

Rekodifikace veřejného stavebního práva: quo vadis?

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.,
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Anotace: Příspěvek se zabývá aktuální problematikou rekodifikace veřejného stavebního práva, konkrétně právními otázkami, které vyvolává nestandardní přístup státu k legislativnímu procesu přípravy věcného záměru nového stavebního zákona a s tím spojených změn v souvisejících právních předpisech. Autor podává kritický rozbor některých klíčových ustanovení z pohledu ochrany veřejných zájmů, především zájmů na ochraně životního prostředí a zajištění práv veřejnosti.

Summary: Author deals with the recent most important topic, recodification of the public building legislation in the Czech Republic, especially the non-standard legislative procedure – a preparing of the new building legislation and the proposal for the amendments of the key environmental legislation. This article focuses on the selected main problems of this recodification, namely the public participation in building permitting process and the protecting of the public interest in environmental protection.

Klíčová slova: stavební zákon, veřejný zájem, stavební řízení, právo životního prostředí, účast veřejnosti

Key words: Building Act, public interest, building permitting process, environmental law, public participation

Úvod do problematiky

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo v srpnu 2018 do vlády dokument s názvem „**Rekodifikace veřejného stavebního práva**“ s podtitulem „Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“.¹ Materiál zpracovaný a předložený Ministerstvem pro místní rozvoj navazuje na informaci, kterou vládě ČR předložila v září 2017 ministryně pro místní rozvoj. Jednalo se o materiál „Základní teze rekodifikace veřejného stavebního práva“, který identifikoval problémové oblasti současné úpravy veřejného stavebního práva s tím, že budoucí právní úprava by měla směřovat k podstatnému zrychlení a zjednodušení přípravy a realizace stavebních záměrů.

Předložený materiál ze srpna 2018 přinesl podle předkladatele ilustrativní přehled o rozsahu a roztržitosti právní úpravy týkající se oblasti veřejného stavebního práva s demonstrativním výčtem souvisejících zákonů, včetně zohlednění příslušnosti rezortů k těmto zákonům.

Je třeba uvést, že právní okolí ke stavebnímu zákonu tvoří asi 80 zákonů, což svědčí podle Ministerstva pro místní rozvoj o zcela zásadní roztržitosti a v důsledku i nepřehlednosti a komplikovanosti právní úpravy. Účelem materiálu ze srpna 2018 a jeho jednotlivých částí, včetně grafického znázornění, bylo seznámit členy vlády se současně platnou situací právních předpisů veřejného stavebního práva, s obsáhlostí problematiky rekodifikace veřejného stavebního práva, s definicí problému i s ná-

vrhy řešení a cíli v jednotlivých oblastech, včetně předpokládaného harmonogramu prací.

Na podzim roku 2018 uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen též „MMR“) jménem České republiky s Hospodářskou komorou ČR dohodu o tom, že návrh nového stavebního zákona připraví Hospodářská komora ČR. Dohoda byla formálně nazvána jako „Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky“. Její podstatou je závazek Hospodářské komory ČR připravit pro MMR návrh nového stavebního zákona (včetně jeho paragrafovaného znění) a odpovídající závazek MMR tuto legislativní subdodávku přijmout, poskytnout komoře „maximální možnou potřebnou podporu a součinnost“ a učinit „maximum pro rychlý postup v legislativním procesu“. Na základě uvedené dohody Hospodářská komora ČR spolu s příslušnou advokátní kancelář (sic!) připravila věcný záměr nového stavebního zákona a v únoru 2019 jej předložila MMR s tím, aby k němu ostatní ministerstva, jiné správní úřady, jakož i další instituce (například veřejná ochránkyňe práv) a i nevládní profesní a jiné subjekty mohly uplatnit své připomínky. Materiál vyvolal očekávaný zájem, připomínek se sešlo víc jak 1600 (!). V současné době (konec května 2019) projednává věcný záměr Legislativní rada vlády.

Tento článek se zabývá klíčovými tématy obsahu a kritikou² věcného záměru nového stavebního zákona,

¹ Text v souboru pdf na <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Stavebni-pravo/Rekodifikace-verejneho-stavebniho-prava> (navštíveno 20. 5. 2019).

