

NOVELA STAVEBNÍHO ZÁKONA SE BLÍŽÍ DO FINÁLE CO VŠECHNO VYPLYNULO Z JEJÍHO DOSAVADNÍHO PROJEDNÁVÁNÍ?

Roman Vodný

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, byl připraven na základě Programového prohlášení vlády ČR, kde se vláda zavázala v oblasti územního plánování a stavebního řádu připravit novelu stavebního zákona, která přinese zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení.

Bylo zvažováno, zda pojmout změnu zákona komplexněji a zpracovat věcný záměr nového stavebního zákona. Rozhodující se však ukázalo časové hledisko, protože nový stavební zákon by si podle zkušeností z minulosti vyžádal několik let přípravy. Vzhledem k tomu, že je potřeba zjednodušení procesů uvést do praxe co nejrychleji, bylo přistoupeno ke zpracování novely stavebního zákona a souvisejících zákonů.

Proces přípravy rozsáhlé novely stavebního zákona byl značně zdoluhavý. V meziresortním připomínkovém řízení se sešlo několik tisíc připomínek, z toho většina z nich byla zásadního charakteru a tak jejich vypořádání trvalo velmi dlouhou dobu. Obtížné bylo také projednání návrhu zákona v Legislativní radě vlády a tak byl finální návrh zákona schválen vládou ČR až dne 21. září 2016 usnesením č. 828.

1. Vládní návrh novely stavebního zákona

Základní změny, které vládní návrh na úseku územního plánování obsahoval:

- Novela zcela zásadně zkracuje procesy pořizování aktualizací zásad územního rozvoje krajů a změn územních plánů a regulačních plánů, pokud nebude potřeba změnu řešit ve variantách. Tím dojde k úspoře cca 3/4 roku až rok. Přitom nikdo nebude krácen na svých právech.
- U liniových staveb, u kterých se prokáže, že je objektivně nelze umístit do koridoru vymezeného v územním plánu (například na podkladě geologického průzkumu), bude možné v nezastavěném území vybočení z koridoru. Tím odpadne nutnost změny územního plánu před realizací liniové stavby a realizace se v těchto případech urychlí cca o 2 roky.
- Protože není reálné, aby každá obec měla vedle územního plánu i regulační plán pro část svého území, bude smět zastupitelstvo obce rozhodnout o pořizení územního plánu s prvky regulačního plánu.
- Podmínkou nabytí účinnosti aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace bude zveřejnění jejího úplného znění po aktualizaci nebo změně z důvodu odstranění pochybností při rozhodování, co platí.
- Budou zkráceny lhůty pro podání podnětu k přezkumu nebo návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým se vydávají zásady územního rozvoje nebo územní plány, ze 3 let na 1 rok ode dne nabytí jeho účinnosti, a to shodně pro všechna opatření obecné povahy.
- Dokumenty územního plánování budou povinně zveřejňovány na internetu.

- Zavádí se závazné stanovisko orgánu územního plánování. Důvodem je, že nově budou smět v území umísťovat stavby nejen obecné stavební úřady (na různých úrovních), ale všechny stavební úřady (tzn. i jiné a speciální), je nezbytné závazným stanoviskem orgánu územního plánování koordinovat mj. využití území a plnit další cíle a úkoly územního plánování.

Hlavní změny se však týkaly oblasti stavebního řádu. Návrh novely stavebního zákona umožní, aby souběžně s územním řízením či společným řízením došlo k posouzení vlivů na životní prostředí, je-li vyžadováno. Je třeba zdůraznit, že je na volbě investora, zda si zvolí samostatné postupy či integrované postupy, tzn., zda projde procesem posuzování vlivů na životní prostředí před řízením u stavebního úřadu (tak jako je to možné dnes), či si zvolí proces územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí anebo dokonce společné řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Princip je nastaven tak, že stanovisko EIA není vydáno před řízením, ale až v jeho průběhu.

Z dalších změn na tomto úseku zákona lze uvést následující:

- Na regulovaném území se malým stavebníkům rozšiřuje možnost realizace běžných doplňkových staveb malých rozměrů, jako jsou např. ploty do výšky 2 m, které nehraničí s veřejným prostranstvím, zcela bez jednání se stavebním úřadem.
- Bez stavebního povolení nebo ohlášení bude možné provádět také stavby pro zemědělství větších rozměrů než doposud.
- Ohlášení postačí k provedení dříve umístěných rodinných domů nebo staveb pro rodinnou rekreaci bez ohledu na velikost jejich zastavěné plochy; umožněna je jejich svépomocná výstavba a užívání ihned po dokončení.

