17. 8. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nový stavební zákon aneb revoluce stavebního práva se (prozatím) nekoná

Jak to začalo a jaký je aktuální stav

„Jeden úřad, jedno řízení, jedno razítko“ byla revoluční myšlenka, která provázela proces vzniku zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Nový stavební zákon“).[1] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR se k uvedené koncepční zásadě hlásí i nadále a deklaruje ji ve svých tiskových zprávách.[2] Jaká je však realita?

Původní návrh paragrafového znění stavebního zákona rozeslaného k připomínkám dne 25. 11. 2019 se od následně přijatého a již platného Nového stavebního zákona značně liší. Původní návrh obsahoval 171 paragrafů, byl připraven odbornou skupinou bez politických vlivů a skutečně měl předpoklady naplnit výše uvedenou zásadu. Aktuální znění Nového stavebního zákona obsahuje celkem 335 paragrafů, jejich počet od původního návrhu tedy narostl téměř na dvojnásobek. Ačkoliv by se mohlo zdát, že tento nárůst zákonných ustanovení je způsoben rozpracováním jednotlivých institutů, některé zásadní instituty a změny byly paradoxně ze zákona úplně vypuštěny.

V této souvislosti považuji za nejvýznamnější ustoupení od deklarované zásady **upuštění od záměru zřídit novou soustavu stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem**. Ačkoliv se daný koncept osvědčil např. v případě samostatné soustavy katastrálních úřadů v čele s Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, kdy tato soustava funguje dle mého názoru efektivně a převážně dobře, v případě plánované soustavy státní stavební správy zde byla pro tento koncept absence politické podpory. **Působnost stavebních úřadů** tak budou i dle Nového stavebního zákona nadále vykonávat v přenesené působnosti **obecní úřady základních a vyšších územních samosprávných celků** (obcí a krajů). Nově však vznikne **Dopravní a energetický stavební úřad**, jenž bude v prvním stupni rozhodovat o některých vyhrazených stavbách (např. dálnice či elektrárny), přičemž odvolacími orgány vůči němu bude Ministerstvo dopravy ČR nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR v závislosti na typu konkrétní stavby. Stavební právo tak bude nově disponovat třemi vrcholnými ústředními orgány, a to Ministerstvem pro místní rozvoj ČR, Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR a Ministerstvem dopravy ČR. V tuto chvíli je otázkou, co tato situace v budoucnu přinese a zda v této souvislosti nebudou vznikat např. kompetenční spory mezi jednotlivými ministerstvy.

Je třeba rovněž podotknout, že Nový stavební zákon již byl před nabytím jeho plné účinnosti rovněž opakovaně novelizován, a to zákonem č. 195/2022 Sb., a následně zejména tzv. velkou věcnou novelou č. 152/2023 Sb. Uvedené svědčí o skutečnosti, že původní myšlenka volající po maximálním zjednodušení stavebního práva, a to ať již z hlediska institucionálního, tak z hlediska stavebního řízení a souvisejících procesů jako celku, byla postupně do značné míry opuštěna.

O tom, že veřejné stavební právo je v současné době od ideálního stavu velmi vzdáleno, nemůže být pochyb. Jedná se přitom o jednu z klíčových oblastí státní správy, která má zcela zásadní dopad do veřejného zájmu společnosti týkajícího se např. rozvoje obcí, ale i do soukromých zájmů fyzických a právnických osob. O problémovosti předmětné právní oblasti svědčí rovněž skutečnost, v jaké míře se občané obracejí na veřejného ochránce práv. Stavebnictví je druhou největší oblastí, kterou se

ombudsman zabývá.[3] Proto i k návrhu Nového stavebního zákona zasílala tehdejší ombudsmanka Mgr. Anna Šabatová, Ph.D. Ministerstvu pro místní rozvoj ČR své připomínky.[4] Také statistiky týkající se např. průměrné délky stavebního řízení nevycházejí pro Českou republiku dlouhodobě nikterak přívětivě. Česká republika se v této statistice v roce 2019 dle Světové banky umístila na 156. místě z celkově sledovaných 190 zemí a v žebříčku nás předstihly i některé africké země, jako např. Uganda.[5] V roce 2018 se České republika umístila na 127. místě.[6] Nelze přitom očekávat, že v dalších letech by situace byla diametrálně odlišná. Je proto zcela zjevné, že oblast stavebního práva musí být v České republice zásadním způsobem změněna. K této změně by měl přispět také Nový stavební zákon.

