

# NOVÁ SOUSTAVA STÁTNÍ STAVEBNÍ SPRÁVY

Aleš Mácha

*Nový stavební zákon neboli zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NStZ“), s sebou kromě řady změn v procesu povolování staveb a zakotvení základních norem v hmotném stavebním právu přináší také zásadní změnu v oblasti výkonu veřejné správy na úseku stavebního řádu. Změny ve výkonu veřejné správy na úseku územního plánování nejsou tak zásadního významu, neboť nejzásadnější změnou v této oblasti je přesun kompetencí ústředního správního úřadu ve věcech územního plánování z Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) na Nejvyšší stavební úřad (dále jen „NSÚ“).*

Změny v oblasti výkonu působnosti na úseku stavebního řádu jsou změnami, které jsou neoddelitelně spjaty s koncepcí zákona, a to integrací dotčených orgánů, kterou vláda schválením věcného záměru nového stavebního zákona určila jako základní kámen rekodifikace stavebního práva. Přestože je procesně možné vést povolovací řízení podle nového stavebního zákona i bez integrace dotčených orgánů a změny soustavy státní stavební správy, je naopak vznik státní stavební správy nezbytnou podmínkou pro možnost integrace dotčených orgánů a zajištění toho, aby nové povolovací řízení proběhlo bez nutnosti ingerence závazných stanovisek a vyjádření dnešních dotčených orgánů.

Cílem integrace dotčených orgánů je eliminace nutnosti obstarávání celé řady závazných stanovisek, které je dnes nucen stavebník před podáním žádosti o územní rozhodnutí či stavební povolení získat. V nové soustavě státní stavební správy činnosti dnešních dotčených orgánů, jejichž výsledkem je posouzení daného záměru vtělené do závazného stanoviska, bude činit stavební úřad v nové soustavě v rámci jednotného povolovacího řízení. Až na výjimky v oblasti požární ochrany, památkových rezervací a zvláště chráněných území tak odpadne nutnost obstarání závazných stanovisek či vyjádření dotčených orgánů.

Zároveň však platí, že nová soustava státní stavební správy musí být dostupná občanům a zohledňovat znalost místních poměrů. Z těchto důvodů je soustava nové stavební správy zřizována na několika principech, které jsou předmětem tohoto textu. Zároveň bude pro fungování nové soustavy zásadní přesun pracovníků současných stavebních úřadů a dotčených orgánů do státní stavební správy. Text se proto věnuje i přechodu pracovníků obcí a krajů do nové státní stavební správy.

## Vývoj návrhů státní stavební správy

Podoba státní stavební správy vtělená do NStZ doznala v průběhu rekodifikace stavebního práva několika změn, neboť se jednalo o oblast, která vzbudila největší pozornost. Lze uvést, že do struktury státní stavební správy bylo zasaženo prakticky v každé fázi legislativního procesu. Poslední změna byla učiněna na půdě Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „HVPSP“), která byla na plénu Poslanecké sněmovny parlamentu České republiky (dále jen „PSP“) akceptována a stala se tak finální podobou struktury státní stavební správy.

Už při přípravě věcného záměru stavebního zákona bylo počítáno s vytvořením jednotné struktury státní stavební správy. Prvotní model počítal po vzoru organizace finanční správy s tím, že vrcholem soustavy státní stavební správy bude MMR jako ústřední úřad státní správy, tomu by byl podřízen NSÚ, jako úřad s celostátní působností. Jako prvostupňové orgány měly působit krajské stavební úřady, které by svou činnost vykonávaly prostřednictvím územních pracovišť.

Vláda však s ohledem na probíhající diskuse a důsledky integrace dotčených orgánů rozhodla, že vrcholem nové soustavy státní stavební správy, a tedy ústředním správním úřadem ve věcech územního plánování a stavebního řádu, nebude MMR, nýbrž NSÚ. Návrh StZ předložený do meziresortního připomínkového řízení v listopadu 2019 proto výše uvedený model zredukoval na tzv. dvoučlankovou soustavu státní stavební správy tvořenou pouze NSÚ a krajskými stavebními úřady.

Na základě připomínkového řízení a dohody předsedy vlády s územními partnery byl výše uvedený model opět pozměněn, a to tak, že správními orgány prvního stupně se kromě krajských stavebních úřadů staly i obce. Zároveň došlo k vytvoření Specializovaného stavebního úřadu, který měl povolovat tzv. vyhrazené stavby, mezi které patří např. dálnice, stavby drah, stavby leteckých drah apod. V důsledku této změny a z důvodu zachování principu integrace dotčených orgánů došlo také k tomu, že zákon, který byl předložen do vlády, potažmo následně do PSP, rozlišoval druhy staveb, resp. věcnou příslušnost krajského stavebního úřadu a obcí. Výkon působnosti stavebního úřadu na obcích měl být výkonem přenesené působnosti.

Jako prvostupňové správní orgány byly proto navrženy nejen krajské stavební úřady jako orgány státu, ale i obecní úřady vykonávající působnost stavebního úřadu jako působnost přenesenou. Věcná příslušnost krajského stavebního úřadu a obecního úřadu byla navržena s ohledem na povahu a typ stavby. Prvostupňovým stavebním úřadem měly být obecně stavební úřady na obcích s výjimkou staveb, které zákon výslovně svěřoval do působnosti krajského stavebního úřadu. Šlo o stavby, u kterých z hlediska jejich složitosti a potřeb integrace dotčených orgánů bylo vhodné, aby je povolil v prvním stupni krajský stavební úřad. Šlo např. o stavby, u nichž bylo vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí nebo stavby veřejné infrastruktury s výjimkou staveb veřejných prostranství a občanského vybavení. Dále se jednalo o budo-

vy o výšce podlahy posledního nadzemního podlaží více než 22,5 m nad úroveň nejnižšího bodu přilehlého terénu nebo mající více než 2 podzemní podlaží.

