpisů, týkající se úpravy řízení o povolení záměru by tedy měl být posouzen z toho hlediska, zda naplnění uvedených základních požadavků, případně dalších předem definovaných principů, podporuje nebo naopak komplikuje či přímo znemožňuje.**

## **2. Soustava stavebních úřadů a systémová podjatost**

Cílem NSZ, již od fáze jeho věcného záměru, bylo vytvoření **jednotné soustavy profesionální státní stavební správy**, která by převzala stávající kompetence stavebních úřadů všech typů a úrovní. Tím mělo být dosaženo řady dílčích cílů, mj. eliminace problému systémové podjatosti, jednotného metodického vedení nebo lepšího personálního (odborného) i materiálního vybavení stavebních úřadů. Zároveň šlo o nezbytnou podmínkou „institucionálního“ modelu integrace rozhodování.

Nesouhlas se samotnou touto institucionální změnou – nad rámec polemik o „institucionální“ integraci – je zdůvodňován dvěma základními typy argumentů. První z nich je obsažen v programovém prohlášení vlády ve formulaci, podle níž je potřeba zachovat stavební úřady „*na místní úrovni, kde rozhodují ze znalostí prostředí*“. Například při projednávání návrhu NSZ v Senátu v této souvislosti dokonce zazněl argument, že vytvoření státních stavebních úřadů by bylo „**útokem na místní samosprávy**“. Druhá linie kritiky pak je založena na argumentech o nákladnosti a dalšími praktickými obtížemi institucionální reformy, případně přímo o riziku „kolapsu stavebního řízení“.

První typ argumentace svědčí o nepochopení úlohy stavebních úřadů. Ani dnes nemá jít o nástroj obcí a krajů k prosazování jejich zájmů, nad nimiž by měly mít političtí představitelé samospráv kontrolu. To, že tomu tak v praxi mnohdy je, představuje jeden ze základních problémů, který měla a má reforma stavebního práva řešit.

Znalost místního prostředí pak není příliš objektivně uchopitelným pojmem. Ani v současném modelu úředníci stavebního úřadu nepochybně detailně neznají všechna jednotlivá území, jichž se jejich rozhodování týká. Navíc i současná vláda pravděpodobně počítá s redukcí počtu stavebních úřadů na úrovni obcí, vyplývající z potřeby existence odborně a personálně „silnějších“ úřadů, než je řada těch, které dnes existují v menších obcích. To argument potřebou „místní znalostí“ dále relativizuje.

Náklady a obtíže spojené s vytvořením nové soustavy úřadů a přechodem (delimitací) úředníků jsou obtížně hodnotitelné z pozice mimo veřejnou správu. Je nicméně nepochybné, že MMR od počátku přípravy NSZ s touto variantou počítalo a opakovaně ji vyhodnotilo jako realizovatelnou. Stejně tak je nepochybné, že v minulosti proběhly obdobné nebo ještě rozsáhlejší institucionální reformy jak v rámci jednotlivých odvětví státní správy (úřady práce), tak ve veřejné správě jako celku (zánik okresních úřadů a přechod jejich pravomocí na úřady obcí a krajů). „Kolaps“ fungování stavebních úřadů by tedy mohl nastat pouze za situace, kdy by MMR nevěnovalo zajištění vzniku a fungování nové soustavy stavebních úřadů dostatečné úsilí nebo na ni zcela rezignovalo.

Jak již bylo zmíněno, jedním z důvodů pro vytvoření soustavy státních stavebních úřadů, oddělené od úřadů obcí a krajů, bylo řešení tzv. **systémové podjatosti** stavebních úřadů. Z judikatury správních soudů vyplývá, že pokud úřad obce rozhoduje ve věci, která se týká zájmu této obce, je vždy možné



důvodně předpokládat, že úředník, který je zároveň zaměstnancem obce, může být touto skutečností ovlivněn. Při rozhodování stavebních úřadů o povolování staveb na území obcí se toto riziko projevuje obzvláště výrazně. Uplatňování námítky „systémové podjatosti“ se zejména v případě složitějších staveb v praxi objevuje často a i když je těmto námítkám vyhověno jen v menším počtu případů, rozhodování se tím komplikuje a prodlužuje. Ministerstvo vnitra ostatně v jednom ze svých výkladových stanovisek dovozuje, že pokud starosta obce vystupuje jako zástupce obce v samostatné působnosti a zároveň jako úřední osoba v povolovacím procesu, jsou vždy dány důvody pro závěr o existenci „systémové podjatosti“.

Kromě toho i v případě, kdy tato námitka uplatněna není, mohou existovat pochybnosti, zda je rozhodování obecních a krajských úřadů o povolování staveb na jejich území skutečně nestranné. Samotné opakované uplatnění argumentu, že navržená reforma by představovala „útok na pravomoci samospráv“ svědčí o tom, že problém nedostatečného zajištění nestrannosti úředníků (nejen stavebních úřadů) reálně existuje.