² Při formulování názorů v tomto příspěvku děkuji za konzultace a inspiraci především Petru Svobodovi z katedry správního práva PF UK v Praze, Haně Müllerové z Ústavu státu a práva AV ČR a Ondřeji Víchovi z katedry správního práva a finančního práva PF UP v Olomouci.

a to především z pohledu správního práva a práva životního prostředí.³

Výchozí teze předkladatele věcného záměru nového stavebního zákona

Základním a stěžejním právním předpisem, který je v gesci Ministerstva pro místní rozvoj, je stavební zákon č. 183/2006 Sb., který je převážně procesním předpisem a který vedle části územního plánování obsahuje procesní ustanovení týkající se rozhodování o umístování a povolování stavebních záměrů, tj. o vyřízení žádosti stavebníka o povolení požadovaného stavebního záměru.

V Programovém prohlášení současné vlády ČR je kromě jiného stanoveno, že „vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice, prosadí rekodifikaci veřejného stavebního práva a zjednoduší a zkrátí přípravu staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti“.

Potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila v průběhu projednávání poslední novely stavebního zákona (přijata zákonem č. 225/2017 Sb.), která přinesla sice podstatné, leč dílčí změny. Aby byla úprava veřejného stavebního práva efektivní a funkční, a rovněž aby přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb a povolovacích procesů, je nezbytné připravit nejen nový stavební zákon, ale je nutné navrhnout a přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést též podstatnější reformu veřejné správy v České republice. Novela platného stavebního zákona provedená zákonem č. 225/2017 Sb. ovšem vyvolala v odborné veřejnosti značnou kritiku, zejména z pohledu odstranění práv spolků účastnit se povolovacích procesů podle stavebního zákona či dopadů na pravomoc a působnost orgánů ochrany přírody a krajiny.⁴

Podíváme-li se do citovaného materiálu Ministerstva pro místní rozvoj projednaného v září 2018 na schůzi vlády ČR, seznámíme se s výchozími tezemi, proč připravit rekodifikaci veřejného stavebního práva. Předkladatel materiálu na jednání vlády chtěl patrně vzbudit především dojem, že podle dosavadní právní úpravy a praxe je stavebník chudák, kterému každý (ale především veřejná správa) háže klacky pod nohy (což explicitně znázorňují i rádobvytipné úvodní barevné piktogramy včetně použití slova „chudák“). Při bližším seznámení se s textem podle Ministerstva pro místní rozvoj, „pokud chce stavebník realizovat určitý záměr, pak musí v drtivé většině případů oslovit projektanta, který mu zpracuje zákonem požadovanou dokumentaci, jejíž obsah a rozsah je stanoven v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu.

Stavební záměr musí být v první řadě v souladu s územně plánovací dokumentací. Vybraná témata, která je třeba na úseku územního plánování změnit, jsou popsána v kapitole *Územní plánování*. Projektant dále musí při projektové činnosti respektovat **obecné požadavky na výstavbu**. Tyto požadavky však nejsou stanoveny pouze v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu, ale jsou stanoveny i v mnoha dalších předpisech, které jsou v gesci dalších rezortů, přičemž jsou v těchto předpisech stanovována specifika pro jednotlivé druhy a typy staveb, jak je dále příkladmo ukázáno. Následně je graficky znázorněno, ve kterých předpisech je upraven **obsah a rozsah projektové dokumentace** a v gesci kterého rezortu tyto právní předpisy jsou.⁵

Ministerstvo pro místní rozvoj si ovšem vzalo na paškál především dotčené orgány hájící/chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Nejvíce jim leží v žaludku orgány z rezortu životního prostředí. „Všeobecná kritika zdoluhavé přípravy staveb se vždy bohužel soustředí pouze na stavební zákon, který z pohledu investora představuje konečnou fázi povolovacího procesu. Je třeba si však uvědomit, že stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. **Problematika dotčených orgánů** představuje závažný letitý problém. V příslušné kapitole jsou ukázky počtu zákonů a rezortů, v jejichž gesci tyto právní předpisy jsou, a ve kterých je založena působnost správního orgánu jako dotčeného orgánu pro postupy a řízení před stavebním úřadem a v oblasti územního plánování. Hlavním problémem současné právní úpravy je velký počet dotčených orgánů, roztržitost této právní úpravy v mnoha zvláštních zákonech a rozdílnost forem vyjadřování – závazná stanoviska/stanoviska/rozhodnutí/vyjádření dotčených orgánů. V mnoha zákonech není ani důsledně založena důvodnost a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů a konkrétní požadavky na obsah závazných stanovisek a stanovisek dotčených orgánů. V našem současném právním řádu je dále též **celá řada zvláštních zákonů upravujících pro stavebníka další požadavky**, spočívající v získání dalších podkladů, povolení, výjimek atd., které jsou nezbytné pro získání finálního povolení. Některé příklady jsou v předkládaném materiálu též uvedeny.