Nejvyšší stavební úřad pak měl působit jako jiný ústřední správní úřad, který by metodicky vedl celou soustavu stavební správy a zároveň působil jako odvolací správní orgán vůči rozhodnutím krajských stavebních úřadů a Specializovaného stavebního úřadu. Krajské stavební úřady měly kromě působnosti prvostupňového stavebního úřadu u vybraných záměrů fungovat jako odvolací správní orgán vůči rozhodnutím obecních úřadů. Dále měly krajské stavební úřady plnit funkci dotčeného orgánu vůči stavebnímu úřadu na obci z hlediska posuzování stavebních záměrů podle jiných právních předpisů, jako např. podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a celé řady dalších zákonů souvisejících s výstavbou. Výsledkem posouzení stavebního záměru podle těchto předpisů krajským stavebním úřadem mělo být tzv. koordinované vyjádření, které mělo být obdobou dnešního koordinovaného závazného stanoviska vydávaného dnešními obcemi a krajskými úřady a které mělo sloužit jako podklad pro rozhodnutí obecního stavebního úřadu.

K poslednímu zásahu do soustavy státní stavební správy došlo na půdě HVPSP. V HVPSP byly reflektovány další diskuse nad soustavou stavební správy, ve kterých zaznělo, že soustava navržená v návrhu stavebního zákona je značně netypická, kdy na jednu stranu se zřízením této soustavy redukuje spojený model výkonu veřejné správy na úseku stavebního práva, ale na druhou stranu se jedná o posun k soustavě čisté státní stavební správy, tedy stavební správy kompletně organizované jako soustava orgánů státu, resp. organizačních složek státu ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „ZMS“).

Na půdě HVPSP převládá názor, že oddělení výkonu agendy stavebního řádu do soustavy orgánů státní stavební správy by mělo být úplné, a tudíž i prvostupňové řízení by mělo probíhat na stavebních úřadech jako orgánech státu. Jako vzor této nové soustavy, tzv. čisté státní stavební správy, posloužila soustava finanční správy podle zákona č. 456/2011 Sb., o finanční správě České republiky, s tím rozdílem, že tato soustava nebude podřízena žádnému ministerstvu, resp. bude se jednat o oddělenou soustavu, jejímž vrcholem bude Nejvyšší stavební úřad jako jiný ústřední orgán státní správy ve věcech územního plánování, stavebního řádu aylvlastnění. Zároveň došlo k zachování Specializovaného stavebního úřadu, který navíc měl nově po vzoru odvolacího finančního ředitelství působit jako odvolací správní orgán vůči rozhodnutím krajských stavebních úřadů. Krajské stavební úřady se pak měly stát základem nové soustavy státní stavební správy.

Takto navržená soustava státní stavební správy byla vtělena do komplexního pozměňovacího HVPSP, přičemž tento návrh byl následně schválen PSP jako základ pro další pozměňovací návrhy. Takto navržená soustava státní stavební správy byla znovu schválena PSP v rámci přehlasování zamítavého usnesení Senátu Parlamentu České republiky vůči návrhu NStZ.

## Státní stavební správa

Soustava státní stavební správy v NStZ je založena na principu oddělení výkonu agendy stavebního řádu, resp. povolování staveb od samosprávy. Jinými slovy, v této oblasti nevykonávají obce a kraje přenesený výkon státní správy, což ale neznamená, že se procesu povolování staveb nijak neúčastní. Podle § 182 písm. b) NStZ je obec vždy účastníkem povolovacího řízení.

Jak bylo uvedeno výše, vrcholem nové soustavy bude podle § 16 odst. 1 NStZ Nejvyšší stavební úřad, v jehož čele bude stát předseda jmenovaný vládou na základě výběrového řízení podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“). Předsedu zastupují ve smyslu § 16 odst. 3 NStZ místopředsedové, které taktéž jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy NSÚ. Sídlem NSÚ je na základě komplexního pozměňovacího návrhu HVPSP Ostrava, přičemž není vyloučeno, aby NSÚ zřídil svá detašovaná pracoviště i v jiných městech.

NSÚ bude také z hlediska zákona o státní službě působit jako bezprostředně nadřízený služební úřad vůči Specializovanému a odvolacímu stavebnímu úřadu a krajským stavebním úřadům. V organizačních věcech služby, služebních vztahů státních zaměstnanců a pracovních vztahů zaměstnanců ve Specializovaném a odvolacím stavebním úřadu a krajských stavebních úřadech bude plnit úkoly podle zákona o státní službě.<sup>1)</sup> Jinými slovy, např. předseda NSÚ bude nadřízeným služebním orgánem jako vůči řediteli Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu, tak i ředitelům krajských stavebních úřadů. NSÚ bude také připravovat ve spolupráci s těmito stavebními úřady i jejich systemizaci apod.