- Dochází k výrazným změnám u kolaudace staveb. Novela zde akcentuje ochranu veřejných zájmů a odpovědnost osob zúčastněných na výstavbě. Konkrétně to znamená, že do budoucna budou kolaudaci podléhat pouze ty druhy staveb, které dnes vyžadují vydání kolaudačního souhlasu. Všechny ostatní stavby lze užívat po jejich dokončení bez kontroly stavebních úřadů. U těchto druhů staveb pak novela navrhuje možnost navrácení institutu kolaudačního řízení v případech, kdy stavby nebudou připraveny k bezpečnému užívání, popřípadě potřeby stanovit závazné podmínky pro užívání stavby. Cílem je vedení transparentního řízení podle pravidel správního řádu.
- Stavební úřady se oprošťují od složitosti zkoumání soukromoprávních vztahů. Pro účely vydání veřejnoprávního povolení nebo souhlasu postačí žadatel, který není sám vlastníkem pozemku nebo stavby, doložit prostý souhlas vlastníka, případně spoluvlastníků, u bytového spoluvlastnictví souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství nevzniklo.

2. Projednání v Poslanecké sněmovně

Do Poslanecké sněmovny byl návrh zákona doručen dne 3. 10. 2016 a byl zaevidován jako sněmovní tisk č. 927. Organizační výbor Poslanecké sněmovny doporučil návrh k projednání třem výborům: Hospodářskému výboru, Výboru pro životní prostředí a Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který určil jako garanční výbor. Zároveň určil jako zpravodaje návrhu poslance Ing. Josefa Uhlíka. První čtení proběhlo dne 26. 10. 2016 a Poslanecká sněmovna návrh přikázala k projednání výše zmíněným výborům.

Projednávání ve výborech bylo zahájeno dne 15. 11. 2016 ve Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, následující den, 16. 11. 2016, byl návrh projednán v Hospodářském výboru. Oba výbory projednávání přerušily a umožnily poslancům podávat pozměňovací návrhy. Další jednání proběhlo dne 8. 2. 2017. Tento den návrh projednaly všechny tři výbory.

Na výborech bylo podáno velké množství pozměňovacích návrhů (dále též jen „PN“), mnohé z nich duplicitně v garančním výboru a Hospodářském výboru. Výbory pak schválily celkem 63 pozměňovacích návrhů.

Druhé čtení proběhlo na 55. schůzi Poslanecké sněmovny dne 28. 2. 2017, 3. čtení pak 5. 4. 2017 na 56. schůzi. Poslanecká sněmovna schválila návrh změny zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů a postoupila jej Senátu Parlamentu ČR.

3. Pozměňovací návrhy v Poslanecké sněmovně

K návrhu zákona bylo v Poslanecké sněmovně uplatněno několik desítek pozměňovacích návrhů. Z těch byla vidět zjevná snaha o mnohem větší změny v celém systému stavebního práva, nejen v samotném stavebním zákoně.

3.1 Nepřijaté pozměňovací návrhy

Uplatněno bylo také několik značně problematických pozměňovacích návrhů, které nakonec naštěstí nebyly přijaty, ale je zajímavé se u nich zastavit s krátkým komentářem.

Prodloužení platnosti starých územních plánů

Prvním byl návrh na prodloužení termínu platnosti územně plánovací dokumentace obcí schválené před 1. 1. 2007, tedy podle dříve platného stavebního zákona. Tento návrh původně počítal s posunem až do roku 2031, nakonec však byl upraven s termínem do roku 2024. Byla to snaha vyvolaná zejména problémy, ve kterých se potácí dvě největší města v zemi, Praha a Brno. Je však třeba si uvědomit, že současná právní úprava přinesla odlišný proces přípravy, projednání, ale i obsah a formu vydání územních plánů a garantuje mimo jiné vyšší míru ochrany práv dotčených osob. Termín platnosti původní územně plánovací dokumentace byl posouván opakovaně, podle současné právní úpravy již na 14 let od nabytí účinnosti stavebního zákona, a další prodloužování tohoto provizoria není vhodné i s ohledem na skutečnost, že většina obcí a měst, i těch velkých (lze připomenout např. Ostravu, Plzeň nebo Olomouc), v daném termínu dokázala vydat nový územní plán.

