

OHLÉDNUTÍ ZA VÝVOJEM STAVEBNÍ LEGISLATIVY OD ROKU 1989

Vývoj stavební legislativy by si zasloužil podrobný rozbor, což je úkol přesahující formát tohoto příspěvku. Již jen použitý „novinářský“ pojem „stavební legislativa“ v sobě skrývá určitá úskalí z hlediska definic a právní úpravy jednotlivých institutů uplatňovaných v celém komplexu výstavby, tj. při přípravě, projektování, povolování a provádění staveb v současném právním řádu s porovnáním se stavem před listopadem 1989. Pro zjednodušení se tedy zaměřím „jen“ v hrubých rysech na stavební zákon, na jeho vývoj a základní impulsy pro postupné změny i radikální zásahy spíše z hlediska osobní zkušenosti, vzpomínek a dojmů.

Listopad 1989 zastihl stavební legislativu, resp. stavební zákon v etapě rozsáhlé novelizace, právě byla federální vláde předložena rozsáhlá novela stavebního zákona připravená v podmínkách přestavby. Kdo dnes ví, co to bylo? Já jsem ten materiál, namnožený na blanách cyklostylu (kdo dnes ví, co to bylo?), odvezl v koších na Úřad federální vlády, aby vzápětí byl v prosinci stažen.

Je záhodno si vždy připomínat, že tehdy platný stavební zákon č. 50/1976 Sb., včetně kolekcce prováděcích vyhlášek představoval mimořádný legislativní počín, a to ať již z hlediska své komplexnosti a rozmanitosti, tak vysoké kvality a nepopíratelné „modernosti“ s využitím zahraničních zkušeností a s nadčasovými vizemi, jako například „vytvoření předpokladů k zabezpečování souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší“ (§ 1 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb.). Pochopitelně byl svázán s podmínkami centrálního řízení investiční výstavby a plánovaného hospodářství a institucionálně se soustavou národních výborů a tehdy existujícími ústředními orgány státní správy. Stojí taky za zmínku vzpomenout na podmínky a atmosféru, ve které byl připravován za podpory široké základny institutů a organizací působících jak na federální úrovni, tak v rezortech národních republik, a na základě podrobných analýz a vyhodnocení potřebných průzkumů, včetně sociologických. Navěky bude zásluhou doyena našeho oboru JUDr. Miroslava Hegenbarta, že dokázal zkoordinovat všechny práce tak, aby bylo vytvořeno toto rozsáhlé legislativní dílo, a to v neopakovatelném přátelském ovzduší.

Již v prosinci 1989 byla tedy novela stavebního zákona stažena a tehdy odpovědný orgán za stavební legislativu Státní komise pro vědecký a investiční rozvoj, posléze transformovaná do Federálního výboru pro životní prostředí, začala připravovat novelu odpovídající změnám politickým, společenským a ekonomickým podmínkám. Nelze vyjmenovat všechny změny, které v rychlém sledu následovaly v roce 1990, ale kromě zásadně odlišného přístupu k vlastnictví a podnikání, včetně nové struktury subjektů, které se odrazily v zákoně č. 103/1990 Sb. (první novele stavebního zákona), došlo k fundamentálním institucionálním změnám. Byly zrušeny národní výbory na úrovni krajů, okresů a míst, byly vytvořeny okresní úřady (zákon č. 425/1990 Sb.) a byl schválen první zákon o obnoveném

