

Nový stavební zákon - nový zákoník i pro advokáty

Patrně všichni zaregistrovali strhující (a dosti emotivní) boj o nový stavební zákon, který po třech letech příprav tohoto kodexu kulminoval 13. 7. 2021 v opakovaném a úspěšném hlasování Poslanecké sněmovny po vrácení návrhu Senátem. V Poslanecké sněmovně získal návrh 104 hlasy, čímž překonal veto Senátu a směřuje k prezidentu republiky, který již avizoval jeho podporu.

Zřejmě již během léta se tak dočkáme ve Sbírce publikace zákona, který po řadě let představuje opravdu zásadní reformu celé právní oblasti a je de facto kodexem, jakkoli je stavební právo rozloženo i do celé řady, též souběžně novelizovaných složkových zákonů. Pro advokáty to pochopitelně znamená nejen rozsáhlý studijní materiál, ale též příležitost prosadit se s novou právní úpravou. Návrh aktuálně počítá s účinností od 1. července 2023.

Pokud odhlédneme od vypjaté politické diskuse o institucionální reformě, zda mají roli stavebních úřadů vykonávat stovky obcí a krajů v přenesené působnosti, nebo má vzniknout jednotná státní stavební správa po vzoru ČÚZK, zjistíme, že další změny se v diskurzu politické kritiky prakticky neobjevují. Všichni uznávají tristní stav současného povolování staveb, který je svou složitostí, toporností a délkou jedním z nejhorsších na světě. Všichni více či méně chápou, že proces povolování je třeba zjednodušit, zrychlit a integrovat, že by nám vlastně stačilo jedno řízení, že není třeba absolvovat nekonečné instanční ping-pongy a že musíme stavební řízení digitalizovat a přenést díl odpovědnosti na profesionály v oboru.

Ve zkratce lze říci, že nový zákon skutečně zjednoduší a zrychlí stavební řízení. Ruší tradiční územní a stavební řízení i všechny z nich odvozené postupy a zavádí jediné řízení o povolení stavby. Podrobnost dokumentace pro toto řízení má odpovídat stávajícímu územnímu řízení s doplněním statiky a požární bezpečnosti. Dále má platit, že vnitřní detaily staveb mají být věcí stavebníka a kvalifikovaných projektantů, jimž se tím pádem zvyšuje odpovědnost. Zákon dále ruší desítky závazných stanovisek, která paralyzují dnešní proces, a integruje rozhodování o složkových veřejných zájmech do stavebního úřadu. Přináší institucionální reformu, změny hmotného práva i požadovanou digitalizaci.

Institucionální reforma

V Poslanecké sněmovně nakonec zvítězila koncepce plné státní stavební správy. Oproti původnímu vládnímu návrhu sněmovna zákon schválila tak, že veškeré stavební úřady přejdou pod stát. Od toho si lze slibovat přinejmenším sjednocení úrovně činnosti stavebních úřadů, jejich lepší personální a technické vybavení, odstranění systémové podjatosti úředníků na stavebních úřadech územních samosprávných celků a pravděpodobně též významné zlepšení metodického řízení ze strany Nejvyššího stavebního úřadu, reflexe rozhodovací praxe správních soudů, a tedy kvalitnější a předvídatelnější rozhodování.

Podle schválené verze stavebního zákona vznikne Nejvyšší stavební úřad se sídlem v Ostravě, Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady. Ty pak budou mít jednotlivá územní pracoviště a budou rozhodovat v první instanci (podobně jako katastrální úřady či finanční

správa). Specializovaný a odvolací stavební úřad bude jednak druhou instancí pro běžné stavby, jednak bude mít na starosti povolování vyhrazených staveb, např. dálnic nebo letišť (Sněmovnou neprošla snaha zahrnout mezi ně také silnice I. třídy). Tzv. „jinými“ stavebními úřady zůstanou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti, a to u záměrů, které souvisejí s jejich úkoly.

Pokud jde o rozhodování věcí spadajících do působnosti stavebního úřadu, dle jednoho z pozměňovacích návrhů mělo docházet k rozdělování rozhodovaných věcí mezi jednotlivá oddělení na základě veřejně přístupného rozvrhu práce, vydaného vždy na následující kalendářní rok předsedou, resp. ředitelem úřadu, obdobně jako je tomu u soudní agendy. Ačkoli by tento způsob nepochybně přispíval k vyšší míře transparentnosti, protože by bránil účelovým zásahům do přidělování případů jednotlivým úředníkům, tento návrh sněmovnou neprošel.