Ministerstvo pro místní rozvoj v této souvislosti několikrát navrhovalo, aby současnou novelou nebyla lhůta prodloužována, ale v případě, že by obě nebo jedno z výše zmíněných měst skutečně termín prokazatelně nezvládalo splnit, byla na přelomu let 2018 a 2019 provedena jednoduchá novela stavebního zákona, která by spočívala pouze v prodloužení termínu platnosti starých územních plánů. Z dosavadních zkušeností panují totiž velké obavy, že po posunu termínu obě města opět poleví ve své snaze pořídit nový územní plán, soustředí se na změny těch současných a za pár let tak budeme stát před stejným problémem.

Problematika zemědělských staveb

Za naprosto nepřijatelné pak bylo možno považovat pozměňovací návrhy vztahující se k problematice zemědělských staveb. Jednalo se o několik dílčích pozměňovacích návrhů, které by však měly dalekosáhlé dopady.

První z nich znemožňoval vyloučit územně plánovací dokumentací umístování zemědělských staveb ve volné krajině, a to i v případě, že by takové vyloučení bylo ve veřejném zájmu. To by znamenalo, že zemědělské stavby by mohly být ve volné krajině umístovány prakticky kdekoli bez

toho, aniž by je bylo možné i z objektivních důvodů zakázat. Pro ilustraci lze uvést konkrétní příklad. Mohlo by tak dojít k situaci, kdy taková stavba bude umístěna např. ve vymezeném koridoru pro dálnici nebo železnici, což by zcela znemožnilo realizaci těchto významných infrastrukturálních záměrů, které jsou navíc v mnoha případech součástí celoevropsky významných projektů společného zájmu.

Jiný návrh požadoval, aby každý územní plán bez rozdílu povinně vymezoval plochy pro zemědělské stavby a zahrádkářskou činnost. Takovýto návrh byl nejen zcela nesystémový, ale v řadě případů dokonce nesplnitelný a tudíž jej bylo možné považovat za protiústavní. Opět lze uvést konkrétní příklad. Pokud by v území nebyl žádný soukromý záměr na vymezení ploch pro zemědělské stavby nebo pro zahrádkářskou činnost a obec by neměla své vlastní vhodné plochy, nemohla by dostát požadavku stavebního zákona, a tudíž by nemohla ani pořídit a vydat svůj územní plán. Ve svých důsledcích tak uvedený pozměňovací návrh zasahoval do ústavou zaručené ochrany vlastnického práva a do práva obcí na samosprávu.

U požadavku na povinné vymezení ploch pro zahrádkářskou činnost lze uvést ještě jeden příklad. Představme si malé obce, které jsou rozestě v zemědělské krajině. Všechny domy mají poměrně rozsáhlé hospodářské zázemí, včetně zahrad o rozlohách až několika tisíc metrů čtverečních. U takových obcí je požadavek na povinné vymezení ploch pro zahrádkářskou činnost zcela nesmyslný. A pouze lze předpokládat, že takovýchto obcí je v České republice většina.

Problematika náboženských staveb

Za protiústavní a nesystémové řešení bylo možné považovat rovněž pozměňovací návrhy zavádějící regulaci umístění náboženských staveb. Tento pozměňovací návrh byl mediálně velmi často probírán, ovšem zajímavá byla v této souvislosti pouze ta část, že by toto dopadlo především na Ústředí muslimských obcí v ČR, resp. na výstavbu mešit ve městech a obcích. Nicméně návrh byl mnohem komplexnější a problematičtější i z jiných úhlů pohledu.

Prvním problémem bylo, že nebyla zřejmá ani ta základní skutečnost, kdo a podle jakých kritérií by v případě přijetí měl pojem „náboženská stavba“ vykládat a proč tento pojem vůbec nezahrnuje ty „náboženské stavby“, které patří registrovaným církvím a náboženským společnostem, které jsou nositeli zvláštních práv podle zákona o církvích a náboženských společnostech, když tyto stavby zcela evidentně jsou taktéž „náboženskými stavbami“.

