

8. 7. 2022

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

Věcná novela nového stavebního zákona zachovává jeho základní principy jen zdánlivě

Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo životního prostředí zveřejnily začátkem dubna návrh věcné novely nového stavebního zákona a zároveň také návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

Nový stavební zákon (č. [283/2021](#) Sb., dále "NSZ") byl schválen vloni, spolu se zákonem č. [284/2021](#) Sb., který změnil 58 souvisejících předpisů. Cílem bylo zásadně reformovat stavební právo, zejména zjednodušit a integrovat rozhodování a zavést novou soustavu stavebních úřadů. Nová vláda už v [programovém prohlášení](#) deklarovala, že provede podstané změny.

Z návrhu [věcné novely NSZ](#) a [návrhu zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí](#) (dále "zákon o JES") vyplývá, že základní cíle těchto návrhů a nejdůležitější navržené změny se týkají především dvou vzájemně souvisejících oblastí: soustavy orgánů stavební správy a rozsahu kompetencí stavebních a dalších úřadů, které se na povolování staveb podílejí.

Pokud jde o první z těchto oblastí, vláda již v programovém prohlášení deklarovala jednoznačný záměr zrušit nezávislou státní stavební správu, obsaženou v loni schválené verzi NSZ, a vrátit se ke „smíšenému modelu“, tedy stavebním úřadům na obcích a krajích. K této otázce se proto dále v tomto textu vyjadřujeme pouze v omezeném rozsahu, protože ačkoliv je možné uvést řadu argumentů ve prospěch oddělení stavebních úřadů od samospráv, je zřejmé, že v tomto směru vláda od svého rozhodnutí neustoupí.

Principu integrace rozhodování není zachován

V oblasti rozsahu a způsobu integrace rozhodování o povolování staveb je situace významně odlišná. V obecných politických prohlášeních Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) [opakovaně uvádělo](#), že hodlá integraci jako princip zachovat, a to dokonce v podobě „jeden úřad, jedno razítko“.

Z návrhů změn NSZ zdánlivě vyplývá, že zůstávají zachovány základní principy reformy, týkající se úpravy řízení o povolení staveb. Pouze na dvou místech se do NSZ doplňuje odkaz na „jednotné závazné stanovisko“ v oblasti ochrany životního prostředí. Ze samotného zákona o JES pak zdánlivě vyplývá, že pokud záměr povolovaný podle stavebního zákona vyžaduje více než jeden podkladový správní akt podle předpisů o ochraně životního prostředí, pak JES všechny tyto akty nahrazuje.

Teprve na úrovni novelizací jednotlivých dalších předpisů je v plném rozsahu zřejmé, kolik dílčích podkladových aktů pro záměry, povolované podle NSZ, má být „staronově“ vydáváno samostatně. Zároveň má podle zákona o JES platit, že dotčené orgány, které by jinak vydávaly podkladové akty, nahrazované JES, místo nich vydávají vyjádření jako podklad pro vydání JES.

Z návrhu změn NSZ ani z návrhu zákona o JES tedy není rozsah dezintegrace povolovacích řízení na první pohled vůbec zřejmý. Při nikoli detailním studiu obou návrhů je možné získat dojem, že princip integrace rozhodování je alespoň v podstatném rozsahu zachován, což však neodpovídá skutečnosti. Výsledný navrhovaný stav rozhodně nelze označit za zachování principu integrace rozhodování. Opětovně jsou, ve značném rozsahu, zaváděny různé formy podkladových aktů s různou závazností a

různým způsobem přezkumu. To je v rozporu s politickými prohlášeními vlády a MMR, že se hlásí k původnímu cíli reformy stavebního práva, tedy zjednodušení a zrychlení povolování staveb i k principu integrace rozhodování.

Posouzení záměru se bude opět rozpadat do samostatných aktů

Model povolování staveb, vyplývající z návrhu novely NSZ a návrhu zákona o JES, zároveň neumožňuje objektivní a komplexní posouzení všech veřejných a soukromých zájmů, dotčených plánovanou výstavbou, v rozumném čase. Posouzení záměru se bude opět rozpadat do řady samostatných aktů, v nichž budou dotčené orgány záměr hodnotit pouze z hlediska dílčích požadavků jednotlivých právních předpisů a jimi chráněných dílčích veřejných zájmů.

Ani tam, kde zákon předpokládá správní uvážení, nebude možné celkové vzájemné srovnání významu dotčených zájmů a nebude stanoveno, že výsledné rozhodnutí má usilovat o jejich optimální vyvážení. V důsledku toho rovněž nebude z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu 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 povolené stavby (či naopak jejího nepovolení). K takovému komplexnímu posouzení záměru nebude mít pravomoc ani stavební úřad, ani žádný jiný správní orgán, podílející se na rozhodování.

Navržená úprava rovněž neumožňuje, aby se účastníci řízení před vydáním rozhodnutí o žádosti o povolení záměru stavebním úřadem 1. stupně efektivně vyjádřili k otázkám, jejichž posouzení má být v pravomoci dotčených orgánů. Tyto otázky budou posouzeny v opětovně zaváděných, dílčích závazných stanoviscích, vydávaných bez možnosti předchozího vyjádření dotčených osob. To platí i pro vydání JES, s výjimkou případu, kdy bude záměr podléhat posouzení svých vlivů na životní prostředí (EIA) a tedy i procesu podle zákona č. [100/2001](#) Sb. Vyjádření k otázkám, řešeným těmito podkladovými akty, v řízení před stavebním úřadem, nebude proto mít žádný věcný význam, neboť stavební úřad nebude k posouzení těchto otázek příslušný.