Povolovací proces

Zákon ruší naprostou většinu samostatných závazných stanovisek dotčených orgánů a integruje posuzování a ochranu veřejných zájmů do stavebního úřadu. Příkladem může být třeba rozhodování o hygieně staveb, jejich dopravním napojení, odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, o odnětí lesních pozemků z lesního půdního fondu, nebo o kácení dřevin. Výjimku z působnosti posuzování úřadu naopak tvoří památky, zvláště chráněná území a hasiči, jejichž tři stanoviska zůstala pro jim vymezené záměry samostatná. I přes velké diskuse se tak v podstatě podařilo udržet hlavní ideu reformy 1 úřad - 1 řízení - 1 razítko, resp. se k ní zákon limitně blíží. Pochvalu navíc zaslouží Ministerstvo pro místní rozvoj, jemuž se podařil nevídaný úspěch - prosadit tyto změny bez jediného rozporu s dalšími resorty. Zvláštní uznání patří též zpravodaji návrhu, poslanci Martinu Kolovratníkovi, jehož komplexní pozměňovací návrh zásadně přispěl ke zlepšení vládní předlohy. Právě on s některými dalšími poslanci, zejména s Adamem Kalousem a Petrem Dolínkem, pronikli nejhluběji do podstaty problému stavebního práva a byli hlavním motorem při prosazování celé reformy v parlamentu.

Prošel také zákaz instančního „ping-pongu“ mezi úřady různých stupňů i některé změny v soudním přezkumu, např. posílení postavení stavebníka v řízení či přednostní projednání žaloby, které byl přiznán odkladný účinek proti povolení stavby.

Pokud jde o lhůty pro rozhodování, u jednoduchých staveb bude muset stavební úřad rozhodnout do 30 dnů ode dne, kdy zahájil řízení, u běžných do 60 dnů a u těch nejsložitějších, spojených s posouzením EIA (které bude rovněž provádět stavební úřad) do 120 dnů. Doplnují se také závazné lhůty pro pořizovatele při pořizování územně analytických podkladů a územně plánovací dokumentace. Jedná se rovněž o užitečnou změnu, která přispěje k včasnosti pořizování podkladů a dokumentace a pořizovatel bude mít jasně zákonem stanovené lhůty, aby bylo zřejmé, do kdy má co učinit.

V politické debatě rezonovala snaha řešit nečinnost úřadů tak, aby s překročením zákonné lhůty na vydání rozhodnutí byly spojeny právní následky. Pozměňovací návrhy nabízely dvě alternativy takových následků: jednak automatické vydání (nepravomocného) stavebního povolení v prvním stupni (mechanismus, s nímž počítal i věcný záměr a původní návrh zákona), a jednak nárok na paušální náhradu újmy za každý den prodlení úřadu s vydáním rozhodnutí. Ani jeden z návrhů však ve sněmovně neuspěl. Teprve čas ukáže, zda je třeba tuto debatu o alternativních řešeních nečinnosti orgánů znovu otevřít, anebo zda jsou reformy stavebního práva v podobě schválené sněmovnou dostatečné. Každopádně se dá očekávat, že situace s nečinností úředníků by se celkově měla v návaznosti na institucionální změny zlepšovat.

Účastníky řízení budou i obce, na jejichž území se záměr má uskutečnit, a ve věcech zasahujících do

zájmů ochrany přírody a krajiny též spolky.

Stavební právo hmotné

Zákon přináší změny v oblasti hmotného stavebního práva. V jeho přílohách se rozlišuje několik druhů staveb: drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní. Stavebník bude muset žádat o povolení u všech staveb s výjimkou staveb drobných. Jednoduché a drobné stavby bude stavebník moci stavět i svépomocí. U staveb pro bydlení bude muset stavebník zajistit stavbyvedoucího, stejně jako v případě, kdy bude odstraňovat stavbu, v níž je například azbest.

Mění se například také některé základní požadavky na vymezení obytné místnosti jako pojmové součásti zákonné definice bytu, konkrétně se omezují závazné požadavky na přímé denní osvětlení a přímé větrání obytných místností, které dnes komplikují povolování bytů v centrech měst (kam zajisté byty a bydlení patří), nebo vyžadují povolování výjimek.

Do zákona se doplňují dnes absentující moderní a environmentální požadavky na veřejný prostor (např. zeleň v ulicích a dalších veřejných prostranstvích) a na využívání území a povolování staveb.