V rámci PN však bylo navrženo, aby regulační plán vždy stanovil podmínky pro umístění „náboženských staveb“ a o tomto také bylo povinně uspořádáno místní referendum dle speciálního zákona a výsledek tohoto referenda byl pro pořizovatele regulačního plánu závazný. Jako velký problém nad rámec zákona o místním referendu bylo možné spatřovat požadavek, který stanovoval, že v případě, že místní referendum není platné, má se za to, že souhlas

s možností umístění náboženských staveb nebyl dán. Takovýto požadavek nemá žádnou zákonnou oporu, a proto bylo nutné jej považovat za nepřijatelný. Pod čarou je možné ještě poznamenat, že místní referendum o otázce možné výstavby jakékoliv stavby může obec uspořádat již podle současné právní úpravy a není nutné tento požadavek zbytečně a nekoncepčně vtělovat do stavebního zákona.

Lze uvést pro lepší představu konkrétní příklad. Byly by jako náboženské stavby hodnoceny také ty objekty, které slouží např. pro správu záležitostí určité církve? A byly by za náboženské stavby považovány i objekty, u kterých by si konkrétní církev pronajímala pouze část podlahové plochy? Také proto bylo nutné s tímto pozměňovacím návrhem nesouhlasit.

Problematika liniových staveb

Jeden z pozměňovacích návrhů také požadoval, aby byl do stavebního zákona vložen pojem „liniové stavby“. Potřeba řešit tuto definici byla zdůvodňována novelou občanského zákoníku zákonem č. 460/2016 Sb., který uvádí výčet staveb, které ze zákona nejsou součástí pozemků a nepodléhají tak principu občanského zákoníku, podle něž jsou stavby součástí pozemků, na nichž stojí. Podle této novely občanského zákoníku nejsou součástí pozemků liniové stavby. Nicméně v textu stavebního zákona se liniová stavba nepoužívá, proto není důvod pojem liniové stavby definovat ve stavebním zákoně. Stavební úřad stavby umísťuje a povoluje podle jejího druhu a způsobu užívání.

Navíc jako problematičtější byla vnímána také skutečnost, že definici v předpise veřejného práva se chtěl řešit stav upravený soukromým právem, protože ani prosazení PN nemuselo situaci řešit s ohledem na základní zásady vyjádřené v § 1 občanského zákoníku, kde se mj. uvádí, že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.

Definice, co je liniovou stavbou, byla také určena velmi široce. Že se těmito stavbami rozumí stavby pozemních komunikací, železničních drah, stavby vodovodů a kanalizačních a další podobné stavby lze souhlasit bez výhrad. Dále uváděné stavby letecké nebo vodní nádrže však dosavadní praxe za liniové nepovažuje.

Nekolaudování staveb elektronických komunikací

Zásadní nesouhlas byl vysloven také s PN, který požadoval, aby stavby elektronických komunikací byly vyloučeny z procesu kolaudace. PN vycházel z chybného závěru, že se dnes sítě elektronických komunikací nekolaudují. Síť elektronických komunikací stejně jako ostatní síť energetické (elektrina, plyn, teplo) a vodovodní nebo kanalizační řady se však podle platné úpravy stavebního zákona kolaudují.

Kromě toho byl PN v rozporu s vládním návrhem zákona o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých

souvisejících zákonů, který transponuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/61/EU ze dne 15. května 2014 o opatřeních ke snížení nákladů na budování sítí elektronických komunikací do českého právního řádu. Cílem implementace této směrnice je stanovit určitá minimální práva a povinnosti platné v celé EU se záměrem usnadnit zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a mezdovětvovou koordinaci. Vládní návrh zavádí novou agendu - jednotné informační místo - jejíž náplní bude například na žádost poskytovat informace o stávající fyzické infrastruktuře.

Předběžná držba

Kontroverzním návrhem byl PN, který zaváděl do zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, institut tzv. předběžného uvedení v držbu. Navrhovaná úprava neměla žádnou vazbu na obecnou úpravu držby obsaženou v občanském zákoníku, kdy tento předpis nezná institut předběžného uvedení v držbu na základě rozhodnutí správního orgánu. Z návrhu nebyl zřejmý přesný rozsah práv, která mohou být předmětem předběžného uvedení v držbu a jak se to dotkne práv třetích osob (nájemců, pachytů) nebo předmětu zástavy apod.