Z hlediska účetního a nakládání s majetkem státu podle ZMS je podle § 15 odst. 2 NStZ pouze NSÚ účetní jednotkou. Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady nejsou účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem České republiky, účetnictví a pracovních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek NSÚ. Jinými slovy, NSÚ bude zajišťovat chod soustavy nejen po stránce metodické a personální, ale i majetkové a finanční.

1) Viz § 15 odst. 3 a zejména § 16 zákona o státní službě: „*Nadřízený služební úřad plní v organizačních věcech služby, služebních vztahů státních zaměstnanců a pracovních vztahů zaměstnanců ve správním úřadu úkoly za služební úřad, v němž službu vykonává nebo v pracovním poměru pracuje celkem méně než 25 osob, a za obvodní báňský úřad, okresní správu sociálního zabezpečení, oblastní inspektorát práce, Odvolací finanční ředitelství, finanční úřad, Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajský stavební úřad.*“

Co se týče působnosti NSÚ v oblasti stavebního řádu půjde jednak o orgán, který ve spolupráci s ostatními ústředními orgány státní správy<sup>2)</sup> bude metodicky sjednocovat činnost státní stavební správy, a jednak o orgán, který bude fungovat jako nadřízený správní orgán vůči krajským stavebním úřadům a Specializovanému a odvolacímu stavebnímu úřadu. Výčet působnosti NSÚ v oblasti stavebního řádu je uveden v § 32 NStZ.

Původně navrhovaný Specializovaný stavební úřad je nově zřízen jako Specializovaný a odvolací stavební úřad. K jeho původní funkci, tedy specializovaného stavebního úřadu pro vybrané zásadní infrastrukturní stavby,<sup>3)</sup> přibýly i funkce odvolacího správního orgánu vůči rozhodnutím krajského stavebního úřadu. Tím bude zajištěno institucionální oddělení odvolacího správního orgánu od orgánu, který bude rozhodovat v prvním stupni. Specializovaný a odvolací stavební úřad bude správním úřadem s celostátní působností a sídlem v Praze. V čele bude stát ředitel jmenovaný předsedou NSÚ postupem podle zákona o státní službě. Předpokládá se, že Specializovaný a odvolací stavební úřad bude vykonávat svou působnost prostřednictvím územních, resp. detašovaných pracovišť v jednotlivých krajích. Tato územní pracoviště budou stanovena vyhláškou NSÚ.

Základem nové soustavy státní stavební správy budou krajské stavební úřady, které budou prvostupňovými správními orgány pro všechny druhy staveb s výjimkou staveb vyhrazených a staveb v příslušnosti jiného stavebního úřadu. Jinými stavebními úřady je pak nutné rozumět Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany a Ministerstvo spravedlnosti.<sup>4)</sup> Krajské stavební úřady budou také vydávat tzv. rámcové povolení ve smyslu § 221 NStZ pro stavby v působnosti jiného stavebního úřadu. Rámcové povolení je druhem povolení, které sice neumožňuje realizaci záměru,<sup>5)</sup> avšak vymezí alespoň stavební pozemek, jedná se tak svým způsobem o zjednodušenou podobu dnešního územního rozhodnutí o umístění stavby.

Zákon předpokládá vytvoření třinácti krajských stavebních úřadů se sídlem v krajských městech, resp. v sídlech krajů jako vyšších územně samosprávných celků, a dále vytvoření Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu se sídlem v Praze.<sup>6)</sup> Krajské stavební úřady budou vykonávat svou působnost na území vyššího samosprávného celku, jehož název je součástí názvu krajského stavebního úřadu. To znamená, že např. stavební úřad pro Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě bude vykonávat působnost stavebního úřadu na území Moravskoslezského kraje.

Svou působnost budou krajské stavební úřady vykonávat skrze územní pracoviště. Lze tedy uvést, že podstata činnosti krajského stavebního úřadu bude vykonávána skrze územní pracoviště. Výhodou tohoto systému je, že rozhodnutí budou vydávána jménem krajského stavebního úřadu

jako prvostupňového správního orgánu. V případě potřeby je možné, aby žádosti vyřizovalo i jiné územní pracoviště, pokud na dané pracoviště napadne více žádostí, než je možné kapacitně zvládnout v zákonem stanovených lhůtách. Nicméně znalost místních poměrů by vždy měla hrát roli pro vyřizování žádostí daným územním pracovištěm.

Seznam územních pracovišť stanoví NSÚ vyhláškou s přihlédnutím k počtu obyvatel správního obvodu územního pracoviště a k jejich dopravní dostupnosti. Tedy formou právního předpisu, který bude muset projít meziresortním připomínkovým řízením. Tím bude zajištěna zejména transparentnost celého procesu stanovení územních pracovišť.