Některé důležité změny, které Nový stavební zákon přinese

Jednotné environmentální stanovisko

Dne 5. 6. 2023 vyšel ve Sbírce zákonů **zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku** a doprovodný zákon č. 149/2023 Sb. Uvedené právní předpisy navazují na Nový stavební zákon a také na již platný a účinný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Jednotné environmentální stanovisko (dále jen *„JES“*) by mělo představovat jednotný podklad pro řízení dle Nového stavebního zákona a mělo by sloužit **k vyhodnocení vlivů záměru na vybrané složky životního prostředí a na životní prostředí jako celek**. JES by tak mělo integrovat vyjádření, stanoviska a rozhodnutí vydávaná v oblasti životního prostředí dle jednotlivých speciálních právních předpisů. Uvedené však neplatí bez výjimky, kdy např. rozhodnutí dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, týkající se zvláště chráněných území (např. národních parků, evropsky významných lokalit, aj.), bude i nadále vydávat Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve formě závazných stanovisek.

Věcně příslušným k vydání JES bude **obecný orgán životního prostředí**, kterým je zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad. Příslušný orgán však může v případě potřeby zaslat žádost správnímu orgánu příslušnému podle jiného právního předpisu, aby ve svém vyjádření uvedl, zda považuje záměr za přípustný a jaké podmínky mají být z hlediska jím chráněných zájmů zahrnuty do JES.[7] V tuto chvíli je tedy otázkou, nakolik zavedení institutu JES povede k urychlení stavebního řízení, když i pro vydání JES může být zapotřebí součinnosti více správních orgánů. Následná praxe ukáže, jak časté tyto situace budou a zda se nový koncept osvědčí ať již z hlediska rychlosti nebo alespoň z hlediska kvality rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí.

Změny ve stavebním právu procesním

Pokud se jedná o změny v procesním právu, které Nový stavební zákon přináší, jedná se dle mého názoru o velmi pozitivní změny, které mohou značně zrychlit průběh stavebního řízení od jeho počátku až do vydání konečného pravomocného rozhodnutí ve věci. V zásadě lze říci, že procesní právo doznává v rámci Nového stavebního zákona nejvýznamnějších změn oproti stávající právní úpravě a tyto změny by tak mohly napomoci reformě stavebního práva.

V tomto ohledu považuji za nejvýznamnější zavedení **principu úplné apelace v rámci odvolacího řízení**. Toto nové procesní pravidlo bude v rámci stavebního řízení způsobilé zamezit za účinnosti starého stavebního zákona zcela běžné situaci, kdy v rámci stavebního řízení odvolací orgán zruší rozhodnutí orgánu prvého stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Nicméně účastníci se následně opakovaně odvolávají a v důsledku toho se řízení neúměrně protahuje. Takto nastavený systém navíc umožňuje nejrůznější obstrukční jednání. Tomu by se mělo nově zamezit a po zavedení principu úplné apelace bude dle Nového stavebního zákona odvolací orgán povinen vždy sám meritorně

rozhodnout ve věci. V případě nesouhlasu s rozhodnutím odvolacího orgánu zde samozřejmě zůstává zachován soudní přezkum takového rozhodnutí.

Nový stavební zákon v rámci procesních změn opouští dnešní řetězení správních aktů a sjednocuje některá rozhodnutí v rámci stavebního řízení. Tak tedy např. místo současného územního rozhodnutí a následného stavebního povolení (a případně dalších souvisejících rozhodnutí v závislosti na konkrétním skutkovém stavu věci) bude nově vydáváno jedno souhrnné **rozhodnutí o povolení záměru**.

Velmi významné z hlediska stavebního procesního práva je taktéž **zavedení zákonných lhůt a s tím spojených následků jejich nedodržení.** I dle současné právní úpravy jsou správní orgány vázány lhůtami pro jednotlivé úkony, nicméně nedodržení těchto lhůt nemá žádné důsledky a oprávněná osoba se může bránit toliko prostředky proti nečinnosti správního orgánu a dožadovat se např. vydání rozhodnutí. Nový stavební zákon naproti tomu stanoví **fikci bezpodmínečného souhlasného rozhodnutí v případě uplynutí zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí.**[8] Lhůta pro vyjádření nebo vydání závazného stanoviska k záměru je dotčenému orgánu stanovena Novým stavebním zákonem na 30 dnů a běží ode dne doručení žádosti nebo vyžádání stavebním úřadem. Tato lhůta může být prodloužena dotčeným orgánem až o dalších 30 dnů, je-li zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Fikce bezpodmínečného souhlasného rozhodnutí nicméně neplatí v zákonem stanovených výjimkách, kdy takto nemůže být např. nahrazeno JES.