3.2 Přijaté pozměňovací návrhy

Výše uvedené PN nebyly plánem Poslanecké sněmovny přijaty. Poslanci však schválili celou řadu pozměňovacích návrhů. Mezi ty nejzásadnější patří následující.

Přijat byl pozměňovací návrh, který do stavebního zákona vkládá nový § 23a, který definuje, kdo je oprávněný investor a jaké má práva a povinnosti, včetně práva podat na místně příslušném krajském úřadu žádost o informování o projednávání návrhů zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů, která bude platná 5 let a bude možné ji podat opakovaně.

Hlasováním na plénu byl odsouhlasen také pozměňovací návrh, který posouvá platnost starých územních plánů až do roku 2022. K tomuto pozměňovacímu návrhu mělo MMR negativní postoj, nicméně výsledek lze považovat za rozumný kompromis.

Velký rozruch mezi odbornou i laickou veřejností vyvolat pozměňovací návrh, který novelizoval § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jeho podstata spočívá v tom, že se v uvedeném odstavci mění slova „správního řízení“ na slova „řízení podle tohoto zákona“. Tento PN byl masivně medializován, jeho podstata mnohokrát vysvětlována.

Stručně lze říci, že podle tohoto návrhu novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny nebudou již spolky účastníky správních řízení [např. řízení při umístování a povolování staveb, pokud toto řízení nenavazuje na posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)], ale pouze řízení vedených podle

tohoto zákona. Oproti dnešnímu stavu se tak již spolky (zejména tzv. „environmentální spolky“) nebudou moci účastnit řízení vedených stavebními úřady o záměrech, které nebyly posuzovány podle zákona č. 100/2001 Sb. a nebudou se moci účastnit řízení vedených podle dalších odvětvových zákonů, pokud tyto zákony neobsahují vlastní úpravu účastníků řízení.

Pouze stručně lze uvést, že jeho přijetí neznamena, že by do budoucna nebyla zajištěna ochrana přírody a krajiny. Ochranu tohoto veřejného zájmu vždy hájí příslušný dotčený orgán, tj. orgán ochrany přírody a krajiny. Je nutné také zdůraznit, jak ostatně bylo řečeno výše, že se nic nemění na vstupu tzv. dotčené veřejnosti do řízení podle stavebního zákona, kdy podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, může být v případě, že jde o záměr, který vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí (stavební úřad vede tzv. navazující řízení), účastníkem řízení dotčená veřejnost, což je spolek existující minimálně 3 roky nebo spolek, který podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.

4. Projednání v Senátu

Do Senátu byl návrh zákona doručen dne 9. 5. 2017 a zaevidován jako senátní tisk č. 108. Lhůta pro projednání byla v souladu s jednacím řádem Senátu stanovena do 8. 6. 2017. Zákon byl Organizačním výborem přidělen k projednání Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu, Ústavně-právnímu výboru, Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a Stálé komisi Senátu pro rozvoj venkova. Zpravodajkou návrhu zákona byla určena senátorka Jitka Seitlová. Diskuze v Senátu se bohužel ve velké míře soustředily na změnu v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a ostatní změny byly ve velké míře značně upozaděny.

Ústavně – právní výbor návrh novely stavebního zákona projednal na své 9. schůzi dne 17. května 2017. Usnesením č. 44 těsnou většinou doporučil Senátu projednávaný návrh zákona zamítnout. Hlavním důvodem pro zamítnutí byla zejména výše uvedená změna v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu návrh projednal na své 8. schůzi dne 23. května 2017 a jasnou většinou doporučil Senátu přijmout návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

Stálá komise Senátu pro rozvoj venkova projednala návrh zákona na své 5. schůzi dne 30. května 2017 a usnesením č. 22 doporučila Senátu schválit návrh zákona ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou.

Garanční Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí zahájil projednávání na své 7. schůzi dne 17. května 2017, kterou následně přerušil do 30. května. Na přerušném jednání dne 30. května 2017 výbor nejdříve hlasoval o doporučení schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Tento návrh nebyl

těsnou většinou schválen. Následně výbor hlasoval o předložených pozměňovacích návrzích, nicméně doporučení Senátu schválit návrh ve znění pozměňovacích návrhů nebylo přijato. Garanční výbor tak nepřijal žádné usnesení.