Vzhledem k tomu, že celá soustava se bude budovat nově a vzhledem k zajištění kontinuity rozhodování s ohledem i na pracovníky stávajících stavebních úřadů, NStZ stanoví v § 332 odst. 1 podmínky pro tvorbu první vyhlášky NSÚ, kterou budou stanovena územní pracoviště krajských stavebních úřadů. Územní pracoviště krajských stavebních úřadů musí být v první vyhlášce stanovena podle zákonem stanovených kritérií. Územní pracoviště krajských stavebních úřadů se budou při budování soustavy nacházet v sídle obecních úřadů, které vykonávaly ke dni 31. prosince 2020 působnost stavebního úřadu, a

- 1) které zároveň splňují alespoň jednu z těchto podmínek:
  - a) počet obyvatel správního obvodu stavebního úřadu byl ke dni 31. prosince 2020 vyšší než 10 000,
  - b) počet pracovních míst, na nichž je vykonávána správní činnost při rozhodování na úseku stavebního řádu, byl ke dni 31. prosince 2019 nejméně 4, nebo
  - c) obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 236 úkonů podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ke dni 31. prosince 2019, stanovených v odstavci 2, nebo
- 2) je jich zapotřebí vedle územních pracovišť stanovených na základě podmínek podle písmene a) k zajištění dostupnosti stavebních úřadů tak, aby v žádném správním obvodu územního pracoviště krajského stavebního úřadu nečinila vzdálenost z kterékoliv obce do obce, jež je sídlem územního pracoviště krajského stavebního úřadu, více než 35 kilometrů.

Z podmínek vyplývá snaha o maximální možné zachování stavebních úřadů tam, kde působí již dnes, ale zároveň i snaha o odstranění problémů stavebních úřadů, které nejsou již dnes dostatečně personálně obsazeny.

Jak krajské stavební úřady, tak Specializovaný stavební úřad budou vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu v terminologii dnešního stavebního zákona stavební dozor. Zároveň budou fungovat i jako exekuční správní orgán – odstraňování staveb bude nyní financováno přímo ze státního rozpočtu, a nikoliv z rozpočtu obcí jak je tomu dnes.

2) Rozuměj primárně ministerstvu.

3) Tzv. vyhrazené stavby jsou uvedeny v Příloze č. 3 NStZ.

4) Stavby v působnosti jiných stavebních úřadů jsou uvedeny v § 37 NStZ.

5) Viz § 221 odst. 3 NStZ.

6) Viz § 18 odst. 2 NStZ.

Celou soustavu lze graficky znázornit takto:



## Stavební správa a integrace dotčených orgánů

S vytvořením soustavy státní stavební správy je také spojena tzv. integrace dotčených orgánů neboli přesun kompetencí řady dnešních dotčených orgánů na orgány soustavy státní stavební správy. To znamená, že stavebník již nebude muset žádat o závazná stanoviska a vyjádření celé řady dotčených orgánů, ale posouzení jeho záměrů podle celé řady zákonů souvisejících s povolováním staveb, zejména v oblasti životního prostředí, provede přímo stavební úřad v rámci povolení záměru. U těch dotčených orgánů, kde k jejich integraci nedošlo,<sup>7)</sup> obstará vyjádření či závazné stanovisko podle § 184 odst. 3 NStZ stavební úřad.

Na tomto místě je vhodné uvést, že z hlediska fungování státní stavební správy není integrace dotčených orgánů předpokladem pro fungování státní stavební správy. Státní stavební správa může svou působnost podle stavebního zákona vykonávat i bez integrace dotčených orgánů, která je provedena doprovodným změnovým zákonem, tedy zákonem č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

Z tohoto důvodu je nutné označit za nevhodnou a velice nešťastnou formulaci, která se do stavebního zákona dostala na základě pozměňovacího návrhu v PSP, který doplnil § 1 NStZ o nový odstavec 3, který stanoví účel stavebního zá-

kona. Účelem stavebního zákona totiž fakticky není zajistit integrovanou ochranu veřejných zájmů, neboť to ani není možné. Stavební zákon vymezuje v § 1 odst. 1 a 2 předmět úpravy, čímž se vymezuje faktická věcná působnost NStZ. Integrovaná ochrana veřejných zájmů je naproti tomu zajištěna doprovodným změnovým zákonem, který stanoví působnost stavebního úřadu podle jednotlivých zákonů z různých oblastí, které můžeme označit za právní okolí stavebního zákona.<sup>8)</sup>

Účelem zákona také nemůže být zajištění integrované ochrany veřejných zájmů, účelem právního předpisu v oblasti veřejného práva by mělo být zajištění veřejně prospěšného účelu a ochrana veřejných zájmů. Integrovaná ochrana veřejných zájmů je pouze nástroj, nikoliv účel, kterého by mělo být dosaženo. Účelem stavebního zákona by proto měla být ochrana veřejných zájmů, zejména ochrana životního prostředí,<sup>9)</sup> oprávněných zájmů vlastníků a dalších osob účastnících se územního plánování a výstavby a dále správně podle § 1 odst. 3 NStZ vytváření podmínek pro udržitelný rozvoj území a zvyšování kvality vystavěného prostředí.<sup>10)</sup>

Státní stavební správa proto představuje pouze institucionální rámec, kterému byla doprovodným změnovým zákonem svěřena působnost na dalších úsecích veřejné správy, pokud souvisí s výstavbou. Státní stavební správa proto funguje jako správní úřad v institucionálním, resp. formálním i funkčním pojetí, tedy jako úřad ve smyslu instituce či budovy, ale i jako soubor kompetencí. Stavební úřad v nové soustavě lze proto z hlediska fungování připodobnit k obecnímu či krajskému úřadu, které jsou taktéž vytvořeny jako úřad ve formálním pojetí, tedy jako instituce vytvořené skrze zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, nicméně jiné právní předpisy upravují působnost těchto úřadů jako orgánů ochrany přírody a krajiny, orgánů státní památkové péče, vodoprávních úřadů atd.