Z tohoto i dalších výše uvedených důvodů jsme přesvědčeni, že **vytvoření soustavy státních stavebních úřadů, nezávislých na samosprávách, představuje nejvhodnější variantu organizace stavební správy.**

Pokud by však rozhodnutí současné vlády tuto variantu opustit a vrátit se ke smíšenému modelu, se stavebními úřady na samosprávných obcích a krajích, mělo být definitivní, je dle našeho názoru nutné navrhnout alespoň **alternativní změny právní úpravy, které by riziko systémové podjatosti úředníků snížily.** Mohlo by jít například o změny v zákoně č. 312/2002 Sb. o úřednících územně samosprávných celků, případně v zákonech o obcích a krajích, které by směřovaly k omezení pracovněprávních pravomocí politických reprezentantů samosprávy vůči úředníkům a zároveň posílily kontrolní pravomoci na obcích a krajích nezávislých orgánů vůči nim.

### **3. Posílení postavení obcí v územním plánování**

Jak bylo uvedeno, programové prohlášení vlády obsahuje obecnou větu o záměru posílit pravomoci samospráv při územním plánování. Nic podrobnějšího o tomto záměru, ať v souvislosti s aktuálně připravovanou novelou NSZ nebo nezávisle na ní, MMR zatím nezveřejnilo.

Právě rozšíření pravomocí obcí v oblasti územního plánování, konkrétně **možnosti územním plánem podrobněji regulovat podmínky využití pozemků a výstavby na nich,** by přitom byl – na rozdíl od zachování stavebních úřadů na obcích – skutečným a legitimním posílením samospráv při rozhodování o „jejich“ území. Odpovídalo by to zároveň obvyklé praxi v řadě evropských zemí, včetně mj. Německa, Polska, Rakouska, Nizozemí či Dánska, v nichž základní podmínky pro výstavbu stanoví podrobné (zastavovací, regulační...) územní plány.

Právě na úrovni těchto podrobnějších územních plánů by měly být uplatňovány a zohledněny zásadní požadavky dotčených orgánů. To by spolu se samotnou větší podrobností podmínek využití jednotlivých pozemků vedlo k žádoucímu stavu, kdy **vymezení pozemku (podrobným) územním plánem pro určitý způsob využití představuje jednoznačné a závazné potvrzení, že tímto způsobem bude**

**možné, při dodržení předem stanovených podmínek, pozemek využít.** Tedy že při řízení o povolení záměru bude ověřeno dodržení těchto podmínek (a podmínek vyplývajících přímo z právních předpisů, pokud se vztahují k podrobnostem, neřešeným územním plánem), ale že nebudou uplatňovány podmínky nové, pokud by se v odůvodněných případech netýkaly podrobností řešených až na úrovni dokumentace stavby.

Současně je třeba hledat způsob, jak širší využití podrobnějších územních plánů stanovit pro obce jako žádoucí a preferovanou možnost, ale nikoli jako absolutní povinnost. Zejména pro menší obce by se ve druhém případě mohlo jednat o přílišnou zátěž. Současně je podle našeho názoru na místě umožnit určitou **flexibilitu obsahu podrobného územního plánu**, a to jednak ve smyslu možnosti odchýlit se od požadavků na využívání území, stanovených prováděcími právními předpisy, a dále v tom směru, že podrobný územní plán by nemusel vždy stanovovat všechny podmínky využití území, které teoreticky přichází v úvahu. V případě záměru, jež by úpravu takovýchto podrobností vyžadoval, by v takovém případě mělo být možné tuto úpravu provést buď změnou podrobného územního plánu, nebo případně v rámci řízení o povolení záměru.

Šlo by o jinou podobu změny úpravy územního plánování, než jaké byly předkládány jako pozměňovací návrhy v předchozím funkčním období Poslanecké sněmovny (byť nemusí být s některými z těchto návrhů v rozporu). V každém případě by takováto změna NSZ měla navazovat na stabilizovanou podobu řízení o povolení záměru a být s ní kompatibilní. Jinými slovy, mělo by se jednat o druhou fázi reformy stavebního práva, nikoli o další celkový „převrat“ jeho úpravy.

#### **IV. Závěr**

Jak bylo řešeno v úvodu tohoto materiálu, při přípravě jakýchkoli dílčích i (resp. tím spíše) koncepčních změn současného znění NSZ je nutné si co nejdříve vyjasnit otázku, zda může být výsledná úprava jako celek v praxi funkční. Dále je dle našeho názoru třeba jasně definovat, jaké základní požadavky a cíle má tato výsledná úprava naplňovat. Naše představa, o jaké cíle by se mělo především jednat, je shrnuta výše na str. 6 tohoto materiálu.

Pokud je záměrem současné vlády naplnit obecné požadavky na zjednodušení a urychlení procesů povolování staveb, při zajištění ochrany všech dotčených veřejných zájmů, a účinnost nové právní úpravy zásadním způsobem neodkládat, měla by pečlivě vážit, které z plánovaných změny aktuálně platné úpravy stavebního práva, jsou s těmito cíli slučitelné.

V Brně dne 11. 2. 2022

Frank Bold Advokáti

Mgr. Pavel Černý