Jedinou možností účastníků ve vztahu k těmto otázkám tedy bude podání opravného prostředku. Ani v odvolacím řízení nebudou jednotlivé sporné otázky řešeny ve vzájemných souvislostech, ale pouze partikulárně nadřízenými dotčenými orgány.

Nižší úroveň ochrany před nečinností úřadů

Snižuje se rovněž úroveň ochrany před nečinností stavebního úřadu i dotčených orgánů, která přitom je i původním znění NSZ nedostatečná. Zavedením JES se jednak významně rozšiřuje okruh případů, kdy se neuplatní pravidlo, podle něž se v případě nevydání stanoviska dotčeného orgánu v zákonné lhůtě má za to, že dotčený orgán se záměrem souhlasí. Podstatnější však je, že rozšířením okruhu vydávaných závazných stanovisek se výrazně redukuje faktická využitelnost této úpravy. Závazná stanoviska vydaná ve formě „fikce souhlasu“ jsou, s ohledem na zákonný požadavek řádného odůvodnění závazného stanoviska, z povahy věci nezákonná (nepřezkoumatelná). Uplatnění „fikce souhlasu“ je proto reálně možné pouze v případě nezávazných vyjádření a za podmínky, že otázku, k níž se příslušný dotčený orgán fakticky nevyjádřil, zhodnotí úřad vydávající konečné rozhodnutí, tedy stavební úřad. To je ovšem možné pouze v případě, že k tomu má zákonnou pravomoc a kvalifikované úředníky. Obě tyto podmínky navržená úprava ruší.

Návrat ke smíšenému modelu vylučuje integraci podle původního NSZ

Výrazné rozšíření počtu podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu, z nichž většinu by vydávaly obecní a krajské úřady, zvýší rovněž rozsah rizika uplatňování námitek systémové podjatosti jejich úředníků i problému nedostatečné personální kapacity těchto úřadů. Samotná důvodová zpráva

k novele NSZ přitom zdůvodňuje potřebu „racionalizace“ soustavy stavebních úřadů na úrovni obcí. Důslednou „racionalizaci“ ovšem představuje vytvoření soustavy státních úřadů, nezávislých na samosprávách a umožňující zastupitelnost úředních osob v rámci široce definovaného orgánu, resp. stupně rozhodování, jakým je dle platné a účinné úpravy krajský stavební úřad s integrovanými pravomocemi.

Pokud je MMR rozhodnuto tuto variantu opustit a vrátit se ke smíšenému modelu, je dle našeho názoru nutné navrhnout alespoň alternativní změny právní úpravy, které by riziko systémové podjatosti úředníků snížily. Skutečným a legitimním posílením pravomocí samospráv při rozhodování o svém území by však dle našeho názoru mělo být rozšíření jejich pravomocí v oblasti územního plánování, zejména možnosti obcí územním plánem podrobněji regulovat podmínky využití pozemků a výstavby na nich.

Předkladatelé obou návrhů vycházejí z předpokladu, že pokud by bylo rozhodování o povolení záměrů integrováno u stavebních úřadů, došlo by tím automaticky k oslabení ochrany veřejných zájmů. „Automatismus“ tohoto předpokladu je však nepodložený a proto chybný. Dostatečné odborné zázemí na státních stavebních úřadech, tedy přechod dostatečného počtu kvalifikovaných úředních osob pro výkon specializovaných agend na tyto úřady, bylo nezbytnou podmínkou integrovaného rozhodování v podobě upravené platným zněním NSZ. Podle jeho nejen platných, ale i stále účinných ustanovení MMR mělo a stále má zajistit naplnění této podmínky.

Záměr zrušit jednotnou soustavu státních stavebních úřadů podle současného znění NSZ a vrátit se ke „smíšenému modelu“ považujeme obecně za chybný. Zásadně se tak omezuje možnost dosáhnout zrychlení a zjednodušení řízení při zachování nebo zlepšení profesionality a jednotnosti rozhodování a „férovosti“ procesu. Návrat ke smíšenému modelu zároveň vylučuje důslednou integraci rozhodování podle původní koncepce NSZ.

I při zachování smíšeného modelu stavebních úřadů by přitom reálná integrace rozhodování možná byla, byť ne tak důsledná, jako v původním modelu NSZ. Podmínkou by ovšem bylo zachovat stavební úřady výhradně na obcích s rozšířenou působností a krajských úřadech, všechny podkladové akty z oblasti životního prostředí skutečně integrovat do jediného rozhodnutí vydávaného stejným úřadem, který povoluje stavbu, a obě rozhodnutí vydávat ve společném řízení. Doporučujeme proto zásadní koncepční revizi návrhu novely NSZ i návrhu zákona o JES.

Mgr. Pavel Černý


Frank Bold
Advokáti

[Frank Bold Advokáti, s.r.o.](http://frankbold.org)

Údolní 33
602 00 Brno

Tel.: +420 545 213 975

e-mail: info@frankbold.org

© EPRAVO.CZ - Sbírka 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 \(2. díl\)](#)