

29. 11. 2022

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

Nový stavební zákon - připomínky k návrhu nové soustavy stavebních úřadů a organizačním hrozbám reformy

Sněmovna v tuto chvíli projednává sněmovní tisk č. 330/0, který se týká novely nového stavebního zákona, která krom jiného řeší především podobu systému stavebních úřadů. Jakkoliv systém čisté státní správy představoval celou řadu rizik, která by nepochybně směřovala k organizačnímu kolapsu systému, zdá se, že novela nového stavebního zákona přinese v důsledku politických kompromisů problémy jiné a v podstatě podobně závažné. Autor článku navíc krom rizik systémových vnímá i celou řadu organizačních překážek a problémů, ke kterým by rád přitáhl pozornost.

V úvodu článku je třeba připomenout, že máme varování z minulosti, která je třeba vnímat. K 1.1.2018 nastal po nepromyšlené novele stávajícího stavebního zákona kolaps stavebních úřadů, který způsobil, že v mnoha oblastech ČR se závazná stanoviska orgánu územního plánování vydávala přes rok od podání žádosti a došlo k paralýze povolování staveb, což bylo následně mediálně probíráno. Krize byla způsobena nedorěšením organizačních otázek při její realizaci. Byl ignorován nedostatek lidí na trhu práce. Celá řada tajemníků nebyla na tento problém připravena, selhala komunikace. Nicméně v době 2% nezaměstnanosti ministerstvo vůbec nepředvíдалo možnou personální krizi.

Tvůrci novely stavebního zákona se bohužel vydávají opět do neadekvátních rizik a výše uvedená situace neslouží jako poučení do budoucna. Stát by měl přitom fungovat stabilně a předvídatelně.

Ke stávající soustavě stavebních úřadů a jejich problémech

V České republice máme soustavu 694 obecných stavebních úřadů. Tyto úřady tvoří zejména 202 úřadů obcí s rozšířenou působností. Tyto úřady vykonávají funkci dotčených orgánů v oblasti dopravy, životního prostředí, památkové péče a krizového řízení. Tyto úřady patří mezi největší s personálním i materiálním zázemím, které by měly potenciál relativně bezproblémově přejít do režimu nového stavebního zákona.

Soustavu dále tvoří 187 úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a 225 stavebních úřadů na obecních stavebních úřadech a 80 na městských částech statutárních měst. Tyto tři kategorie úřadů ve své většině představují nejmenší stavební úřady o 1 - 3 úředních osobách, kde je většinou výkon státní správy vykonáván na nízké úrovni.

V soustavě je zhruba 3500 zaměstnanců a průměrně vychází počet úředníka 4,8 na jeden úřad. Úkolem by mělo být rovnoměrné rozložení úředníků na jednotlivé úřady.

Zejména na stavebních úřadech obcí prvního typu a městských částech je velmi malá úspěšnost při odvolacích řízeních. Tyto malé stavební úřady není možné dostatečně personálně obsadit a v celé řadě případů se obce prvního typu svých stavebních úřadů vzdávají. Na těchto úřadech je problém s kontinuitou při personálních změnách, je zde problém se zastupitelností. A v odborných kruzích panuje shoda, že na těchto malých stavebních úřadech leckdy dochází k selhávání výkonu státní správy. Na tyto problémy měl reagovat nový stavební zákon.

Jeden úřad jedno razítko

Nový stavební zákon byl navržen na podmínky čisté státní správy. Systém povolování staveb jeden úřad – jedno razítko je možný pouze v rámci maximální integrace a při fungování informačních systémů veřejné správy ve věcech stavebního řádu.

Požadavky na novou soustavu jsou v zásadě takové, aby byla vytvořena základní kostra stavebních úřadů, kde budou v maximální míře integrované dotčené orgány, bude se jednat o mini týmy pracovníků o alespoň 4 lidech a půjde o obce, které budou schopny zajistit plynulý přechod na digitalizaci a zajistit pro tyto potřeby technické vybavení a personál pro jeho obsluhu.

Nejjednodušší řešení bylo využít systém stávajících 202 úřadů obcí s rozšířenou působností tzv. „trojkových stavebních úřadů“. Na těchto úřadech jsou umístěny dotčené orgány a jsou dosti často personálně i technicky dobře vybavené. (ale i to není vždy pravidlem)

Tedy již na samém počátku této reformy, kdy se ohlásilo využití soustavy 300 stavebních úřadů, bylo jasné, že budou existovat stavební úřady, které budou muset komunikovat s dotčenými orgány na úřadu obce s rozšířenou působností, což narušuje základní myšlenku jeden úřad jedno razítko. V tom momentě se soustava stala zcela závislou na provedení úspěšné digitalizace.

