



Aktuální stav rekodifikace veřejného stavebního práva

Recent Status of Public Construction Law Recodification

Alena Kliková*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt

Příspěvek je věnován otázkám spojeným se změnami a legislativním vývojem právní úpravy veřejného stavebního práva, a to ve vztahu k praktickým dopadům těchto změn. Stavební zákon v posledních letech neustále prochází změnami, které mají vést ke zrychlení a zjednodušení jednotlivých procesů vedoucích k povolování staveb. V současné době probíhá rozsáhlá rekodifikace nejenom stavebního zákona, ale veřejného práva jako celku, včetně reorganizace veřejné správy. Příspěvek bude zaměřen na současný stav rekodifikace, včetně vybraných plánovaných změn. Příspěvek prezentován a publikován na konferenci ExFoS 2020.

Klíčová slova: stavební zákon, územní plánování, stavební povolení, kolaudace, užívání staveb.

Abstract

The paper deals with the issues related to the changes and the legislative development of the legal regulation of the Building Act, in relation to the practical effects of these changes. The Building Act has been constantly undergoing changes in recent years to lead to the acceleration and simplification of individual construction permitting processes. At present, extensive recodification is under way not only of the Building Act, but of public law as a whole, including the reorganization of public administration. The paper will focus on the current state of recodification, including selected planned changes.

Keywords: building act, territorial planning, building permits, acceptance, use of buildings.

1. ÚVOD

Veřejné stavební právo lze považovat za oblast práva, která je nejenom velmi prakticky a odborně zaměřená, ale je to i oblast, která je legislativně zakotvována již po desítky let. Jak bylo mnohokrát uvedeno, pravidla pro výstavbu byla na území zemí českých kodifikována již v době středověku, a to nejenom jako pravidla pro výstavbu, ale byly zakotvovány i technické podmínky výstavby a kontroly splnění těchto podmínek ze strany vrchnosti. Podrobná právní úprava byla zakotvena v 19. století. Právní zakotvení veřejného stavebního práva z konce 19. století lze považovat za kvalitní, a to i s ohledem na to, že příslušné zákony platily do konce čtyřicátých let 20. století. Po této etapě dochází ke změnám v legislativě v návaznosti na změny ve společnosti. V roce 2006 je schválen a vydán stavební zákon č. 183/2006 Sb., který nabyl účinnosti k 1. 1. 2007. Tento stavební zákon byl za svoji krátkou dobu účinnosti již mnohokrát novelizován. Jak bylo v řadě případů uváděno zákonodárci, některé tyto novely byly tzv. zásadní. Poslední velká novela byla schválena v roce 2017 (zákon

č. 225/2017 Sb.) s účinností od 1. 1. 2018. Avšak ani tato legislativní změna nepřinesla očekávané výsledky a nedosáhla kýženého cíle. Jako zásadní problém stávajícího legislativního prostředí ve vztahu k povolování staveb bývá uváděna pomalost jednotlivých řízení, konkrétně délka procesu vedoucího k povolení staveb. Jedná se o opakovaně kritizovaný problém české právní úpravy veřejného stavebního práva.

V současné době je legislativně projednávána komplexní rekodifikace celého veřejného stavebního práva, která se dotkne nejenom stavebního zákona, ale obrovského množství právních předpisů, které se stavebnictvím souvisí. Deklarovaným cílem zákonodárce je snaha přiblížit veřejné stavební právo standardům vedoucím k jeho zefektivnění, odstranění obstrukcí, průtahů či bariér, které dnes omezují výstavbu a rozvoj České republiky. Jak bylo uvedeno v úvodu vymezených cílů¹⁾, dnešní společenské a ekonomické prostředí si žádá, aby stavební právo stanovilo jednoduchá, aplikovatelná, vymahatelná a srozumitelná pravidla,

¹⁾ Viz www.mmr.cz.

kteřá zajistí výstavbu klíčových dopravních staveb a další infrastruktury.

Příspěvek se níže bude věnovat aktuálnímu stavu výše uvedené rekodifikace a vybraným navrhovaným změnám.

2. AKTUÁLNÍ STAV REKODIFIKACE²⁾

2.1 Věcný záměr stavebního zákona

V roce 2019 byl zveřejněn věcný záměr stavebního zákona, který představil základní pravidla veřejného stavebního práva, včetně návrhu na reformu veřejné správy, která by měla být součástí rekodifikace veřejného stavebního práva.

Dle článku 4. Legislativních pravidel vlády, věcný záměr obsahuje mimo jiné *návrh věcného řešení, z něhož musí být zřejmé, že:*

1. navrhované řešení navazuje na provedené zhodnocení,
2. z vyhodnocení alternativních řešení, která byla při přípravě věcného záměru zvažována, a z vyhodnocení důsledků nepřijetí navrženého řešení vyplývá, že věc nelze řešit jinak než zákonnou úpravou.

Dále věcný záměr návrhu zákona obsahuje také *způsob promítnutí navrhovaného věcného řešení do právního řádu, předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí.*

V únoru (6. 2. 2019) byl věcný záměr stavebního zákona předán k připomínkovému řízení, které bylo ukončeno 28. 2. 2019. Věcný záměr následně projednali komise Legislativní rady vlády a dne 19. 6. 2019 k návrhu vydala stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády³⁾.