obecním zřízení (zákon č. 367/1990 Sb.). V souvislosti s otevřenou společností se začaly projevat tendence k široké účasti veřejnosti na správě věcí veřejných, a to zejména v souvislosti s „environmentalizací“ právního řádu, která vyvrcholila legislativní smrští v roce 1992 na federální i republikové úrovni (mimo jiné přijetím zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny včetně zaklínadla v podobě § 70 o účasti občanských sdružení v povolovacích procesech). V tomto roce byla také připravena první rozsáhlejší novela stavebního zákona (zákon č. 262/1992 Sb.), ale také stěžejní zákon pro výkon činnosti autorizovaných osob činných ve výstavbě (zákon č. 360/1992 Sb.). Novela stavebního zákona se definitivně „odstříhla“ od předchozích výchozích podmínek centrálně řízeného národního hospodářství a posílila postavení vlastníků v povolovacích procesech, upravila vybrané činnosti ve výstavbě, nově byly formulovány tituly pro vyvlastnění ve vazbě na vymezení v územně plánovací dokumentaci, byla založena působnost vlády pro schvalování územních plánů velkých územních celků a novelizována řada dalších institutů. Byly novelizovány prováděcí vyhlášky a jen tak mimoděk byly rušeny vyhlášky, které byly oporou řízení investiční výstavby v minulosti. Ačkoliv zůstala zachována systematika kategorií a stupňů územně plánovací dokumentace, byl nově vymezen její závazný obsah v zásadách prostorového uspořádání a v limitech využití území, stanovených v regulativech funkčního a prostorového uspořádání území. Přes určitou terminologickou neohrabanost byl tak vytýčen směr dalšího legislativního vývoje v této oblasti. Legislativní práce sice probíhaly s vidinou sklonku federace, ale spolupráci mezi ministerstvy to nepoznamenalo. Zásluhu na tom měly především osobnosti ministrů Josefa Vavrouška a Ivana Dejmalu, jejichž neúřední přístup a osobní vztahy se promítly pozitivně do výsledné novelizace. Řada problémů však zůstala neřešena a také překotný vývoj v jiných oblastech měl teprve odhalit potřeby dalších novel. Mezitím zanikla federace, působnost na úseku územního plánování přešla z Ministerstva životního prostředí na Ministerstvo hospodářství a začaly se projevat důsledky restitucí a privatizace do nakládání s územím. Souběžně začala paralýza povolovacích procesů ze strany environmentálních organizací, někdy bohužel, někdy účelově a někdy s cíli za hranou zákona.

Z témat, která se dnes zdají samozřejmá, nelze pominout novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 43/1994 Sb., která odstartovala zcela nový přístup k požadavkům na stavby pro užívání osobami s omezenou schopností pohybu (tehdy ještě bez „orientace“).

Z mnoha pohledů zásadní novelou stavebního zákona byl zákon č. 83/1998 Sb., který podrobil revizi řadu institutů od územně plánovací dokumentace, přes oprávnění k činnostem ve výstavbě, přes požadavky na výrobky pro stavbu (tehdy 6 základních požadavků), územní řízení, ohlašování staveb, stavební řízení, kolaudace, odstraňování staveb, až po úpravu přestupků a působnosti stavebních úřadů. Je zajímavé, které instituty se v průběhu času osvědčily a od kterých bylo posléze upuštěno. Nově byly formulovány druhy územně plánovací dokumentace a postupy při jejím pořizování a projednávání, jejichž základní zásady jsou v různých obměnách platné dodnes. Naopak byly zavedeny fikce souhlasů dotčených orgánů při nedodržení lhůt pro vyjádření, od kterých bylo v dalším vývoji upuštěno pro vznikající rozpory s hmotným právem. Nechtěným důsledkem projednávané novely byl požadavek poslanců, aby již nebyly předkládány další dílčí novely stavebního zákona, ale byla připravena norma nová, odpovídající potřebám transformované společnosti. I začal se psát příběh nového stavebního zákona, zákona č. 183/2006 Sb.

Okolnosti jeho vzniku byly poznamenány vícero faktory, z nichž lze jmenovat jen některé. Z institucionálních znaků okresních úřadů a vznik krajů a vydání nového zákona o obcích. Z legislativních pak zásadní vliv mělo přijetí nového správního řádu a redefinice environmentální legislativy. V nové podobě začalo působit správní soudnictví, jehož vliv na „dotváření“ legislativy a správní praxe se v budoucnu ukázal jako klíčový. V době přípravy nového stavebního zákona nebyly dostatečně vyhodnoceny dopady těchto faktorů na právní úpravu územního plánování a stavebního řádu a popravdě ani nemohly být. Přesto zásadně ovlivnily legislativní podobu více základních institutů stavebního zákona a zejména pak jejich praktickou aplikaci.

Nová právní úprava byla přijata na základě náročného legislativního procesu, kdy se v něm promítaly různé názory a zájmy, které ovlivnily jeho výslednou podobu. Dost zásadní bylo také „spolupředklatelství“ Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva vnitra, které nejen ovlivnilo výslednou podobu věcně, ale mělo též důsledky pro prodloužení doby legislativního procesu. Nelze také opominout v jeho závěrečné fázi stovky pozměňovacích návrhů poslanců a senátorů, které někdy byly přínosem a někdy opakem. Základním motem pro přípravu nového stavebního zákona byla ochrana životního prostředí, zjednodušení povolování staveb a deregulace.