Nicméně soustava může fungovat pouze tehdy, pokud budou fungovat systémy Portál stavebníka, Evidence elektronických dokumentací a Evidence stavebních postupů. Stavební úřady, vlastníci veřejné a dopravní infrastruktury a dotčené orgány budou muset být technicky a personálně vybaveny tak, že tyto systémy budou umět využívat. Tedy stavební úřady mohou využít integrace DOSSU pouze při úspěšně provedené digitalizaci.

Žádost o povolení záměru podle §184 odst. 2 písm. e) nemusí obsahovat vyjádření či závazné stanovisko dotčeného orgánu. Ta si stavební úřad obstarává sám.

Tato myšlenka vznikala v situaci maximální integrace dotčených úřadů do jednoho celku a může fungovat za situace, že stavební úřady budou s dotčenými orgány mít přístup do úložiště projektových dokumentací.

Pokud bude ponechána stávající podoba integrace stavebních úřadů a dotčených orgánů a nebude spuštěna Evidence elektronických dokumentací, je dobré si říci, že všechny stavební úřady budou v rámci svých řízení přepravovat prakticky všechny projektové dokumentace k dotčeným orgánům a zpět.

Zákonodárce si nechal otevřenou cestu, když navrhuje, že prvoinstančními stavebními úřady budou úřady obcí s rozšířenou působností a další úřady stanovené vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj. Již nyní se však v návrhu objevuje číslo 600+ stavebních úřadů.

Odvolací správní orgány a princip apelace

Hlavní slabinou stávající soustavy stavebních úřadů je velmi malá úspěšnost v odvolacích řízeních a následných soudních přezkumech. Hovořilo se o 50% úspěšnosti v odvolacích řízeních a následně o 40% úspěšnosti v soudních přezkumech. Na tento problém reaguje částečně princip apelace, který v případě špatného projednání přesune plně rozhodování na krajské úřady. Tento předpoklad však může být naplněn pouze tehdy, pokud odvolací správní orgány budou dostatečně personálně posíleny. Jinak hrozí stav, kdy krajské úřady nebudou stíhat projednávat svojí agendu, ke které navíc přibude pozice prvoinstančních vyvlastňovacích úřadů. **Půjde o dramatické prodloužení a v zásadě kolaps podobný tomu po 1.1.2018. Jde o analogickou situaci.**

Odvolacích správních orgánů je celkem 17 a zaměstnávají zhruba 230 osob. Personální posílení těchto odvolacích správních orgánů tak nepředstavuje zásadní zátěž pro státní rozpočet, ale včasné řešení tohoto problému odstraní jednu z hlavních hrozeb reformy.

K absenci kariérní hierarchie v soustavě stavebních úřadů

S tím však souvisí problém absence kariérní hierarchie v systému stavebních úřadů. Je veřejným tajemstvím, že kupříkladu v Praze jsou nejlépe placeny městské části, Magistrát a nejhůře pracovníci ministerstva. Obdobná situace existuje i v některých regionech, jde o veřejné tajemství. Krajské úřady tak prostě nejsou schopné se personálně posílit o kvalitní pracovníky z městských a obecních stavebních úřadů. Tvůrce zákona tuto otázku nebude tradičně řešit, ale již ke konci roku 2024 začne docházet k přetěžování krajských stavebních úřadů a celá řada kolegů očekává předvídatelný kolaps výkonu této agendy.

Potřeba personálního posílení stavebních úřadů a zejména vybudování SOSÚ

Obecným problémem rozhodování stavebních úřadů je nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Ti v nové podobě soustavy stavebních úřadů budou nejprve zapotřebí především v rámci Specializovaného a odvolacího správního orgánu a v rámci Krajských stavebních úřadů. Zákodárce by si měl ujasnit, jaké náklady budou s tímto výkonem státní správy spojeny.

Samostatnou otázkou je pak spuštění činnosti Specializovaného a odvolacího správního orgánu, který by měl začít plnohodnotně spuštěn od 1.7.2023. Je otázkou, jak moc je tento termín reálný. Informace o přípravě vzniku tohoto úřadu nejsou k dispozici.