Plénum Senátu o návrhu jednalo dne 7. 6. 2017. Při projednávání bylo v podrobné rozpravě načteno několik pozměňovacích návrhů, z nichž některé byly plénem odsouhlaseny. Usnesením č. 180 ze dne 7. 6. 2017 vrátil Senát návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů a současně pověřil senátorky Jitku Seitlovou a Renatu Chmelovou, aby návrh odůvodnily v Poslanecké sněmovně.

5. Pozměňovací návrhy v Senátu

Diskuze na plénu Senátu byla poměrně dlouhá a i senátoři nakonec hlasovali o uplatněných pozměňovacích návrzích.

5.1 Nepřijaté pozměňovací návrhy

I v Senátu bylo tedy uplatněno několik problematických pozměňovacích návrhů, které nakonec plénum Senátu nepřijalo.

Územní plán s prvky regulačního plánu a zkrácený postup pořizování změny územního plánu

První z návrhů požadoval vypuštění možnosti pořizovat územní plán s prvky regulačního plánu. Důvodem měla být zejména následná nejistota, jaká regulace v území platí. Jednalo se o lichou obavu, vyplývající zřejmě z nepochopení procesů územního plánování a systémů, jakými je tvořen územní plán a jaký je jeho vztah k regulačnímu plánu.

Dalším PN byl zásah do zkráceného postupu pořizování změny územního plánu, který navrhoval vrátit etapu zadání, což by k žádoucímu zkrácení v zásadě nevedlo. Důvodem bylo, že se k etapě zadání může vyjadřovat veřejnost a nově by o toto právo byla připravena, čímž je objektivně krácena na svých základních právech. I přes opakovanou argumentaci, že zadání je více méně souborem obecných pokynů pro projektanta a nelze z něj zcela usuzovat, jaké bude konečné řešení, nadto podle judikatury soudů je zadání nezávazné pro další pořizování územního plánu a má z něj být pouze vycházeno, byl PN uplatněn.

Problematika staveb pro environmentální výuku dětí

Dalším poměrně problematickým PN byl návrh, který zaváděl pojem „stavby pro environmentální výuku dětí“, přičemž však nebylo vůbec zřejmé, co se tímto pojmem myslí (a to ani ze zdůvodnění). Tento pojem byl zaváděn do několika ustanovení stavebního zákona, především do § 18 odst. 5, kde rozšiřoval seznam staveb, zařízení a opatření, které se mohou v nezastavěném území umísťovat v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nezakazuje.

Nadto ovšem zaváděl nový odstavec 7, který v zásadě požadoval možnost umísťovat tyto stavby i v zastavěném území, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Nebylo možné akceptovat možnost umísťovat určitý typ staveb a zařízení v zastavěném území přímo ze zákona, neboť intenzita zásahu do práv dotčených osob by v takovémto případě byla vysoká a zásah do legitimního očekávání zejména dotčených vlastníků nemovitostí by byl bez odpovídající regulace využití území v územně plánovací dokumentaci naprosto neproporcionální.

Samozřejmě dalším problémem byla skutečnost, že pojem „stavba pro environmentální výuku dětí“ není v právních předpisech v současné době definován a není tak zřejmé, co všechno zahrnuje. Výhodnocení, zda se jedná o stavby, které vyhovují pojmu „stavby pro environmentální výuku dětí“, by tak bylo na příslušném stavebním úřadu, který by si musel učinit správní úvahu.

Dotčená veřejnost

Veřejná diskuze k novele stavebního zákona se však ve velké míře stáčela k účasti veřejnosti (spolků) v řízeních, tj. na pozměňovací návrh k § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podstata tohoto návrhu je popsána výše. Senát hlasoval o PN, který měl znění § 70 odst. 3 vrátit do stávající podoby, nicméně plénum Senátu tento PN nepodpořilo.

Jako kompromisní návrh byl však předložen PN, který zaváděl nový § 174a s podtitulem „dotčená veřejnost“ do stavebního zákona. Podle něj by mohly spolky, nadace, ústavy, obecně prospěšné společnosti, jejichž předmět činnosti je ochrana životního prostředí, kulturních hodnot a veřejného zdraví vstupovat do všech řízení a procesů podle stavebního zákona, které by vedly orgány územního plánování a stavební úřady při splnění daných podmínek.