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva musí být vyřešena i léta přetrvávající nevyhovující **organizace veřejné správy** spočívající ve velké roztržitosti výkonu státní správy jednak mezi obecnými, speciálními a jinými stavebními úřady, ale také na úrovni obcí, krajů a rezortů. Složitá struktura stavebních úřadů se stanovením věcné a místní příslušnosti je zakotvena nejen ve stavebním zákoně, ale i v řadě dalších zákonů. Pozitivní změny nelze dosáhnout, aniž by se nezměnila organizace výkonu státní správy na úsecích umístování a povolování realizace staveb, což vyvolá nejen zcela novou úpravu ve stavebním zákoně, ale i zásadní úpravy v mnoha souvisejících zákonech, což v důsledku bude znamenat i zcela zásadní

³ Tento příspěvek byl zpracován v rámci vědecké činnosti na katedře správního práva Fakulty právnické ZČU v Plzni.

⁴ Viz například FRANKOVÁ, M. Změny v právní úpravě ochrany přírody při umístování staveb a změnách využití území. *České právo životního prostředí*, 2017 (45), č. 3, s. 56–79 nebo SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastnění ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58.

⁵ Viz citovaný dokument Ministerstva pro místní rozvoj, s. 11.

a podstatnou reformu veřejné správy. Změna celého systému by měla přispět kromě jiného také ke zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování.

Po sjednocení struktury stavebních úřadů bude třeba v co možná nejvyšší míře sjednotit těž povolovací řízení.⁶

Shrneme-li tedy, předkladatel vládního materiálu vidí nedostatky vedle vlastní rezortní materie (územní plánování, stavební řád) především v organizaci veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva a v oblasti úlohy dotčených orgánů hájících veřejné zájmy. V tomto posledním bodě je to jistě alarmující zjištění, uvědomíme-li si, že ochrana veřejných zájmů je, či měla by být prioritou státu, například dle čl. 7 Ústavy ČR.

Úvahy nad věcným záměrem rekodifikace veřejného stavebního práva

Jak již jsem uvedl výše, na základě zářijového jednání vlády na podzim roku 2018 a rozhodnutí pana premiéra⁷ o zapojení Hospodářské komory ČR do procesu přípravy celkové rekodifikace veřejného stavebního práva, uzavřelo Ministerstvo pro místní rozvoj jménem České republiky s Hospodářskou komorou ČR dohodu o tom, že návrh nového stavebního zákona připraví Hospodářská komora ČR. Její podstatou je závazek Hospodářské komory ČR připravit pro MMR návrh nového stavebního zákona (včetně jeho paragrafovaného znění) a odpovídající závazek MMR tuto legislativní subdodávku přijmout, poskytnout komoře „maximální možnou potřebnou podporu a součinnost“ a učinit „maximum pro rychlý postup v legislativním procesu“. V únoru 2019 Hospodářská komora ČR návrh věcného záměru nového stavebního zákona předložila MMR s tím, aby k němu ostatní ministerstva, jiné správní úřady, jakož i další instituce (například veřejná ochránkyně práv⁸) a i nevládní profesní a jiné subjekty mohly uplatnit připomínky. Připomínek vesměs velmi kritických se sešlo na 1600 (!). I to svědčí o špatné kvalitě, jednostranném zaměření a účelovosti věcného záměru.

Rád bych na tomto místě shrnul některé zásadní úvahy a kritické výhrady k věcnému záměru rekodifikace veřejného stavebního práva.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 kompetenčního zákona⁹ je Ministerstvo pro místní rozvoj kromě jiného ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu, tzn., že plně zodpovídá za tyto dvě oblasti včetně příslušné legislativy. Podle ustanovení § 24 kompetenčního zákona „ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti,

jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“. Jsem toho názoru, že v demokratickém právním státě, který má státní službu, není žádný rozumný a legitimní důvod, proč by měl návrh nového stavebního zákona připravovat kdokoli jiný než příslušné ministerstvo. Právě do působnosti MMR, které je ústředním správním úřadem pro úseky územního plánování a stavebního řádu, patří příprava zákonů z oblasti stavebního práva. Uzavřená dohoda deklasuje MMR do úlohy, ve které jen uplatňuje požadavky a připomínky k připravovanému zákonu. A v tomto směru vzbuzuje i pochybnosti o souladu s § 24 zákona č. 2/1969 Sb.: „Ministerstva ... připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti...“