Specializovaný a odvolací stavební úřad povede řízení pro vyhrazené stavby podle přílohy č. 3 k NSZ. V zásadě půjde o stěžejní infrastrukturní stavby v ČR. Vláda projednává návrh vyvlastňovacího zákona, který stanovuje, že pro tyto stavby bude rovněž plnit úkoly vyvlastňovacího úřadu. Tedy tento úřad by měl být schopen rozhodovat v nejvyšší možné kvalitě a adekvátně tomu být postaven.

Reálnost zavedení informačních systémů veřejné správy na menších obcích

Nelze ale podceňovat otázky materiálního vybavení i na obecních stavebních úřadech. Při diskusi s kolegy z některých trojkových stavebních úřadů je zřejmé, že v rámci obce činnost stavebního úřadu nepředstavuje prioritu. Je třeba si klást otázku, zda stát bude schopen do těchto obcí zajistit odpovídající vysokorychlostní internetové připojení a tyto úřady budou dostatečně technicky vybavené. Pokud dojde k ponechání stávající soustavy 700 stavebních úřadů, bude třeba tyto stavební úřady zajistit tak, aby od 1.7.2024 byly schopny plnohodnotně fungovat. Zejména budí oprávněné pochybnosti, zda stát bude do těchto obcí schopen zajistit kvalifikované pracovníky obsluhující informační systémy. Je otázkou, zda běžný úředník stavebního úřadu bude umět číst dokumentaci v BIM. Stát by měl vyčíslit náklady a garantovat poskytnutí prostředků samosprávám.

Autor se domnívá, že spuštění této agendy představuje výzvu i v rámci 202 úřadů obcí s rozšířenou působností. Zavedení informačních systémů do 694 obcí je z celé řady důvodů utopické. Zejména půjde o vysoké vstupní náklady, zajištění personálu schopného tyto systémy zprovoznit, ale i obsluhovat.

Nízká kvalita projektových dokumentací

Samostatným problémem v procesu povolování staveb je nízká kvalita projektových dokumentací. Z naší praxe víme, že až 90% projektových dokumentací musí být doplňováno, dopracovááno. V celé

řadě případů nejsou leckdy vědomě dodržovány obecné požadavky na výstavbu. Kontrolní orgány ČKA a ČKAIT by měly mít přístup do databáze projektových dokumentací a měla by být zavedena notifikační povinnost stavebních úřadů. Tedy v případě vady žádosti podle §185 NSZ spočívající v neúplné projektové dokumentaci či při porušení obecných požadavků na výstavbu, by stavovská komora měla o těchto skutečnostech dostat informaci od stavebního úřadu a měla by mít možnost kontroly přímo v systému. Tento celkem racionální požadavek v průběhu živelných diskusí nad novým stavebním zákonem byl vypuštěn. Autor je přesvědčen, že zavedení tohoto systému by zásadně přispělo ke zvýšení kvality projektování v ČR. V § 272 NSZ rozšířit oprávnění pro vstup do evidencí na stavovské komory ČKAIT a ČAK je v zásadě snadné legislativní řešení.

Závěr

Při tvorbě návrhu novely se patrně zapomnělo nahlížet na problém v souvislostech celého systému a dopadů jednotlivých změn do praxe. Změna soustavy z čisté státní správy, na kterou byl zákon dimenzován, potřebuje domýšlet provazby. V článku upozorňuji jen na ty nejnápadnější a z mého pohledu nejdůležitější problémy. Až praxe přinese tradičně nové. Zákonodárce by měl v rámci novelizace jít jednoduchou cestou a zvolit model 202 úřadů obcí s rozšířenou působností maximálně integrovaných s dotčenými orgány, zaměřit se na jejich technické a personální vybavení. Zároveň by měly být krajské úřady personálně připravovány na nárůst agendy odvolacího řízení, ale také agendy vyvlastnění. Mělo by se vycházet z pravděpodobného předpokladu, že nově navržená soustava musí fungovat i bez spuštění informačního systému veřejné správy. Jedině tímto způsobem lze zabránit předpokládatelnému kolapsu stavebních úřadů. Samostatnou kapitolou je pak vybudování Odvolacího a specializovaného stavebního úřadu za několik měsíců, který by měl povolovat stěžejní infrastrukturní stavby v ČR a být v podstatě jakýmsi elitním stavebním úřadem. Nový stavební zákon vůbec nereaguje na nízkou úroveň projektových dokumentací v ČR.



JUDr. Jiří Kubík, MBA

e-mail: kubik@plzen.eu

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv](#)

[pohledem Ústavního soudu](#)

- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)
- [Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích \(2. díl\)](#)