Je potřeba na úvod konstatovat, že na úseku územního plánování mohou již dnes spolky vstupovat do procesu pořizování územně plánovacích dokumentací, což je právo, které je jim přiznáno konstantní judikaturou správních soudů.

Jako problematickou je však potřeba vnímat definici „správních orgánů“ uvedenou v tomto ustanovení. Navržené znění jednoznačně uvádělo, že se jedná o „orgány územního plánování a stavební úřady“. Orgánem územního plánování jsou podle stavebního zákona orgány obcí (§ 6 stavebního zákona), orgány krajů (§ 7 stavebního zákona), Ministerstvo obrany (§ 10 stavebního zákona) a Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 11 stavebního zákona).

Nově tak dotčená veřejnost, pokud podá žádost, měla být informována nejen o každém zahájeném řízení, ale také o každém postupu podle stavebního zákona. V tomto případě by se mohlo jednat o desítky dalších činností, které nejsou dnes běžně veřejnosti přístupné a mnohdy neznamenají jakkoliv závazné akty ve směru k veřejnosti. Jen na úseku územního plánování se jedná o množství postupů, např. při pořizování územně analytických podkladů nebo

územních studií, při vydávání územně plánovacích informací, ale též o zápisy do Evidence územně plánovací činnosti, což je taktéž postup, který orgány územního plánování činí podle stavebního zákona.

Informování dotčené veřejnosti o každém postupu podle stavebního zákona by znamenalo naprosté zahlcení veřejných orgánů územního plánování a stavebních úřadů, přestože veřejnost nemůže do těchto úkonů jakkoliv zasahovat a její práva nejsou těmito postupy dotčena. Nevhodná byla i formulace, podle které by dotčená veřejnost mohla oznamovat svou účast i u postupů, které žádnou účast veřejnosti dle zákona ani z logiky věci neumožňují.

Ačkoliv byla v návrhu zavedena místní příslušnost podporovatelů, kteří mohou být na podpisové listině uvedeni, pouze na obyvatele obce, ve které má být záměr uskutečněn, nebo obce s touto obcí sousedící, vztahovala se tato povinnost pouze na ty spolky, které jsou mladší 3 let. Spolky, které vznikly alespoň 3 roky přede dnem zahájení řízení nebo postupu podle stavebního zákona by mohly vyžadovat práva vyplývající z tohoto ustanovení bez dalších omezení, a to i pověstné spolky o 3 lidech s celostátní působností. Tyto spolky by tak mohly požadovat být informovány o všech úkonech orgánů územního plánování (včetně Ministerstva pro místní rozvoj nebo Ministerstva obrany) a stavebních úřadů na území celého státu, tedy řádově o milionech úkonů ročně.

Z uvedeného rozboru tedy vyplývá, že pozměňovací návrh by zcela zásadním způsobem rozšiřoval počet spolků, kterých by se právní úprava týkala, i jejich působnost oproti současnému stavu a nešlo jej tedy ani v nejmenším považovat za kompromisní návrh. Při projednávání na plénu Senátu s ním proto ministryně pro místní rozvoj vyslovila zásadní nesouhlas a návrh nakonec přijat nebyl.

5.2 Přijaté pozměňovací návrhy

Hlasováním na plénu Senátu byl odsouhlasen pozměňovací návrh, který umožní pořizovat nový územní plán i na základě zprávy o uplatňování územního plánu. Dosud na základě této zprávy nebylo možné poříditi zcela nový územní plán, pouze jeho změnu. Přijatý pozměňovací návrh tento stav mění. Tím odpadnou některé dosud nezbytné procesní kroky a celý proces pořizování územního plánu bude urychlen, aniž by byl někdo krácen na svých právech.

Druhý zásadní pozměňovací návrh směřující do územně plánovací činnosti je navázán na pozměňovací návrh uplatněný v Poslanecké sněmovně, který posouvá platnost starých územních plánů až do roku 2022. Aby zejména velká města, která mají staré územní plány, byla motivována pořizovat nové územní plány a zbytečně nevyčerpávala své kapacity na pořizování mnohdy nepřehledných a komplikovaných změn těchto starých územních plánů, je navrženo, že po 31. 12. 2020 již nebude možné pořizovat změny těchto starých územních plánů. Umožněny budou pouze

ty změny, které přímo vyplynou ze změněných právních předpisů nebo ze změny nadřazené územně plánovací dokumentace.