Pokud jde o obsah stavebního zákona, ten upravuje ve své podstatě konfliktní vztahy, v nichž na jedné straně stojí stavebník, který chce rychle realizovat svoji stavbu, a na druhé straně vlastníci a uživatelé sousedních nemovitostí, obyvatelé, obce, ale i různé dotčené orgány a instituce, přičemž každý z nich hájí své zájmy, které jsou často v rozporu se zájmy stavebníka. Hospodářská komora ČR je zájmovým podnikatelským svazem, který sdružuje mimo jiné největší tuzemské stavební a developerské korporace. Reprezentuje tak v rámci vztahů upravených stavebním zákonem zájmy jedné strany, a to podnikatele ve stavebnictví, potažmo stavebníky. Věcný záměr rekodifikace stavebního práva včetně návrhu nového stavebního zákona je tak jednostranně a účelově zaměřený. Jeho koncepce není z pohledu hájení veřejných zájmů, především na ochraně životního prostředí a lidského zdraví.

Věcný záměr nového stavebního zákona navrhuje, aby celé řadě dotčených správních orgánů (zejména orgánům ochrany přírody a památkové péče¹⁰) byla odňata část jejich působnosti související s výstavbou a byla převedena na stavební úřady. Má tak vzniknout model, ve kterém působnost týkající se ochrany celé řady zvláštních veřejných zájmů bude organizačně rozštěpena mezi (i) dosavadní správní orgány a (ii) stavební úřady, přičemž stavební úřady mají hájit tyto zvláštní veřejné zájmy v souvislosti s výstavbou, zatímco dosavadní správní orgány mají hájit ty samé zvláštní veřejné zájmy ve všech ostatních případech. Tento schizofrenní model je z hlediska organizačních principů státní správy nesmyslný a hrozí chaosem v řádné ochraně veřejných zájmů na úseku životního prostředí a památkové péče.

Věcný záměr nového stavebního zákona dále navrhuje, aby byla zásadním způsobem oslabena pravomoc těch dotčených správních orgánů, kterým má být ponechána

⁶ Tamtéž, s. 11–12.

⁷ Tamtéž, s. 53.

⁸ Podstatu problémů věcného záměru nového stavebního zákona shrnula veřejná ochránkyně práv ve svém článku Záminka pro omezování práv. *Lidové noviny*, 6. 3. 2019.

⁹ Zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Podle posledních neoficiálních informací se Ministerstva kultury a pro místní rozvoj dohodla, že orgány památkové péče nebudou integrovány. Osobně nevidím rozdíl mezi orgány ochrany přírody a orgány památkové péče, respektive proč by měly být integrovány orgány ochrany přírody; výsledek přičítám pasivitě (záměrné?) ministra životního prostředí.

jejich dosavadní působnost v ochraně životního prostředí, související s výstavbou, zejména správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. Jejich pravomoc vydávat v řízení podle stavebního zákona k projednávaným stavebním záměrům závazná stanoviska má být změněna na pravomoc vydávat jen nezávazná vyjádření. Těmi by stavební úřad nebyl vázán a mohl by rozhodnout i v rozporu s nimi. Názor dotčených správních orgánů a ochrana jimi hájených veřejných zájmů by tak měla být v řízení podle stavebního zákona procesně degradována a stavební úřad by mohl autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti, a to například i na území národních parků. To je absolutně nepřijatelné. K takovým krokům, respektive takové zásadní změně, není žádný věcný ani právní, žádný rozumný ani logický důvod. Představuje extrémní riziko pro ochranu zákonnosti a veřejných zájmů na ochranu přírody a krajiny. Dle mého názoru by se také taková právní úprava dostala do rozporu s čl. 7 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení „stát dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Podle judikatury Ústavního soudu zde stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí.¹¹ Obsah věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva však svědčí o pravém opaku.