Výchozím principem nového stavebního zákona na úseku územního plánování bylo vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území spočívající na harmonizaci územních podmínek životního prostředí, hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti obyvatel v území.

K tomu bylo územní plánování vybaveno nástroji koordinace, které jsou promítnuty do jednotlivých institutů stavebního zákona. Dosahování shody na využití území bylo podtrženo také mechanismem řešení rozporů, který je obecně upraven ve správním řádu.

Podstatnou změnou přístupu v rozhodování o území byla diferenciací procesních postupů v zastavěném a nezastavěném území a přísná ochrana nezastavěného území. Změna vymezení zastavěného území je zásadně možná jen prostřednictvím územního plánu po komplexním zhodnocení využití dosavadního zastavěného území a požadavků na nové zastavitelné plochy. Jedině v zastavěném území a ve vymezených zastavitelných plochách je pak možné uplatnit zjednodušující postup při umisťování a povolování staveb.

Stavební zákon vyšel z nové úpravy součinnosti s dotčenými orgány ve vazbě na správní řád, podle kterého mají být vydávána místo samostatných rozhodnutí závazná stanoviska nebo stanoviska pro postupy, která nejsou správním řízením. K naplnění tohoto záměru přispěl i tzv. změnový zákon (zákon č. 186/2006 Sb.), který pro potřebnou implementaci stavebního zákona č. 183/2006 Sb. k 1. 1. 2007 novelizoval 51 souvisejících zákonů. Závazná stanoviska však prodělala vlastní vývoj, nejen, že byla vydávána jako náhrada za rozhodnutí, ale také za vyjádření, vznikly na ně nároky na odůvodnění a komplikace v přezkumu v odvolacím řízení, jsou-li napadena, což jej podstatně prodloužilo, nehledě na formu přezkumu a následně „vynález“ v ustanovení § 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona, se kterým si dodnes praxe neví rady. Závazná stanoviska jsou jedním z nejzávažnějších problémů stavební legislativy. Je třeba přehodnotit rozsah zvláštních přepisů zakládajících působnost dotčených orgánů a usilovat o příslušnou integraci kompetencí na jednotlivých stupních státní správy. Mezi novými principy součinnosti dotčených orgánů byl zaveden princip kontinuity, podle kterého jsou dotčené orgány vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a mohou je měnit pouze při změně podmínek v území nebo požadavek na vydávání koordinovaného stanoviska v případě, že též orgán veřejné správy je příslušný podle několika zvláštních právních předpisů. Předpokladem úspěšného a efektivního rozhodování o území je dostupnost garantovaných a soustavně aktualizovaných informací o území. V rámci územně plánovacích podkladů byl upraven nový nástroj – územně analytické podklady, které obsahují jak zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, tak vyhodnocování udržitelného rozvoje a problémů území, které je nutno řešit územně plánovací dokumentací. Je ale otázkou, jaká je kvalita a aktuálnost údajů. Situace je u jednotlivých obcí s rozšířenou působností různá.

Stavební zákon upravil nový koncepční celorepublikový nástroj územního plánování, kterým je politika územního rozvoje, jež stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových, ale rovněž v mezinárodních souvislostech. V návaznosti na dělbu působnosti krajů a obcí a na prověřené druhy územně plánovací dokumentace došlo ke změně jejich obsahu, zejména při rozlišení krajské územně plánovací dokumentace, nyní zásad územního rozvoje od územních plánů a regula-

ních plánů obcí s cílem důsledně respektovat oddělené působnosti těchto územních samospráv. Kraje jsou oprávněny řešit pouze problémy nadmístního významu tak, aby nezasahovaly do kompetence obcí a v případě průniku této působnosti je vždy vyžadována jejich dohoda. Obdobně byl kladen důraz na přísnou diferenciaci obsahu územního plánu a regulačního plánu tak, že územní plán řeší základní koncepci rozvoje území zahrnující urbanistickou koncepci, koncepci veřejné infrastruktury a koncepci uspořádání krajiny a vymezuje funkční plochy a stanoví podmínky plošného a prostorového uspořádání celého území obce. Zákon nastavil transformační proces k nahrazení dosavadní územně plánovací dokumentace obcí s jasným termínem, který již byl několikrát prodlužován, naposledy do konce roku 2022 (je otázkou, zda bude konečný nebo jej překryje rekodifikace).