2.2 Paragrafované znění stavebního zákona

Paragrafované znění nového stavebního zákona bylo předloženo k připomínkovému řízení dne 25. 11. 2019. Připomínkové řízení bylo ukončeno dne 23. 12. 2019.

V současné době navržené paragrafované znění stavebního zákona by mělo projít fází vypořádání připomínek. Dále dle článku 10 Legislativních pravidel *návrh zákona, upravený podle výsledků připomínkového řízení, popřípadě i podle připomínek nebo podrobných stanovisek Evropské komise nebo jiných členských států Evropské unie v případě podle čl. 2a, nebo podle výsledku konzultace v případě podle čl. 8a, se zašle k projednání vládě tak, že se po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který návrh zákona zpracoval, nejprve vloží do elektronické knihovny a v též den zašle člen vlády návrh zákona předsedovi vlády. Vložení návrhu zákona do elektronické knihovny Úřadu vlády se považuje rovněž za předložení návrhu zákona Legislativní radě, která je povinna návrh projednat ve lhůtě do 60 dnů. Před samotným posouzením*

²⁾ Příspěvek byl zpracován dle stavu rekodifikace ke dni 13. 1. 2020, s tím, že stav rekodifikace se průběžně doplňuje v návaznosti na aktuální projednávání a pokračování legislativního procesu.

³⁾ <https://www.mmr.cz/getattachment/a948d179-a4a3-4229-912c-f3a9a7086552/predsedyne-LRV-final.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf> (zdroj ke dni 13. 1. 2020).

Legislativní radou bývá návrh zákona předložen vybraným komisím Legislativní rady vlády.

Dle článku 11 Legislativních pravidel návrh zákona, *schválený vládou ve znění upraveném podle závěrů ze schůze vlády, je vládním návrhem zákona. Součástí vládního návrhu zákona je důvodová zpráva. Orgán, který návrh zákona vládě předložil, vloží vládní návrh zákona, včetně důvodové zprávy a dalších souvisejících materiálů zasílaných s vládním návrhem zákona Poslanecké sněmovně, do elektronické knihovny.*

3. VYBRANÉ NAVRHOVANÉ ZMĚNY

3.1 Reorganizace veřejné správy a dotčené orgány

Jak je uváděno Ministerstvem pro místní rozvoj, rekodifikace by měla z institucionálního hlediska zajistit vybudování nové dvoučlankové soustavy stavebních úřadů tvořené Nejvyšším stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady se sídlem v jednotlivých krajích s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností⁴⁾. Vytvoření jednotné struktury státní stavební správy je považováno předkladatelem za zásadní změnu, která odstraní nedostatky v činnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů. Nejvyšší stavební úřad bude ústředním správním úřadem s celostátní působností. Oddělením státní správy od samosprávy zcela zmizí i hrozba systémové podjatosti, která plyne právě ze spojeného modelu veřejné správy a je dnes velkým problémem⁵⁾.

Mělo by také dojít k částečné integraci dotčených orgánů do státní stavební správy. Mělo by dojít k přesunu některých pravomocí z dosavadních dotčených orgánů. Jejich kompetence a činnosti by měly být integrovány v nově vzniklém stavebním úřadu. Konkrétně § 4 navrhovaného stavebního zákona uvádí:

„Ochrana veřejných zájmů

Státní stavební správa chrání veřejné zájmy podle tohoto zákona a další veřejné zájmy zejména v oblasti

- a) života a zdraví lidí,
- b) životního prostředí a přírodních zdrojů,
- c) státní památkové péče,
- d) veřejné infrastruktury,
- e) půdního fondu, zemědělství, lesnictví a chovatelství,
- f) nerostného bohatství, hornické činnosti a výbušnin,
- g) výroby a hospodaření s energií,
- h) obrany a bezpečnosti státu,
- i) požární ochrany a integrovaného záchranného systému,
- j) prevence závažných havárií, integrované prevence a omezování znečištění,
- k) práva na územní samosprávu.“

Dotčené orgány by většinou neměly vydávat samostatná podkladová stanoviska pro rozhodnutí, ale měly by se přímo podílet

⁴⁾ Pozn.: V návaznosti na projednávání připravované novelizace došlo ke změnám, a to k návrhu, aby na úrovni obcí s rozšířenou působností zůstal současný spojený model veřejné správy zachován a výkon stavebního úřadu byl zajištěn v přenesené působnosti. Zdroj: https://www.mmr.cz/getmedia/0c47a179-b7e1-486a-ab8a-84c439eca9fe/Brozura-MMR_verze_4-2-stare-grafiky-Delimitace-a-NSU-final.pdf.aspx?ext=.pdf [zdroj ke dni 24. 2. 2020]