V rámci zákonů souvisejících s novelou stavebního zákona je možné zmínit jeden podstatný pozměňovací návrh, který byl přijat Senátem.

Ten směřuje k novele správního řádu a přímo váže na pozměňovací návrh přijatý v Poslanecké sněmovně, který upravoval ustanovení § 4 stavebního zákona, kam jím byly vloženy nové odstavce 9 až 11 řešící přezkum závazných stanovisek. Toto řešení však nebylo možné považovat za systémové a koncepční, protože PN zaváděl zcela speciální pravidla pro přezkum závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných pouze pro účely řízení podle stavebního zákona. Dále se umožňoval pouze přezkum v rámci odvolacího řízení z důvodu nezákonnosti, navíc omezen lhůtou 1 roku od vydání závazného stanoviska.

Jako zásadní se tento problém jevil v případě závazných stanovisek posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA), kde by výrazné zkomplikování možnosti zjednání nápravy nezákonného stavu mohlo vést až k nesouladu s příslušnou směrnicí EU (směrnice 2011/92/EU), podle níž mohou osoby spadající do tzv. dotčené veřejnosti napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Pozměňovací návrh přijatý v Senátu tak vypouští pozměňovací návrh přijatý v Poslanecké sněmovně s tím, že místo toho se přímo do § 149 správního řádu doplňují ustanovení, která řeší faktický problém, kdy stávající úprava přezkumu závazného stanoviska výrazně prodlužuje celý povolovací proces. Navrhuje se řešení přímou novelou správního řádu tak, aby nedocházelo k neodůvodněné odchylce přezkumu závazných stanovisek vydávaných pro účely řízení podle stavebního zákona.

Závěrem

Sportovní terminologií lze konstatovat, že proces projednání návrhu zákona se dostává do cílové rovinky. Projednání Senátem vráceného návrhu je v Poslanecké sněmovně zařazeno na program 59. schůze, která začíná 27. 6. 2017. Do redakční uzávěrky tak nebyl znám výsledek projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.

Proces přípravy a následného projednání zásadní novely stavebního zákona lze vnímat jako nadměru složitý a časově náročný. Lze z něj vyvodit hned několik závěrů, z nichž jako nejdůležitější se jeví ten, že se jednoznačně ukazuje potřeba komplexnějších změn veřejného stavebního práva v České republice (tedy nejen vlastního stavebního zákona), které by umožnilo moderní přístup a znatelné zrychlení jednotlivých procesů.

Ačkoliv se nepodařilo zachovat návrh novely v jeho původní podobě, jak byl připraven a v rámci legislativního procesu projednán, a přestože vláda o některých zásadních otázkách a následně rozporech rozhodla jinak, než byly představy Ministerstva pro místní rozvoj, a i zásahy pozměňovacími návrhy v Poslanecké sněmovně a v Sená-

tu do některých částí zákona také zasáhly, je tato novela dalším krokem ke zlepšení situace. Návrh obsahuje řadu nástrojů, které pomohou zrychlit územní přípravu, umístování a povolování staveb, přispějí ke zlepšení investičního prostředí a zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.

*Ing. Roman Vodný, Ph.D.
Odbor územního plánování
Ministerstvo pro místní rozvoj*

ENGLISH ABSTRACT

The Building Act Amendment is almost ready. What has the debate revealed so far? by Roman Vodný

A draft law to alter Building Act 183/2006 was outlined on the basis of the Policy Statement of the Government of the Czech Republic undertaking to prepare an amendment to the Act in order to simplify permit procedures in spatial planning. More complex changes to the legislation and the elaboration of a new Building Act were considered as well, but previous experience indicated that a new Building Act would have required several years of preparation. Therefore, as the simplified processes needed to be implemented as soon as possible, it was decided to produce an amendment to the current Act. Even so, the process was protracted as several thousands of objections from various branches, most of them essential, had to be addressed during the debate. The discussion in the Government Legislative Council was also difficult, so the final draft was approved as late as 21 September 2016, by Government Decree 828.