Stavební úřad však svou působnost podle celé řady právních předpisů bude vykonávat nikoliv v rámci samostatných řízení či vydáváním samostatných rozhodnutí či závazných stanovisek, ale posouzení hledisek a požadavků podle těchto předpisů provede v rámci řízení o povolení záměru. To samozřejmě klade i značné nároky na personální zabezpečení státní stavební správy, neboť v rámci posuzování záměru se na rozhodování o žádosti stavebníka bude podílet celá řada úředních osob podle specifikace a rozsahu záměru s ohledem na potřebnou znalost a obory služby, resp. z dnešního pohledu s ohledem na zvláštní odbornou způsobilost daných úředních osob.

7) Jedná se např. o závazné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny v případě záměrů nacházejících se na zvláště chráněných územích, nebo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče v památkových rezervacích.

8) Např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a řada dalších.

9) Podle Ústavy je zajišťování ochrany životního prostředí odpovědností státu – viz čl. 7 Ústavy.

10) Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. „Účelem zákona je, v souladu s právem Evropské unie, dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“

Z hlediska vzniku nové soustavy jsou zásadní dvě otázky, posloupnost vzniku a budování orgánů státní stavební správy a přechod stávajících úředníků stavebních úřadů do nové soustavy, tedy „naplnění“ soustavy státní stavební správy osobním základem.

## Vznik státní stavební správy

Z hlediska vzniku soustavy státní stavební správy jako soustavy institucí, vzniká Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný stavební úřad a krajské stavební úřady ke dni 1. 1. 2022. K tomuto dni tedy vzniknou tyto organizační složky státu, přičemž z hlediska nakládání s majetkem státu bude s ohledem na § 15 odst. 2 a § 9 odst. 1 ZMS<sup>11)</sup> s majetkem státu nakládat pouze NSÚ. Od tohoto data lze zajišťovat materiální zázemí nové soustavy, NSÚ může nakupovat či jinak smluvně zajišťovat nemovitý i movitý majetek potřebný pro chod nové soustavy, a to včetně softwarového vybavení.

V období od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 proto nebude NSÚ vykonávat žádnou působnost podle nyní platného StZ ani podle NStZ. Smyslem a účelem tohoto období je totiž vybudovat a naplnit soustavu státní stavební správy nejen materiálně, ale i personálně. Působnost ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastnění pak přejdou na soustavu stavební správy spolu s plnou účinností NStZ a doprovodného změnového zákona, tj. 1. 7. 2023. Od tohoto data bude nová soustava státní stavební správy vykonávat působnost svěřenou jí nejen NStZ, ale i působnost podle dalších právních předpisů s ohledem na integraci dotčených orgánů

## Přechod úředníků do nové soustavy

Zcela zásadní pro chod nové soustavy bude personální obsazení nové soustavy státní stavební správy. Z tohoto důvodu obsahuje NStZ v § 312 až 313 poměrně podrobný postup, kterým bude nová soustava personálně obsazena od vrcholu soustavy po zaměstnance krajských stavebních úřadů.

Je třeba uvést, že základním principem přechodu zaměstnanců do nové soustavy státní stavební správy je princip, že přechází-li činnost, resp. působnost příslušného správního orgánu, ať už z orgánu státu či obcí a krajů, měli by přejít s touto činností, resp. působností i zaměstnanci, kteří tuto činnost zajišťují. V tomto ohledu je však nutné odlišit dvojí režim přechodu zaměstnanců, a to jednak přechod dosavadních zaměstnanců státu ve služebním poměru a zaměstnanců obcí a krajů.

V první fázi vzniku soustavy státní stavební správy je však nutné vybrat vedení jednotlivých organizačních slo-

žek nové soustavy, které pak následně bude spolupracovat s NSÚ na personálním naplnění celé soustavy.

Jelikož celá soustava vzniká k 1. 1. 2021, je vhodné k tomuto datu vybrat i předsedu NSÚ. Výběr předsedy NSÚ se řídí zákonem o státní službě (§ 51 zákona č. 234/2014 Sb.), výběrové řízení zajišťuje Úřad vlády ČR a jmenuje jej vláda.

Jakmile bude předseda NSÚ vybrán, je jeho prvotním úkolem v souladu se zákonem o státní službě a § 312 odst. 7 zpracovat první systemizaci služebních míst.

Dále musí předseda NSÚ zajistit v souladu s § 313 odst. 1 a 2 NStZ výběrové řízení na ředitele Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a ředitele krajských stavebních úřadů, a to do 31. října 2022. Okruh osob, které se mohou na místa ředitelů přihlásit je značně omezen. Na místo ředitele Specializovaného a odvolacího úřadu se mohou přihlásit:

- 1) dosavadní zaměstnanci krajů, kteří jsou vedoucími zaměstnanci stojícími v čele organizačních útvarů krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, do jejichž působnosti náleží činnosti, které přecházejí do působnosti orgánů státní stavební správy podle tohoto nebo jiného zákona, (tedy jak vedoucí stavebních úřadů, tak případně i vedoucí organizačních útvarů, které vykonávají působnost dotčených orgánů) a
- 2) státní zaměstnanci ve služebním poměru na dobu neurčitou, kteří vykonávají státní službu v oboru státní služby, který je stanoven pro služební místo představeného, které má být obsazeno.

Na místo ředitele krajských stavebních úřadů a ředitele Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu se mohou přihlásit:

- 1) dosavadní zaměstnanci obcí a krajů, kteří jsou vedoucími zaměstnanci stojícími v čele organizačních útvarů obecních úřadů, krajských úřadů, úřadů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst nebo Magistrátu hlavního města Prahy a úřadů městských částí hlavního města Prahy, do jejichž působnosti náleží činnosti, které přecházejí do působnosti orgánů státní stavební správy podle tohoto nebo jiného zákona (tedy jak vedoucí stavebních úřadů, tak případně vedoucí organizačních útvarů, které vykonávají působnost dotčených orgánů, a
- 2) státní zaměstnanci ve služebním poměru na dobu neurčitou, kteří vykonávají státní službu v oboru státní služby stanoveném pro služební místo představeného, které má být obsazeno.

11) „*Hospodaření s určitým majetkem přísluší té organizační složce, která je účetní jednotkou a potřebuje jej k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, popřípadě přísluší zřizovateli organizační složky, nerozhodl-li v souvislosti s jejím zánikem (§ 5 odst. 2) o jiném způsobu naložení s majetkem; tím není dotčen postup podle ustanovení § 19a, § 19b odst. 1 a 3 a § 55b. Nemá-li dále stanoveno jinak (§ 20), příslušná organizační složka s majetkem rovněž nakládá, a to způsoby a za podmínek podle tohoto zákona.*“

Pro účely tohoto článku je však podstatnější princip a systém přechodu zaměstnanců státu, obcí a krajů do nové soustavy. Jednodušší je to z hlediska „technického“ u zaměstnanců, kteří jsou již dnes ve služebním poměru.

Pokud jde o stávající zaměstnance ve služebním poměru, u těch dochází k přechodu ze zákona na nový služební úřad. Podle § 312 odst. 1 a 2 NStZ přechází ze zákona výkon práv a povinností ze služebního poměru a z pracovněprávních vztahů státních zaměstnanců a zaměstnanců v pracovním poměru, zařazených nebo jmenovaných na služební nebo pracovní místo v ministerstvech a jiných správních úřadech a zajišťujících podle dosavadních právních předpisů výkon úkolů a činností spadajících podle tohoto nebo jiného zákona do působnosti Nejvyššího stavebního úřadu, Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu nebo krajského stavebního úřadu. To, na který úřad přejdou, bude záviset na tom, kam přejde činnost těmito zaměstnanci vykonávaná.

K tomuto přechodu má v souladu s § 335 písm. b) dojít již k 1. 1. 2023, nicméně podmínkou přechodu je výkon úkolů a činností spadajících do působnosti NSÚ. Vzhledem k tomu, že přechod úkolů a činností bude postupný, přejdou i zaměstnanci státu ve služebním poměru do nové soustavy většinou k 1. 7. 2023. Je tomu tak proto, že primární rozsah úkolů a činností je popsán především v části druhé NStZ vymezující působnost celé soustavy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Jelikož ustanovení o působnosti nové soustavy nabývají účinnosti až k 1. 7. 2023,<sup>12)</sup> je možné, aby v souladu s § 312 odst. 1 NStZ přešli až k tomuto datu všichni státní zaměstnanci ve služebním poměru, kteří vykonávají v současné době působnost na úseku stavebního řádu.

Jde-li o zaměstnance, kteří mají přejít do nové soustavy již k 1. 1. 2022, půjde i v souladu s § 315 odst. 1 NStZ, který upravuje i přechod příslušnosti k majetku státu,<sup>13)</sup> primárně o zaměstnance, kteří budou klíčoví pro vznik celé soustavy, resp. v první fázi pro vznik NSÚ. Podle výše zmíněných ustanovení § 15 odst. 2 a 3 NStZ, které nabývá účinnosti k 1. 1. 2021, bude NSÚ zajišťovat chod celé soustavy po stránce majetkové, personální i finanční. Z tohoto důvodu přejdou k tomuto datu na NSÚ pouze ti zaměstnanci, kteří jsou klíčoví pro budování nové soustavy z těchto hledisek, půjde tedy o státní zaměstnance v oblasti účetní, majetkové, personální a IT. S ohledem na druhou větu § 312 odst. 1 NStZ<sup>14)</sup> půjde fakticky pouze o ty zaměstnance, kteří už v rámci svého stávajícího služebního zařazení mají v popisu služebního místa zjednodušeně řečeno přípravu uvedení soustavy státní stavební správy v život, neboť toto jsou

úkoly a činnosti, které již k 1. 1. 2021 přecházejí z ministerstev a jiných ústředních správních úřadů na NSÚ. Celý přechod bude ale samozřejmě závislý na účinnosti první systemizace NSÚ, kterou je předseda NSÚ povinen předložit Ministerstvu vnitra do 60 dnů ode dne jeho jmenování.

Jako benefit a kompenzace přechodu platí podle § 312 odst. 1 NStZ, že přechodem státních zaměstnanců ve služebním poměru na dobu neurčitou úspěšně vykonali úřednickou zkoušku pro příslušný obor státní služby, v němž budou úkoly a činnosti vykonávat u Nejvyššího stavebního úřadu, Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů.

Co se týče zaměstnanců obcí a krajů, zde podle § 312 odst. 3 NStZ obecně platí, že práva a povinnosti z pracovního poměru těchto zaměstnanců přecházejí z těchto obcí a krajů na stát v případech, kdy činnosti zajišťované těmito zaměstnanci přecházejí do působnosti orgánů státní stavební správy podle NStZ nebo jiného zákona.<sup>15)</sup> Totéž platí v případě zaměstnanců městských částí a obvodů hlavního města Prahy a městských částí hlavního města Prahy. Zaměstnanci vykonávající agendu související s výstavbou se tak stanou zaměstnanci státní stavební správy.

Je nutné zdůraznit, že zaměstnanci obcí a krajů se nestanou dnem přechodu práv a povinností zaměstnanci státu ve služebním poměru, ale v poměru pracovním. Při přechodu zaměstnanců do státní stavební správy se totiž uplatní stejné principy jako při uvádění zákona o státní službě v život.<sup>16)</sup> Přechod zaměstnanců do státní služby se uskuteční ve dvou krocích. Prvním bude přechod zaměstnanců na stát při zachování jejich dosavadního pracovního poměru podle zákonníku práce. Fakticky tak dojde „pouze“ ke změně zaměstnavatele. V druhém kroku dojde k přijetí těchto zaměstnanců do státní služby.

Vznik pracovního poměru ke státu proto u zaměstnanců obcí a krajů nastane dnem 1. 7. 2023, neboť k tomuto dni nastane konečný přechod působnosti na orgány státní stavební správy. K tomuto dni také nabývají účinnosti samotná přechodná ustanovení o přechodu práv a povinností zaměstnanců obcí a krajů.<sup>17)</sup> Následně bude v otázce vzniku služebního poměru postupováno obdobně podle přechodných ustanovení zákona o státní službě.<sup>18)</sup> Tzn., že zaměstnanci obcí a krajů mají možnost podat do 62 dnů ode dne vzniku pracovního poměru ke státu žádost o přijetí do služebního poměru. Ti, kdo žádost o přijetí do služebního poměru ve stanovené lhůtě nepodají, mohou vykonávat dosavadní činnosti ještě po dobu dvou let,

12) Viz § 335 NStZ.

13) Toto ustanovení nabývá účinnosti již k 1. 1. 2022.

14) „Podle věty první se však nepostupuje, pokud dotčení zaměstnanci zajišťují v ministerstvech a jiných správních úřadech v převažujícím rozsahu výkon úkolů a činností, které nespadají do působnosti Nejvyššího stavebního úřadu podle tohoto nebo jiného zákona.“

15) Působnosti podle jiných zákonů přechází na základě doprovodného změnového zákona ke NStZ (zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona).

16) Viz § 313 odst. 4 NStZ.

17) Viz § 335 NStZ.

18) Podle § 190 až 197, s výjimkou § 190 odst. 1 písm. d), 191, 195a a 196, a dále se bude postupovat obdobně podle § 200 a 201 zákona o státní službě s tím, že lhůty tam stanovené se počítají ode dne nabytí účinnosti první systemizace podle § 312 odst. 7, tedy 1. července 2023.

kdy jim skončí pracovní poměr ze zákona.<sup>19)</sup> Zaměstnancům zařazeným na služebních místech vznikne také přijetí do služebního poměru fikce vykonání úřednické zkoušky, tj. obecné části a všech zvláštních částí z oborů, které budou stanoveny pro služební místa, na nichž budou zařazeni.<sup>20)</sup>

Je potřeba zdůraznit, že přechod nemůže proběhnout proti vůli zaměstnanců obcí a krajů. Podle § 312 odst. 4 NStZ se jako podmínka přechodu práv a povinností z pracovního poměru z obcí a krajů na stát stanoví uzavření trojstranné písemné dohody mezi Nejvyšším stavebním úřadem, zaměstnancem a územním samosprávným celkem. Bez této písemné dohody k přechodu práv a povinností ve vztahu k danému zaměstnanci nedojde a tento zaměstnanec zůstane zaměstnancem obce či kraje. Jelikož ustanovení § 312 odst. 4 NStZ nabývá účinnosti až k 1. 1. 2023, lze od tohoto data tyto trojstranné dohody uzavírat. Je tomu tak proto, že v této době již budou vybráni ředitelé Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů, kteří budou na uzavírání těchto dohod nepochybně participovat. Vzhledem k datu samotného přechodu práv a povinností, tedy 1. 7. 2023, musí být všechny příslušné trojstranné dohody uzavřeny v období od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023.

Tato trojstranná dohoda představuje odchylku od ustanovení § 338 zákoníku práce, a to ve prospěch zaměstnance. Prospěch lze spatřovat především v tom, že k přechodu, ke kterému by došlo přímo ze zákona (při splnění stanovených podmínek a ve stanoveném rozsahu práv a povinností) by měl zaměstnanec, který by s přechodem nesouhlasil, pouze možnost bránit se již uskutečněnému převodu soudní cestou, a to pouze z důvodů nesplnění zákonem stanovených podmínek, nebo rozvázat výpovědi pracovní poměr s územním samosprávným celkem jako zaměstnavatelem před uskutečněním přechodu, kdežto podle přechodných ustanovení se k uskutečnění přechodu bude vyžadovat výše zmíněná předchozí dohoda, jinými slovy souhlas všech tří účastníků přechodu (obce či kraje, zaměstnance a NSÚ).

Samotný přechod zaměstnanců obcí a krajů do státní stavební správy se tak uskuteční ve třech krocích:

- 1) uzavření trojstranné dohody mezi NSÚ, zaměstnancem a obcí nebo krajem, a to v období od 1. 1. 2023 do 30. 6. 2023,
- 2) přechod zaměstnanců na stát v pracovním poměru ke dni 1. 7. 2023,
- 3) přijetí do služebního poměru na základě žádosti podané do 31. 8. 2023.

Vzhledem k tomu, že v případě zaměstnanců krajů, Magistrátu a městských částí hl. m. Prahy se jedná o zaměstnance, kteří mohou vykonávat činnosti, které přejdou jak na kraj-

ský stavební úřad, tak na Specializovaný a odvolací stavební úřad, stanoví přechodná ustanovení k NStZ opět principy, které určí, na který stavební úřad tyto zaměstnanci přejdou.

V případě zaměstnanců krajů se jejich cesty mohou rozdělit v závislosti na tom, zda činnost, kterou vykonávají, přechází na Specializovaný a odvolací stavební úřad nebo na krajský stavební úřad. Pokud půjde např. o zaměstnance, který vykonává činnost odvolacího správního orgánu, přejde jeho činnost a on s ní na Specializovaný a odvolací stavební úřad. Jde-li o zaměstnance, který např. vykonával působnost krajského úřadu jako speciálního stavebního úřadu pro stavby pozemních komunikací ve smyslu § 15 odst. 1 písm. c) StZ a § 16 odst. 1 a 40 odst. 3 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, pak tento zaměstnanec přechází na krajský stavební úřad, který se nachází v sídle kraje, kde svou činnost doposud vykonával. Přechází sice do státní stavební správy, ale v místě, kde doposud vykonával svou činnost.

Zaměstnanci hlavního města Prahy zařazení do městských částí hlavního města Prahy se stávají zaměstnanci státu zařazenými k výkonu práce do Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu. Zaměstnanci Magistrátu hlavního města Prahy se stávají zaměstnanci státu zařazenými k výkonu práce do Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu nebo do Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu – uplatní se u nich obdobný princip jako u zaměstnanců krajů.<sup>21)</sup>

Jde-li o vedoucí zaměstnance obecních a krajských úřadů, předpokládá se, že tyto přejdou taktéž do vedoucí funkce v nové soustavě státní stavební správy, neboť ze zákona dochází k přechodu práv a povinností bez dalšího (resp. za předpokladu uzavření trojstranné písemné dohody). NStZ nicméně předpokládá, že u těchto vedoucích zaměstnanců, resp. představených ve smyslu zákona o státní službě dojde k jejich tzv. „přesoutěžení“, a to za podmínek podle § 313 odst. 3 NStZ, a to do 18 měsíců (u ředitelů sekce ve smyslu zákona o státní službě), resp. 24 měsíců (u ředitelů odborů a vedoucích oddělení) od účinnosti první systemizace v daném služebním úřadu.

Je jasné, že ne u všech vedoucích zaměstnanců bude možné zajistit jejich stávající vedoucí pozici v nové soustavě státní stavební správy. Z tohoto důvodu a také aby nedošlo ke krácení jejich práv, a protože se rozhodli přejít do nové soustavy státní stavební správy i na základě své vůle vyjádřené v trojstranné dohodě, přísluší těmto vedoucím zaměstnancům, kteří svou vedoucí pozici pozbyli, nárok na výplatu zadostiučinění ve výši příplatku za vedení, která jim byla naposledy určena jako vedoucím zaměstnancům.<sup>22)</sup>

19) Viz § 190 odst. 4 zákona o státní službě ve spojení s § 313 odst. 4 NStZ. Lhůta dvou let ve smyslu § 190 odst. 4 zákona o státní službě počíná běžet od 1. července 2023, kdy nabyde účinnosti první systemizace pracovních míst ve Specializovaném a odvolacím stavebním úřadu a krajských stavebních úřadech.

20) Viz § 313 odst. 4 poslední věta NStZ.

21) Viz § 312 odst. 6 NStZ.

22) Viz § 313 odst. 5 NStZ.

## Závěrem

Nová soustava státní stavební správy představuje zcela nový koncept výkonu agendy stavebního řádu, resp. povolování staveb. S ohledem na princip integrace dotčených orgánů se jedná o poměrně robustní soustavu.

Tato nová soustava vzniká záhy po přijetí NStZ k 1. 1. 2022, přičemž její první rok a půl existence bude úkolem a výzvou k vytvoření materiálního a personálního substrátu pro zajištění jejího hladkého fungování podle nové právní úpravy.

Závěrem lze dodat, že při vzniku nového úřadu je nutné vždy počítat s tím, že jeho zaměstnanci se budou seznamovat nejen s novým prostředím, ale i případně s novou agendou, no-

vým kolektivem a novým systémem práce, což bude vyžadovat svůj čas. Zákodárce, vědom si této skutečnosti, proto v § 330 odst. 1 NStZ prodloužil lhůty pro vydání rozhodnutí na dvojnásobek u již zahájených řízení a zároveň prodloužil na dvojnásobek lhůty pro vydání rozhodnutí u těch řízení podle NStZ, která budou zahájena do 31. 12. 2023.

*JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.  
Legislativně právní odbor  
Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*

## ENGLISH ABSTRACT

### **A new system of state building administration, by Aleš Mácha**

The new Building Act (283/2021) will bring about a substantial alteration to the exercise of state administration in the building permit procedure. The staffs of governmental, regional and municipal administration bodies entrusted with this agenda must change over to the new system. For this reason, this article combines a description of the new system of state building administration with a commentary on personnel issues and the origin and prospective functioning of the new system.