Územní plánování

Pouze menší změny nastávají v oblasti územního plánování. Územně plánovací dokumentace bude mít nadále formu opatření obecné povahy a budou ji nadále schvalovat samosprávy a přezkoumávat soudy dle s. ř. s.

Bohužel těsným rozdílem neprošel požadavek samospráv (kterým reagovaly na přesunutí povolování záměrů do plné stavební správy), aby bylo pořizování územně plánovací dokumentace přesunuto do samostatné působnosti obcí a krajů; jejich pořizování tak zatím bude i nadále výkonem státní správy, přestože jejich schvalování je aktem samosprávy.

Díky pozměňovacím návrhům budou naštěstí zachovány pražské stavební předpisy, takže investoři v hlavním městě se nemusí bát dalších kotrmelců v právní úpravě. Zůstává tak zachován dosavadní stav, kdy má hlavní město privilegované postavení oproti zbytku republiky. Po vzoru Prahy získaly obdobnou možnost i statutární města Brno a Ostrava.

Sněmovnou však již neprošel pozměňovací návrh požadující zakotvení práva všech obcí stanovit si v územně plánovací dokumentaci od celostátních prováděcích předpisů odchylné požadavky, jakými jsou např. požadavky na veřejná prostranství a ulice, odstupové vzdálenosti staveb, oplocení či na parkovací a odstavná stání. S takovým právem obcí přitom počítal věcný záměr zákona i původní návrh expertního týmu. Tento nedostatek poněkud kazí radost z jinak dobrého zákona. Zatímco Praha a nově též Brno a Ostrava mohou rozvádět požadavky na výstavbu v návaznosti na místní specifika a potřeby, ostatní obce bohužel nemají obdobnou možnost zájmy své a svých občanů adekvátně hájit. Tím se snižuje pozitivní dopad, který zákon mohl mít na jejich urbanistický rozvoj.

Jako nešťastné se jeví to, že ministerstvo z nepochopitelných důvodů odmítlo zachovat v novém zákoně zkrácený postup při pořizování změn územně plánovací dokumentace, jež nevyžadují zpracování variant řešení, který je v zákoně od roku 2018 a je hojně využíván v praxi. Hrozí proto, že přijímání změn územních plánů bude složitější než dnes.

Závěr

Přestože byl zákon prosazen (bohužel) bez dohody s opozicí, bude vbrzku platným právem, na které bude třeba se připravit. Po letech tápání a postupného zhoršování stavu stavebního práva dílčími novelami zde tak máme zcela nový kodex, který znamená opravdu revoluční změnu. Zda se podaří,

bude záležet i na tom, jak si ji osvojí samotní úředníci, profesionálové v oboru stavebního práva i advokáti poskytující právní službu v této rozsáhlé a složité oblasti veřejného práva. Jakkoli stávající opozice avizovala po volbách možné změny zákona, ty nemusí být nutně v rozporu s celkovou koncepcí. Jistě může na výsledku voleb záviset institucionální reforma, na kterou jsou hlavně z politických hledisek různé názory, byť v odborné veřejnosti převažuje názor o její správnosti. Ve zbytku jde o zákon, jehož potřebu uznávají všichni a neměl by být ani po volbách zásadněji dotčen. Samozřejmě, jako to bývá, některé pasáže nebyly z různých důvodů dotaženy a zasloužily by si modernizaci a změnu. Zejména tomu tak je u územního plánování, které bylo ve vládním návrhu podceněno, a potřebné pozměňovací návrhy většinou jen těsně neprošly. Ty by měly být po volbách využity k dalšímu zlepšení nového zákona.



Mgr. František Korbela, Ph.D.,

advokát, HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář,

člen Legislativní rady vlády, autor se podílel na přípravě nového stavebního zákona

Text byl uveřejněn v EPRAVO.CZ Magazine 2/2021

Další články:

- [Proč musí obhájce u soudu mlčet?](#)
- [Advokátní úschovy a kolektivní vina](#)
- [Buřty, pivo a nenávisť](#)
- [Kolegialita jako klíč k úspěchu](#)
- [O co aktuálně usiluje vedení ČAK?](#)
- [O důstojnosti advokátního stavu](#)
- [O úspěchu restrukturalizace rozhoduje čas](#)
- [Stojí LL.M. za to?](#)
- [Verba docent ...](#)
- [Hodiny tikají každému](#)
- [Justice před soudem](#)