Při vydávání nové územně plánovací dokumentace je aplikován nový nástroj správního řádu, kterým je opatření obecné povahy (§ 171 a násl. SŘ). Jeho charakteristikou je, že rozhoduje o konkrétním předmětu, tj. o konkrétním území, a je adresován blíže neurčenému okruhu osob. Využití tohoto nástroje umožňuje soudní přezkum podle ustanovení § 101a a násl. soudního řádu správního, který se ukázal alfou a omegou územního plánování, kdy soudy na jedné straně přinesly nový pohled na tuto problematiku a na druhé straně do územně plánovací dokumentace promítaly kritéria projektování a povolování staveb.

Stavební zákon upravil podle složitosti a významu stavby a podmínek konkrétního území různé formy územního rozhodování s tím, že současně stanovil případy, kdy se vydání územního rozhodnutí nevyžaduje nebo nevydává. Kromě již zmíněného regulačního plánu bylo možné dosáhnout rozhodnutí o příslušném záměru v rámci úplného územního řízení, zjednodušeného územního řízení, územního souhlasu nebo na základě veřejnoprávní smlouvy. Tato nabídka na „výběr“ se však v praxi ukázala jako nepřehledná. Územní souhlas pak (stejně jako ostatní souhlasy podle stavebního zákona), chápáný jako úkon podle části čtvrté správního řádu, přinesl otázky nad jeho povahou a z toho vyplývající formou soudního přezkumu, kdy Nejvyšší správní soud zaujal k této otázce v průběhu času odlišná stanoviska (pochopitelně odůvodněně).

K tomu, aby žadatel měl snadnou orientaci v požadovaných postupech, byla upravena územně plánovací informace jako nový nástroj územního plánování zaměřený nejen na poskytování informací o věcných podmínkách využívání území, ale zejména na stanovení procesních postupů. Složitost nebo zjednodušení postupu při vydávání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu vychází zejména ze stanovení okruhu staveb, u kterých to zákon připouští, ale současně z toho, zda stavba je v zastavitelné ploše nebo v zastavěném území a z předpokládaného vlivu stavby na životní prostředí.

Úprava územního řízení byla založena na „zveřejnění“ tohoto řízení, včetně využití doručování všech úkonů veřejnou vyhláškou tam, kde byl pro území schválen územní plán nebo regulační plán. Procesní postupy v územním říze-

ní pak navazovaly na zkušenosti z předchozí úpravy, například s koncentrační zásadou, bylo však stanoveno povinné ústní jednání a nově upraveny povinnosti žadatele k informování o svém záměru na místě stavby nebo jiném veřejně příslušném místě stanoveném stavebním úřadem. Zcela novým prvkem byla úprava zákona č. 183/2006 Sb., která umožňovala spojení územního řízení s posuzováním vlivu na životní prostředí v zákonem stanovených případech.

V souvislosti s vymezováním veřejně prospěšných staveb nebo veřejně prospěšných opatření byl v části územního plánování upraven nový institut zákonného předkupního práva obcí a krajů a také státu. Zcela novým institutem v rámci územního plánování byla rovněž náhrada za změnu v území, a to ať již v důsledku omezení vlastnických práv z titulu stavební uzávěry nebo zrušení územního plánu nebo regulačního plánu, popřípadě územního rozhodnutí. Toto ustanovení bylo vázáno teprve na opatření podle nového stavebního zákona a mělo nabýt účinnosti dne 1. 1. 2012. Stavební zákon upravil také nové pojetí kvalifikačních podmínek pro územně plánovací činnost krajských úřadů a obecních úřadů.

Na úseku stavebního řádu se zásadním způsobem rozšířil okruh staveb, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu (§ 103 SZ). Nově byl upraven institut ohlášení, a to nejen z hlediska věcného vymezení okruhu „jednoduchých staveb“, k jejímž provedení postačuje, ale rovněž z hlediska postupu stavebníka i stavebního úřadu (konkludentní souhlas). Postup při povolování a ohlašování staveb vycházel z předpokladu, že o podstatných otázkách umístění stavby a jejího vlivu v území bylo již rozhodnuto a v rámci stavebního ohlášení jsou posuzovány stavebně technické otázky provedení stavby. V důsledku toho na základě ohlášení stavebníka stačil souhlas „mlčky“ stavebního úřadu (fikce) a stavebník mohl stavbu realizovat po uplynutí stanovených lhůt. Fikce se ukázala posléze jako problematická a byla v dalších novelách stavebního zákona vypuštěna. Pokud stavba nesplňovala zákonem stanovené podmínky, pak stavební úřad rozhodnutím mohl provedení stavby zakázat. Stavební řízení bylo omezeno právě na určení stavebně technických podmínek pro provedení stavby, a s tím souvisela i právní úprava posuzování námitek účastníků řízení, o kterých již bylo rozhodnuto, nebo mohly být uplatněny v územním řízení, k nimž se ve stavebním řízení nepřihlíží.

Koncepční novinkou byla možnost použití zkráceného stavebního řízení s využitím služeb autorizovaného inspektora (§ 117 SZ), která představovala částečnou privatizaci stavebního řízení. Tento institut se však posléze ukázal jako problémový, a to díky kusé úpravě, ale především excesům v aplikační praxi. To vedlo k jeho zpřísnění v novele stavebního zákona v roce 2012 a k praktickému útlumu v jeho používání. Zjednodušení postupu se rovněž předpokládalo u provádění drobných změn staveb před jejím dokončením, které se nedotýkaly práv účastníků stavebního řízení, které mohly být schvalovány stavebním úřadem nebo autorizovaným inspektorem v průběhu kontrolních prohlídek stavby (§ 118 odst. 3 SZ).

Změnu přístupu při kontrole veřejných zájmů ve výstavbě představovala nová právní úprava užívání dokončených staveb, která byla výrazně zjednodušena tím, že stavebník má právo užívat stavbu v návaznosti na její dokončení na základě oznámení stavebnímu úřadu předloženého spolu s dokumentací skutečného provedení stavby 30 dnů před započítáním užívání stavby, pokud to stavební úřad v této lhůtě nezakázal z důvodu ohrožení privilegovaných veřejných zájmů (§ 120 SZ). Kolaudační souhlas vydávaný stavebním úřadem na žádost stavebníka byl nadále vyžadován u staveb, jejichž vlastnosti nemohou budoucí uživatele ovlivnit, například nemocnice, školy, nájemní bytové domy, stavby pro obchod a průmysl, stavby pro shromažďování většího počtu osob apod. a dále u staveb, u nichž bylo stanoveno provedení zkušebního provozu. Omezení preventivní kontroly veřejných zájmů ve výstavbě mělo být vyváжено povinnostmi účastníků stavebního procesu (§ 152 a násl. SZ), ale rovněž novou koncepcí kontroly staveb v rámci úpravy stavebního dozoru a zvláštních pravomocí stavebního úřadu.

V průběhu pěti let účinnosti nového stavebního zákona se ukázalo, že některé otázky nebyly upraveny zcela bezkolizně, zejména nově zavedené instituty a postupy předběhly svoji dobu a u některých si požadavky praxe vynutily jejich úpravu. V důsledku těchto skutečností a také s přihlédnutím ke změnám v právním řádu do roku 2012 bylo provedeno jedenáct novelizací a v témže roce byl přijat zákon č. 350/2012 Sb., který představoval dvanáctou a do té doby nejrozsáhlejší novelu stavebního zákona. Na ní navázaly další zákony, které přinesly změny stavebního zákona, jichž bylo celkem deset. Z těchto novel je nutné zmínit zákon č. 39/2015 Sb., kterým byl změněn zákon o posuzování vlivů na životní prostředí a některé další zákony. Tento zákon přinesl tak zásadní změny do procesu umístování a povolování staveb – již při jeho přijímání v Parlamentu ČR bylo slíbeno, že bude urychleně navržena novela stavebního zákona, která příslušná řízení zjednoduší a neúměrnou administrativní zátěž odstraní. Výsledkem zahájeného legislativního procesu byl pak zákon č. 225/2017 Sb., kterým se změnil nejen stavební zákon, ale také dalších 44 zákonů.

Novela stavebního zákona (zákon č. 350/2012 Sb.) nezměnila základní koncepci platného stavebního zákona. Cílem novely bylo zpřesnit a někdy zpřísnit úpravu jednotlivých postupů a institutů tak, aby právní úprava územního plánování a stavebního řádu v praxi nevyvolávala interpretační a aplikační problémy a zjednodušit a racionalizovat některé postupy. Novela zohlednila judikaturu soudů k rozhodnutím a opatřením obecné povahy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Do stavebního zákona se promítly mezinárodní závazky České republiky, zejména na úseku posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a soustavu Natura 2000, požadavky na informace a účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a v územním řízení.

Novela stavebního zákona na úseku územního plánování se zaměřila zejména na úpravu kvalifikačních požadavků pro územně plánovací činnost, zvláště kvalifikačního po-

žadavku vzdělání a výjimek z tohoto požadavku, zpřesnění úpravy postupů při posuzování vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000 ve stavebním zákoně – posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí podle stavebního zákona ve vztahu k postupům podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, úpravu rozsahu a zpřesnění způsobu uplatňování předkupního práva, úprava náhrad za změnu v území.

K odstranění problémů s interpretací a aplikací právní úpravy na úseku územního plánování, jakož i ke snížení administrativní zátěže s tím spojené, měly přispět rovněž další provedené změny, které mimo jiné spočívaly v odstranění nedůvodných duplicít ve vztahu ke správnímu řádu (například u zveřejňování písemností, u vydávání územně plánovací dokumentace formou opatření obecné povahy), zpřesnění kompetencí orgánů vykonávajících působnost na úseku územního plánování, zpřesnění úpravy postupů při pořizování politiky územního rozvoje, včetně zajištění účasti obcí a veřejnosti při jejím projednávání, zpřesnění a zjednodušení úpravy postupů při pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace, zpřesnění úpravy pořizování regulačního plánu na žádost.

Novela stavebního zákona na úseku územního rozhodování především upřesnila postupy, zejména u nových institutů, které zavedl stavební zákon v návaznosti na správní řád, které byly ve stávající právní úpravě upraveny pouze rámcově. Novela měla řešit problémy, které se nepodařilo beze zbytku vyřešit ve výkladové praxi a metodickým řízením stavebních úřadů.

Jedním z hlavních cílů novely bylo rozšíření deregulace o případy, o kterých z hlediska veřejných zájmů není třeba rozhodovat v územním řízení. Cílem novelizace bylo rovněž i snižování administrativní náročnosti v územním řízení, a to v případech záměrů, které nevyžadují posuzování vlivu na životní prostředí, a rovněž při odsouhlasování nevýznamných záměrů splňujících požadavky právních předpisů, zejména staveb s doplňkovou funkcí k již existujícím hlavním stavbám, a to bez výslovného souhlasu vlastníků sousedních nemovitostí. Důsledně byla provedena vazba na požadavky spojené s informováním a účastí veřejnosti v územních řízeních (Aarhuská úmluva), a to rovněž v rámci aplikace institutů, které nahrazují územní rozhodnutí. Novela rozšířila model integrace posuzování vlivů vybraných záměrů na životní prostředí v rámci územního řízení, a tím vytvořila podmínky pro výrazné snížení administrativních nároků při přípravě staveb. Tyto snahy byly zamezeny zákonem č. 39/2015 Sb., který ustanovení § 91 stavebního zákona a § 10 o posuzování vlivů na životní prostředí zrušil a integraci obou procesů znemožnil.

Na úseku stavebního řádu si novela stavebního zákona kladla za cíl sjednocení procesních postupů při ohlašování a kolaudování staveb, při povolování změny účelu užívání a odstranění staveb, včetně úpravy formy vydávaných souhlasů

a jejich přezkumu. Podrobněji upravila uzavírání veřejnoprávní smlouvy mezi stavebníkem a stavebním úřadem, která nahrazuje stavební povolení. Provedena byla úprava § 103 stavebního zákona, tj. výčtu staveb, terénních úprav a údržovacích prací, které pro své provedení nevyžadují ohlášení ani stavební povolení. Stavební zákon přinesl zcela nový institut autorizovaného inspektora, nabídl stavebníkovi možnost nežádat stavební úřad o vydání stavebního povolení, ale uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, který přezkoumá dokumentaci a další podklady potřebné pro povolení stavby ze stejných hledisek jako stavební úřad, a může vydat certifikát, kterým potvrdí, že lze stavbu provést. Autorizovaní inspektoři se sice ujali své funkce, ale v praxi se projevila strohost úpravy zkráceného stavebního řízení a možnosti jeho zneužití. Posouzení staveb autorizovaným inspektorem proto bylo upraveno podrobněji (zpřísněno).

Mezi hlavní změny provedené novelou stavebního zákona účinnou od 1. 1. 2013 na úseku stavebního řádu patřila, změna působnosti stavebních úřadů (MMR, MPO, ČBÚ), stanovení kvalifikačních požadavků na pracovníky obecných stavebních úřadů, zpřesnění požadavků na žádost o stavební povolení, zpřesnění okruhu účastníků stavebního řízení, ohlašovaných stavebních záměrů řešení účinků ohlášení a upravení možnosti stavebního úřadu usnesením rozhodnout, že o ohlášené stavbě povede stavební řízení a vydá rozhodnutí, zpřísnění postupů autorizovaného inspektora při posuzování stavby, zejména upřesnění zákonného vyloučení použití tohoto institutu, řešení účinků oznámení stavebníka, prodloužení platnosti certifikátu, zpřesnění postupu při nařizování odstranění staveb při jejich dodatečném povolování, zpřesnění skutkových podstat správních deliktů a stanovení chybějících.

Změny provedené novelou stavebního zákona (zákon č. 225/2017 Sb.) účinnou od 1. 1. 2018 se soustředily na zkrácený postup při pořizování změn územně plánovací dokumentace, úpravu závazného stanoviska orgánů územního plánování, rozšíření tzv. volného režimu při umísťování a povolování staveb, spojení postupů v řízeních podle stavebního zákona a podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, společné řízení o umísťování a povolování staveb a souborů staveb a změnu příslušnosti k vedení tohoto řízení, jedno-

dušení postupů při uvádění staveb do užívání, na návaznosti na nový občanský zákoník. O účelnosti a úspěšnosti jednotlivých změn může být vedena diskuse, je však nasnadě, že závazné stanovisko orgánu územního plánování přineslo procesní komplikace a rozostřilo působnost stavebního úřadu a změna příslušnosti k vedení společného řízení podle stavby hlavní pak vede k dalším komplikacím v povolování staveb. Ale dost nářků. Společné povolení je jedním z východisek dosavadní složité právní úpravy staveb, ale zase se nebude hodit na úplně všechny případy staveb, zejména těch, které vyžadují několikofázovou přípravu. Základní předpoklad pro jeho efektivní fungování je však nové hmotné stavební právo a kvalitní územně plánovací dokumentace, především dosažitelné regulační plány.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení dopravní, vodní a energetické infrastruktury, který je třeba také zmínit v rámci „stavební“ legislativy a který periodicky byl úspěšně či méně úspěšně novelizován, upravující fragmentálně vybrané otázky při přípravě a povolování těchto staveb, byl současně s novelami stavebního zákona novelizován, naposledy zejména s přihlédnutím k požadavkům na přípravu a povolování staveb energetické infrastruktury – projektů společného zájmu (PCI). Nyní již probíhá jeho další novelizace.

Popsaný legislativní vývoj se všemi novelami (23), se svými peripetemi a obrátkami právní úpravy od uvolnění (např. fikce a činnost autorizovaného inspektora) po další zpřísnění a úpravu dalších možností procesních postupů vedl k totální nepřehlednosti právní úpravy, nehledě na uplatňování několika režimů na povolování staveb podle přechodných ustanovení jednotlivých novel, a v důsledku ke ztrátě trpělivosti odborné veřejnosti. To bylo hlavním impulsem pro rekonstrukci veřejného stavebního práva, ve které se stavební legislativa ráčí nyní nacházet. Nezbývá než popřát Ministerstvu pro místní rozvoj mnoho sil a pevné nervy, aby ji dotáhla do úspěšného konce.

*JUDr. Jan Mareček
předseda České společnosti pro stavební právo*

ENGLISH ABSTRACT

Looking back at developments in building legislation since 1989, by Jan Mareček

Recent developments in building legislation would have deserved a more detailed analysis, but this is a task beyond the scope of this article. The term building legislation, which sounds rather journalistic, is a complex combination of definitions and legal regulations applied during the whole process of building, which consists of preparation, design, authorization and construction under legal rules that are very different from those that obtained before November 1989. Therefore, for the sake of simplicity and based on the author's own experience, recollections and impressions, this article describes only how the Building Act evolved from basic incentives, progressive alterations and some radical changes to achieve its present form.