⁵⁾ <https://www.mmr.cz/getmedia/5e53b6c2-079a-4942-b3b6-cedf944b601f/Brozura-Rekodifikace-stavebnio-prava-Verze-Meziresortni-pripominkove-rizeni.pdf.aspx?ext=.pdf> [zdroj ke dni 13. 1. 2020]

na vydávání rozhodnutí. V řadě případů by mělo dojít k určitému rozštěpení působnosti dotčených orgánů. Tato schizofrenie je velmi kritizována odbornou veřejností.⁶⁾ Lze přisvědčit, že takovéto navrhované řešení je přinejmenším sporné a dle názoru autorky neposkytuje dostatečný právní základ pro změnu v organizaci veřejné správy v navrhovaném rozsahu.⁷⁾ Jako další námitka proti navrhovanému řešení se nabízí i stávající praxe, kdy současný dlouholetý princip organizace veřejné správy, tedy členění pravomocí orgánů dle rezortů vychází mimo jiné z rezortního organizačního principu. Tento princip zajišťuje vždy v dané oblasti výkonu veřejné správy jednotný výkon s jedním ústředním orgánem veřejné správy včetně ochrany veřejných zájmů v rámci daného rezortu.

Další změnou v organizaci veřejné správy by pak mělo být sloučení speciálních stavebních úřadů s obecnými (§ 8 a násl. navrhovaného stavebního zákona), a to i přes skutečnost, že oddělení obecných a speciálních stavebních úřadů je založeno již historicky z důvodů technické specifčnosti staveb, jež jsou speciálními stavebními úřady povolovány (např. povolování staveb vodních děl se od 19. století vyvíjelo po samostatné linii (zákon č. 93/1869 (říšský vodní zákon), pro České země zákon č. 71/1870 – vodní zákon, pro Slezsko zákon č. 65/1870, zákon č. 51/1870, o používání vod a ochraně před nimi.), včetně toho, že povolování staveb speciálními stavebními úřady úzce souvisí i s jinými činnostmi na daném úseku, např. u staveb vodních děl se jedná o povolování nakládání s vodami.

3.2 Automatické povolení (§ 106)

Návrh zavádí mimo jiné institut tzv. automatického povolení, kterým se svým způsobem převádí celý proces stavebního řízení do režimu ohlašování.

⁶⁾ Např. Otevřený dopis proti věcnému záměru nového stavebního zákona 101 akademiků ze dne 16. 4. 2019, zdroj: https://www.scribd.com/document/407686487/Otevr-ny-dopis-StavZ-16-4-19#from_embed (ke dni 19. 6. 2019).

⁷⁾ KLIKOVÁ, Alena. Dotčené orgány a ochrana veřejných zájmů ve stavebním právu a jejich vliv na délku řízení vedených dle stavebního zákona. *Stavební právo: bulletin*, Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2019, roč. 2019, č. 2, s. 36–41. ISSN 1211-6386.

„(1) Pokud stavební úřad nerozhodne do 60 dnů od zahájení řízení nebo ve lhůtě prodloužené podle § 102 odst. 2, dojde v první den po uplynutí této lhůty k automatickému povolení záměru.“

Kritiky bývá tento návrh označován za velmi sporný, neboť je otázkou, zda taková úprava bude mít deklarovaný dopad, tedy urychlení povolovacího řízení. Prvním důvodem je obava, že stavební úřady z nedostatku času, budou žádosti rozhodovat negativně, neboť nebudou schopny např. ve velkých věcech řádně vše posoudit a projednat. Na stanu druhou zde vzniká riziko, že tímto způsobem bude naopak „povolena“ stavba, u níž je povolení zcela nežádoucí.

4. ZÁVĚR

Jak je z výše uvedeného patrné, současný stav rekodifikace veřejného stavebního práva je ve fázi projednávání paragrafovaného znění stavebního zákona. Vzhledem k rozsáhlosti řešené problematiky a k množství kritických připomínek, je možné, že cesta k vyřešení všech problémů bude ještě dlouhá. Navrhovaná účinnost stavebního zákona by měla být k 1. 1. 2022. Je však otázka, zda je tento termín reálný, neboť v době dvou let by mělo dojít k rozsáhlé digitalizaci a k zajištění reorganizace veřejné správy spočívající v oddělení stavebních úřadů a části dotčených orgánů.

Jednoznačně lze souhlasit se základní ideou návrhu zákona, tedy urychlením a zjednodušením stavebních řízení, je však otázkou, zda navrhovanými změnami je možné tohoto cíle dosáhnout.

5. LITERATURA

- [1] Stavební zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- [2] Návrh rekodifikace veřejného stavebního práva.
- [3] Návrh nového stavebního zákona.
- [4] KLIKOVÁ, A. Aktuální stav rekodifikace veřejného stavebního práva. *Sborník příspěvků konference Expert Forensic Science Brno 2020*. VUT v Brně, Ústav soudního inženýrství, Brno, 2020, s. 284–288, ISBN 978-80-214-5829-1.

Správná citace:

KLIKOVÁ, A. Aktuální stav rekodifikace veřejného stavebního práva. *Soudní inženýrství*, 2020, 31(1), 22–24.

DOI: <http://dx.doi.org/10.13164/SI.2020.1.22>. ISSN 1211-443X.