Soudní přezkum rozhodnutí stavebního úřadu

Dle Nového stavebního zákona platí, že **není-li stavebník nebo vlastník stavby** v řízení o žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu **žalobcem**, je toliko **osobou zúčastněnou na řízení**.[9] **Lhůta pro podání žaloby je do 1 měsíce poté, kdy bylo rozhodnutí stavebního úřadu žalobci oznámeno**. Jedná se o poměrně krátkou lhůtu, a to i přesto, že Nový stavební zákon umožňuje žalobu případně rozšířit ve lhůtě 2 měsíců poté, co bylo rozhodnutí stavebního úřadu žalobci oznámeno.

Dle § 158 původního návrhu Nového stavebního zákona byl v žalobě proti rozhodnutí stavebního úřadu účastníkem řízení i stavebník. Následným upuštěním od uvedeného pravidla tak bude v praxi docházet k paradoxní situaci, kdy stavebník nebo vlastník stavby bude disponovat méně procesními právy nežli žalobce, který může být v rámci předmětného soudního řízení zároveň odpůrcem jeho stavby. Jedná se tak o velký nepoměr v procesních právech, který by měl být *de lege ferenda* napraven.

Závěr

S ohledem na shora uvedené lze shrnout, že z deklarované zásady *„Jeden úřad, jedno řízení, jedno razítko“*, první část této zásady, tedy *jeden úřad*, Novým stavebním zákonem naplněna nebyla. Pokud se jedná o *jedno řízení* a *jedno razítko*, ani v tomto případě Nový stavební zákon nenaplňuje doslovně politicky proklamovanou zásadu. V rámci stavebního řízení, tak jak je Novým stavebním zákonem nastaveno, bude stále zapotřebí řada podkladových aktů pro vydání konečného rozhodnutí. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že Nový stavební zákon z většiny původních záměrů a plánovaných institutů, jež měly přinést revoluci stavebního práva, ustoupil. Přesto však Nový stavební zákon přináší řadu změn a zavádí nové instituty, které reálně mohou napomoci nejen zrychlení stavebního řízení, ale celkovému zjednodušení a větší přehlednosti této již ze své podstaty velmi složité právní oblasti, která je imanentní součástí veřejného práva, nicméně má značný přesah rovněž do práva soukromého (viz např. soukromoprávní námitky uplatňované v rámci stavebního řízení).

Lze tedy konstatovat, že se jedná bezesporu o krok kupředu, a tudíž správným směrem. **Aktuální**

znění Nového stavebního zákona představuje v mnoha oblastech žádoucí posun oproti současné právní úpravě v dosud účinném starém stavebním zákoně.[10] V této souvislosti je třeba rovněž podotknout, že ani sebelépe napsaný zákon nevyřeší všechny problémy ze dne na den. Vždy také záleží především na adresátech právní normy, v případě Nového stavebního zákona tedy na všech úřednících, kteří jej budou aplikovat, ale také na přístupu a jednání stavebníků, jakož i všech dalších zúčastněných osob, na které budou ustanovení Nového stavebního zákona v konkrétní věci dopadat. Všichni tito v souhrnu vytvářejí odraz a zhmotnění práva v reálném světě, pro něž bude Nový stavební zákon toliko právní normou určující možnosti a stanovící mantinely. Záležet bude také, jak se v průběhu následujících let vyvine soudní judikatura vztahující se k Novému stavebnímu zákonu. Zda zůstane rigidní, či zda v návaznosti na nově přijatou právní normu napomůže dalšímu rozvoji předmětné právní oblasti.

Nový stavební zákon dle mého názoru nezpůsobí přelomovou revoluci stavebního práva, nicméně jedná se o významný krok postupné evoluce, který by mohl Českou republiku v následujících letech rovněž v této oblasti přiblížit k vyspělé části světa a také dále posílit důvěru občanů v právní stát a jeho řádný chod.

Mgr. Ondřej Jurášek

PURKYT & Co.
ADVOKÁTNÍ A MEDIAČNÍ KANCELÁŘ

Purkyt & Co. advokátní kancelář

náměstí 14. října 496/13
150 00 Praha 5

Tel: +420 257 223 737
E-mail: office@purkyt.cz

---

[1] Nový stavební zákon byl v roce 2021 zvolen nejlepším legislativním počinem pro podnikatelské prostředí v hlasování veřejnosti v anketě Zákon roku. Dostupné >>> zde.

[2] K dispozicici >>> zde.

[3] K dispozicici >>> zde.

[4] K tomu blíže STUDNIČKA, Martin. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? In Právní rozhledy, 2019, č. 9,
s. 331–333.

[5] Srov. >>> zde.

[6] Dostupné >>> zde.

[7] Viz § 4 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku.

[8] Viz § 178 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Srov. § 305 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

[10] Shodně kupř. KORBEL, František. BURYAN Jiří. In: Novela nového stavebního zákona a zákon o jednotném environmentálním stanovisku vyšly ve sbírce zákonů. Dostupné >>> zde.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví