

31. 8. 2021

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

# Poznámky k problematice reformy stavebního práva v ČR

Nový stavební zákon zřizuje státní stavební správu, kterou tvoří orgány uvedené v § 15 odst. 1 nového stavebního zákona. Jde po 20 letech o odklon od modelu výkonu přenesené působnosti územní samosprávy.

Státní stavební správu tvoří:

- Nejvyšší stavební úřad
- Specializovaný a odvolací stavební úřad
- Krajské stavební úřady

Prvoinstančními stavebními úřady bude zhruba 300 územních pracovišť 14 krajských stavebních úřadů.

Nejvyšší stavební úřad sice bude vykonávat působnost mu svěřenou v § 21 NSZ, ale působnost v otázkách územního plánování je jinak ponechána krajským úřadům, úřadům obcí s rozšířenou působností, případně obecním úřadům, které budou stát mimo státní stavební správu. Obcím a krajům jsou tak v zásadě ponechány stávající kompetence v územním plánování s tím, že budou metodicky řízeny namísto Ministerstva pro místní rozvoj nově NSU.

Příprava nového stavebního zákona se na úrovni politického projednávání stočila především na souboj o model soustavy stavebních úřadů, jak je nepochybně odborné veřejnosti známo, kdy poněkud překvapivě vyhrál model čisté státní správy pozměňovacím návrhem poslance Kolovratníka. Zde je dobré vnímat souvislosti vzniku smíšeného modelu v době před 20 lety, kdy většina parlamentních stran má silnou základnu v komunální politice a proto byl v roce 2000 prosazen stávající model. Je třeba vzpomenout převládající názory v odborných kruzích té doby, které tento model přijímaly s rozpaky a požadovaly přestřížení výkonu samostatné a přenesené působnosti. Politická vůle ale rozhodla o vzniku modelu, který obsahoval přímý vliv samospráv na výběr vedoucích pracovníků jednotlivých odborů, tedy i vedoucích pracovníků stavebních úřadů. Nelze nezmínit, že tento model byl prosazen tehdejším ministrem vnitra Stanislavem Grossem. Již tehdy se předpokládalo, že tento smíšený model může přinášet problémy, které se přirozeně nabízejí.

To, že je nyní vznik samostatné soustavy státní stavební správy vnímán pracovníky stavebních úřadů i dotčených orgánů převážně kontroverzně a stávající systém je vnímán jako lepší varianta, je způsobeno celou řadou hrozeb a rizik, které si odborná veřejnost uvědomuje. Tato rizika lze rozdělit na organizační a odborná. Nelze také nevidět, že služební zákon, přijatý na nátlak orgánů EU, jehož smyslem je depolitizace státní správy, byl finálně modifikován zásahem Miroslava Kalouska do podoby, která popírá základní smysl tohoto právního předpisu, ale existovala na něm politická shoda všech hlavních stran. Ze zpráv NKU se dozvídáme, že efektivita úřadů v režimu služebního zákona rok od roku klesá. Ilustrativním příkladem kondice státní správy je tvorba nařízení Ministerstvem zdravotnictví v době epidemie covidu-19.

V poslanecké sněmovně byl NSZ schválen především hlasy ANO, SPD a KSČM. Tradiční politické

strany se silným zastoupením na komunální úrovni měly alternativní návrh, který sice také zřizoval NSU, ale ponechával stávající stavební úřady na krajských úřadech a pouze redukoval počet stavebních úřadů zhruba na 300. Tedy panovala všeobecná politická shoda nad potřebou redukce počtu stavebních úřadů, kdy z dostupných dat a zkušeností bylo zřejmé, že na zejména malých stavebních úřadech o 1-2 pracovnících dochází k výkonu státní správy na velmi nízké úrovni. Zcela jistě však státní stavební správa nemůže být chápána jako projev dlouhodobého politického konsenzu na modelu státní stavební správy, což do budoucna přináší nejistotu vývoje.

### **Nejvyšší stavební úřad**

Nejvyšší stavební úřad (§16) bude ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu, územního plánování a vyvlastnění. V jeho čele bude stát předseda, kterého do funkce bude jmenovat vláda. Zde je třeba podotknout, že bylo zvažováno několik variant a již na počátku byla vybrána varianta akcentující co nejvíce nezávislost NSU. Předsedu NSU bude jmenovat a odvolávat přímo vláda a nikoliv ministr, jak bylo původně navrhováno. Vyhrála dále varianta, že sídlo NSU nebude v Praze po vzoru z justice, fyzická vzdálenost má posílit jeho nezávislost. To, že NSU bude nakonec umístěn v Ostravě, lze považovat bohužel za exces, který vyplynul z následných politických jednání při prosazování státní stavební správy. Problém je to zejména s ohledem na personální obsazení tohoto ústředního orgánu státní správy, který nakonec bude pravděpodobně řešen poněkud krkolomně zřízením detašovaného pracoviště v Praze.

Nový stavební zákon v § 32 odst. 2 vymezuje působnost Nejvyššího stavebního úřadu. NSU bude především nadřízeným orgánem specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, bude řídit celou státní stavební správu, kontrolovat, koordinovat a metodicky vést.

### **Specializovaný a odvolací stavební úřad**

Specializovaný a odvolací stavební úřad (§17) bude působit jako stavební úřad ve věcech vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 nového stavebního zákona (stavby dálnic, stavby drah, letecké stavby, stavby vodních nádrží, energetické stavby apod.). Zároveň bude tento stavební úřad nadřízeným správním orgánem krajských stavebních úřadů a zároveň bude orgánem odvolacím. Dále bude vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu. Specializovaný a odvolací stavební úřad bude správní úřad s celostátní působností se sídlem v Praze. U specializovaného a odvolacího stavebního úřadu bude možno v budoucnu provést územní dislokaci jeho pracovišť dle potřeby vyhláškou.

Lze předpokládat, že z hlediska běžné rozhodovací praxe bude tento stavební úřad shromažďovat informace o rozhodovací činnosti krajských stavebních úřadů a pokud tvůrcem metodiky má být ze zákona Nejvyšší stavební úřad, bude nutná spolupráce těchto dvou stavebních úřadů. Lze tak předpokládat, pokud má být NSU adekvátně personálně obsazen tak, aby mohl reálně plnit své metodické úkoly, vznikne detašované pracoviště NSU v Praze.

### **Krajské stavební úřady**

V souladu s §18 odst. 2 NSZ vznikne 14 krajských stavebních úřadů, které budou mít sídlo v krajských městech a jejich územní působnost se bude vztahovat na území vyššího územního samosprávného celku, tj. kraje. Název tohoto kraje pak bude zároveň součástí názvu krajského stavebního úřadu.

Krajské stavební úřady budou základní výkonnou složku celé státní stavební správy. Vzhledem k tomu, že agenda stavební správy s ohledem na svou aktuální dislokaci, četnost, časovou i odbornou náročnost klade poměrně vysoké nároky na hustotu "sítě" stavebních úřadů, je možné v budoucnu vnitřním organizačním opatřením krajského úřadu provést dislokaci územních pracovišť krajských

stavebních úřadů.

Každý krajský stavební úřad bude mít své územní pracoviště (předpokládá se zejména v obcích s rozšířenou působností), které stanoví Nejvyšší stavební úřad vyhláškou. Nejvyšší stavební úřad bude při stanovení územních pracovišť přihlížet k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti.

§ 332 odst. 1 NSZ stanoví, že v první vyhlášce o stanovení územních pracovišť stanoví Nejvyšší stavební úřad územní pracoviště krajských stavebních úřadů tak, aby se územní pracoviště krajských stavebních úřadů nacházela v sídle obecních úřadů, které vykonávaly ke dni 31. prosince 2020 působnost stavebního úřadu, a zároveň splňují alespoň jednu z těchto podmínek :

- počet obyvatel správního obvodu stavebního úřadu byl ke dni 31. prosince 2020 vyšší než 10 000,
- počet pracovních míst, na nichž je vykonávána správní činnost při rozhodování na úseku stavebního řádu, byl ke dni 31. prosince 2019 nejméně 4, nebo
- obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 236 úkonů podle stávajícího stavebního zákona z roku 2006.

Zároveň bude zapotřebí, aby v žádném správním obvodu územního pracoviště krajského stavebního úřadu nečinila vzdálenost z kterékoliv obce do obce, jež je sídlem územního pracoviště krajského stavebního úřadu, více než 35 kilometrů. Pokud by tato podmínka nebyla splněna, zřídí se v dotčeném území nové územní pracoviště krajského stavebního úřadu, aniž by v daném případě musela být splněna alespoň jedna z výše uvedených podmínek pod písm. a) - c)

### **Personální vybavení státní stavební správy**

Předpokládá se, že nová státní stavební správa bude personálně obsazena stávajícími pracovníky stavebních úřadů či dotčených orgánů. Přechod úředníků je řešen v § 312 nového stavebního zákona. Smyslem tohoto článku není podrobně rozebírat formální atributy převodu.

Na otázku personálního obsazení státní stavební správy je podle mého názoru třeba nahlížet v souvislostech. Zapomíná se na skutečnost, že po vzniku správního soudnictví v roce 2003 a vůbec po postupné proměně našeho právního řádu, se novým zvýšeným odborným požadavkům fakticky nepřizpůsobilo personální obsazení stavebních úřadů. Typickým úředníkem stavebního úřadu je středoškolsky vzdělaný stavař. Takoví lidé přirozeně nejsou schopni vést správní řízení a odůvodňovat svá rozhodnutí na úrovni obhajitelné ve správním soudnictví. Z dostupných dat se ví, že v odvolacích řízeních je rušeno přes 50% rozhodnutí. V rámci soudních přezkumů je zhruba rušeno 60% rozhodnutí. To je poměrně tristní stav, který nezvrátí pouhé zavedení apelace a zjednodušení stavebních postupů. Myslet si, že kvalita rozhodování vzroste bez posílení úředního aparátu není reálné.

Nelze rovněž ignorovat reálnou situaci na trhu práce, jako se tomu stalo v roce 2018, kdy prakticky nebylo možné získat nové pracovníky orgánů územního plánování a na mnoha místech docházelo ke kolapsu systému. Z tohoto kolapsu je třeba se poučit. I přes probíhající covidovou krizi a její dopady, je stále aktuálně nedostatek vhodných pracovníků na trhu práce.

Domnívám se, že součástí reformy musí být vytvoření podmínek pro vstup nových lidí do systému. Každé z 300 prvoinstančních územních pracovišť by mělo mít jednoho právně vzdělaného úředníka. Dále dojde ke dramatickému nárůstu agendy a náročnosti agendy na krajských ředitelstvích s ohledem na zavedení apelačního principu do odvolacího řízení, ty by měly být rovněž zásadně personálně posíleny. **S tím nepochybně souvisí i zvýšení nápadu do správního soudnictví.**

Samostatnou kapitolou je pak již zmiňované složité personální obsazení NSU v Ostravě.

## **“Nová agenda“ odstraňování staveb, správního trestání a výkonů rozhodnutí**

Nová úprava řízení o nařízení odstranění stavby (§250 a násl.) umožňuje stavbu dodatečně povolit pouze pokud byl stavebník v dobré víře, stavba nevyžaduje povolení výjimky z obecných požadavků na výstavby a stavebník uhradil pokutu za přestupek, byla-li uložena. Z takto nastavených mantinelů je zjevné, že 99% černých staveb bude směřovat k odstranění. Jde o nejpřísnější přístup k černým stavebníkům od roku 1977 a je otázkou, zda jde o přístup v našich podmínkách dlouhodobě společensky udržitelný. V transparentním elektronickém systému bude jen obtížně obhajitelné nezahájit řízení o přestupku, které se z moci úřední při zjištění porušení zákona zahájit má. I tato skutečnost přispěje k nárůstu agendy přestupků. Stávající úředníci nesplňují kvalifikační požadavky na projednávání přestupků a reálně je neumí úřadovat v dostatečné kvalitě. S tím nepochybně dále souvisí vlastní výkon rozhodnutí. Domnívám se, že se v podstatě jedná o vznik nové agendy, kterou stávající úřední aparát objektivně úřaduje problematicky. Předpokládám, že aby stát zajistil výkon těchto agend, bude muset najmout zcela nové pracovníky. Problematika nečinnosti stavebních úřadů při odstraňování staveb a při výkonu těchto rozhodnutí byla opakovaně kritizována Veřejným ochráncem práv.

## **Úbytek agendy je mýtus**

Řízení o povolení záměru (§182 a násl.) je v podstatě analogické dnešnímu společnému řízení, kterým se úřaduje drtivá většina řízení. Hojně využívané jsou územní souhlasy a ohlášení, které nově nahradí zrychlené řízení (§212). Nová procesní úprava je nepochybně jedním z pozitiv nové úpravy, zejména s ohledem na zjednodušení a přehlednost povolovacích procesů. Dochází k redukci obrovského množství různých povolovacích procesů, ale zcela jistě nepůjde o redukci počtu vyřizovaných žádostí. V podstatě dochází pouze ke změně formy povolování staveb. Obsahově a náročností jde o obdobné postupy. Řízení o povolení záměru klade na úředníka stejné nároky jako dnešní společné řízení.

## **Potenciální organizační problémy při vzniku nové soustavy**

Realizace takto obrovské reformy, při které se vytvoří poměrně složitá organizační struktura na území celého státu a transformace se může týkat až 13000 pracovníků je samo o sobě složitým úkolem, který má být úspěšně vyřešen do 1.7.2023, což je pro celou řadu úkolů příliš krátká lhůta. Cílem článku není destruktivní kritika, ale autor článku vnímá některé aspekty reformy jako riskantní a měly by být věcně diskutovány, abychom se obloukem nevrátili do situace, která nastala po 1.1.2018.

1. Vzhledem k tomu, že NSZ byl schválen proti vůli tradičních politických stran se silnou základnou na komunální úrovni, není zřejmé, které obce a kraje budou ochotné poskytnout své prostory a materiální zázemí. S tím souvisí i prostory pro archivy stavebních úřadů. Tyto otázky byly v průběhu přípravy zákona mnohokrát živě diskutovány, ale reálný výsledek těchto diskusí není veřejně znám.
2. Dále zde je otázka personální u stávajících stavebních úřadů. Veřejné vyhlášení, že nová soustava si ponechá 60%stávajících úředníků způsobila, že v našem správním obvodě odešlo či odchází 10% zpravidla kvalifikovaných lidí, kteří si nejsou jisti svojí budoucností v nové soustavě. Celá řada pracovníků odchod zvažuje. Nahrazování těchto zkušených pracovníků je obtížné.
3. Nová soustava bude potřebovat nové právně vzdělané pracovníky zejména na odvolacích orgánech, ale také při zajištění výkonu agendy odstraňování nelegálních staveb.

4. Nelze opomíjet, že u dotčených orgánů a speciálních stavebních úřadů je ochota přejít do nové soustavy ještě menší. Mohou vznikat problémy s odborným zajištěním těchto specializovaných agend. Agendy dotčených orgánů budou částečně zůstat na obcích, tedy prostor pro ponechání stávajících pracovníků zde bude větší oproti stavebním úřadům, jejichž pracovníci mají jako jedinou alternativu odchod ze stavebního úřadu.
5. Nejpozději k 1.7.2023 zákon předpokládá spuštění funkčních informačních systémů veřejné správy (§ 267). Informačními systémy veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu jsou a) portál stavebníka, b) národní geoportál územního plánování, c) evidence stavebních postupů, d) evidence elektronických dokumentací, e) informační systém identifikačního čísla stavby a f) informační systém stavebního řízení.

Tento úkol působí z pohledu celé řady IT specialistů prostě příliš ambiciózně.

6. Externím problémem nové soustavy, ale zcela jistě ne nedůležitým, je otázka soudních přezkumů ve správním soudnictví. Mezinárodní srovnání ukazují, že výrazně zaostáváme v rychlosti projednávání, jak uvádí Ministryně spravedlnosti ve svých zprávách o stavu justice. Již dnes jsou kupříkladu v našem kraji žaloby projednávány zhruba 1,5 roku a lze se za takové situace legitimně ptát, zda je ústavní právo na soudní ochranu reálně naplňováno? NSZ správní soudnictví nepochybně zatíží ještě více a s předstihem je třeba řešit, kdo tyto kauzy bude ve správním soudnictví projednávat.



JUDr. Jiří Kubík, MBA

e-mail: [kubik@plzen.eu](mailto:kubik@plzen.eu)

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel x společnost\)](#)
- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)

- [Darování pro případ smrti nemovité věci zapsané v katastru nemovitostí a určení výše odměny soudního komisaře](#)
- [Flotilová novela: Kdo a kdy musí nově získat licenci k distribuci pojištění?](#)