Věcný záměr nového stavebního zákona dále navrhuje model, v rámci kterého by počítačový systém „automaticky vygeneroval“ stavebníkovi rozhodnutí o povolení stavby, pokud by stavební úřad nestihl ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí. Tento model umožňuje, aby bylo legálně vydáno povolení stavby i v rozporu se zákonem, s územním plánem, bez ohledu na námitky dalších účastníků řízení i stanoviska dotčených správních orgánů. Představuje extrémní riziko pro ochranu zákonnosti, veřejných zájmů i soukromých práv a zájmů dalších účastníků řízení a je patrně i v rozporu s obecnými zásadami správního práva.¹²

Konečně je třeba uvést, že věcný záměr nové stavební legislativy i nadále nepočítá s účastí veřejnosti, respektive v podobě spolků, na řízeních vedených podle stavebního zákona. Problémem je, že podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 225/2017 Sb., se od 1. 1. 2018 nemohou spolky účastnit správních řízení vedených podle stavebního zákona, i když jsou v nich dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.¹³ Převzetí tohoto sporného ustanovení, které bylo napadeno i u Ústavního

soudu¹⁴, do věcného záměru nového stavebního zákona, bylo rovněž v připomínkovém řízení k věcnému záměru rekodifikace stavebního práva častým předmětem kritiky, především ze strany akademické sféry a nebo Kanceláře veřejné ochrany práv.¹⁵

Závěr

Výše uvedené kritické poznámky samozřejmě nevyčerpávají všechny sporné prvky věcného záměru rekodifikace, omezil jsem se pouze na některé zásadní. Ze všech výše uvedených důvodů považuji věcný záměr rekodifikace veřejného stavebního práva včetně nového stavebního zákona za nepřijatelný a vzhledem k jeho celkové koncepci i za nezpůsobilý k dalšímu projednávání v legislativním procesu. Věcný záměr je nevyvážený, totiž jednostranný a účelový, ve prospěch soukromých investorských zájmů. To považuji za absolutně nepřijatelné. Měl by být stažen z legislativního procesu a využit pouze jako analytický podklad pro další legislativní práci. Za nejzásadnější problém pak považuji skutečnost, že stát zde vědomě rezignuje na svou úlohu a odpovědnost vyplývající z čl. 7 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení „stát dbá na šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Podle judikatury Ústavního soudu zde stát hájí veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Obsah věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva však svědčí o pravém opaku. V době závažných problémů životního prostředí v naší zemi, zejména projevujících se klimatických změn a jejich důsledků, jako je především dlouhodobé sucho, by měl stát usilovat o omezování antropogenních vlivů, které tyto jevy vyvolávají a prohlubují. Degradace zemědělské půdy a masivní zastavování krajiny představují některé z nich. V tomto kontextu pak věcný záměr nového stavebního zákona reprezentuje téměř pravý opak toho, co v zákonné úpravě výstavby potřebujeme. Odpovím-li si na otázku vyřčenou v názvu tohoto příspěvku, quo vadis, veřejné stavební právo se ocitá na rozhraní a o tom, kam zamíří, se dozvíme patrně v nejbližší době, podle harmonogramu schváleného dokumentu by účinnost nové stavební legislativy měla být 2023. Jak bude vypadat a zda se to opravdu stihne, to lze nyní koncem května 2019 těžko spekulovat. Pokud by ovšem obsahově nová legislativa vypadala tak jako věcný záměr na jaře 2019, bude to odklon od politiky ochrany životního prostředí, ale i lidských práv a svobod.

¹¹ Viz například sp. zn. IV. ÚS 254/02 ze dne 28. 1. 2003 nebo nálezy ÚS ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. 34/03 nebo další nálezy: sp. zn. 256/2010 nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018.

¹² Touto problematikou se zabýval především Petr Svoboda. SVOBODA, P. *Jak nepřestavět české stavební právo*, Česká pozice, ceskapozice.lidovky.cz, 2019. Další kritické poznámky viz například STUDNIČKA, M. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? *Právní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 331–333.

¹³ K tomu například SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58 nebo VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 3, s. 36–55.

¹⁴ Řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 i po téměř dvou letech stále trvá (stav konec května 2019). K této problematice blíže viz Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, 2017 (43), č. 1, s. 10–21.

¹⁵ Viz například SVOBODA, P. Ústavněprávní aspekty účastenství ekologických spolků ve správních řízeních. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2, s. 50–58 nebo ŠABATOVÁ, A. Záminka pro omezení práv. *Lidové noviny*, 6. 3. 2019 nebo STUDNIČKA, M. Nový stavební zákon aneb rychlost nade vše? *Právní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 31–33.