

# NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON V KOSTCE: DÍL I. VÝCHODISKA REKODIFIKACE, ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY A PLÁNOVACÍ SMLOUVY

Jan Brož

Článek se věnuje nanejvýš aktuální problematice nového stavebního zákona, tj. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, a částečně se dotýká problematiky úzce souvisejícího doprovodného změnového zákona, tj. zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Autor prezentuje a analyzuje novou právní úpravu, která v některých částech představuje relativně revoluční změny stávající právní úpravy na úseku veřejného stavebního práva. První díl se věnuje problematice organizace veřejné správy, u níž především na úseku stavebního řádu dochází k zásadním změnám soustavy stavebních úřadů. Stejně tak je pozornost věnována dotčeným orgánům, u nichž dochází k částečné integraci a ke změně formy jejich činnosti. Konečně je zmíněna nově regulovaná problematika plánovacích smluv jako významného institutu územního plánování. S ohledem na skutečnost, že v současné době jsou projednávány dva návrhy zákonů měnící nový stavební zákon, je jim věnována bližší pozornost.

## Úvod

Dne 29. července 2021 byly ve Sbírce zákonů zveřejněny zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), a zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „doprovodný změnový zákon“). Tento den zakončil několikaletou legislativní aktivitu spojenou s přípravou nového stavebního zákona a doprovodného stavebního zákona. Některá ustanovení nového stavebního zákona přitom nabyla účinnosti již dne 30. července 2021, další pak k 1. lednu 2022. Zásadním z pohledu dělení účinnosti nového stavebního zákona je pak 1. leden 2023 s tím, že celý nový stavební zákon nabude účinnosti – nedojde-li k legislativním změnám – dne 1. července 2023.<sup>1)</sup> V případě doprovodného změnového zákona byla taktéž zákonodárcem zvolena dělená účinnost, avšak poněkud odlišně než v případě nového stavebního zákona. Část ustanovení doprovodného změnového zákona nabyla účinnosti „až“ dnem 1. srpna 2021, další k 1. lednu 2022 a konečně zbývající ustanovení nabude účinnosti k 1. červenci 2023.<sup>2)</sup>

Cílem tohoto článku je představit a analyzovat základní okruhy změn, které nový stavební zákon, společně s doprovodným změnovým zákonem, představuje pro veřejné stavební právo. Úvodem je tedy vě-

nována pozornost institucionálním změnám, které lze označit do značné míry za revoluční, a to především na úseku stavebního řádu. Jedná se o novou strukturu stavebních úřadů – státních stavebních úřadů. S institucionálními změnami je pak úzce spjata otázka dotčených orgánů, které dnes většinou vydávají závazná stanoviska či jiný akt, který je (závazným či nezávazným) podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu nebo v procesu územního plánování. K jistým změnám, byť nikoliv tak revolučním, jak je tomu v případě stavebního práva hmotného a procesního, dochází ke změnám na úseku územního plánování. Autor v tomto díle věnuje pozornost plánovacím smlouvám jakožto nově zakotvenému institutu, a to ve formě veřejnoprávních smluv. Dalším změnám se autor bude věnovat v navazujících dílech.

Závěrem je pak nepochybně na místě poukázat na tři sněmovní tisky, které mají nový stavební zákon novelizovat, přičemž jejich předmětem je nejen odklad účinnosti nového stavebního zákona.

## Stručně k východiskům a cílům rekodifikace veřejného stavebního práva

Ještě před samotným rozбором nové právní úpravy bude vhodné stručně

zmínit ony důvody, pro které se vláda rozhodla zahájit přípravu věcného záměru stavebního zákona, na kterou navázala i příprava nového stavebního zákona a jeho přijetí. Motivaci vlády je možné nalézt ve věcném záměru stavebního zákona, jenž byl schválen usnesením vlády č. 448, ze dne 24. června 2019.<sup>3)</sup> Důvody jsou relativně podrobně uvedeny v kapitole 2 věcného záměru stavebního zákona, v níž jsou rozvedena východiska rekodifikace, a kapitole 5 věcného záměru stavebního zákona, ve které jsou shrnuty příčiny současného stavu. Za **hlavní nedostatky současného stavebního práva** jsou pak označovány zejména (v podrobnostech lze odkázat přímo na text věcného záměru):

- roztržitost, složitost a atomizace stavebního práva, neboť na postupech dle stavebního zákona participuje celá řada (různých) stavebních úřadů a dotčených orgánů,
- chabé personální a materiální zabezpečení stavebních úřadů, zejména na těch nejmenších stavebních úřadech (na úrovni obecních úřadů obcí I.),
- neefektivní a nefunkční metodické vedení vůči územním samosprávným celkům, kteréžto vykonávají státní správu jako přenesenou působnost,
- složitost, nejednotnost a roztržitost procesů, přičemž současné sta-

1) K účinnosti nového stavebního zákona viz ust. § 335.

2) K účinnosti doprovodného změnového zákona čl. XCV.

3) Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>.

- vební právo předpokládá až desítky různorodých postupů a procesů,
- celková zdlouhavost veškerých procesů, ať již před stavebním úřadem, tak i v navazujících soudních řízeních,
  - účelové obstrukce některých účastníků řízení, jež vedou k neúměrnému prodlužování řízení,
  - instanční a kompetenční „ping-pong“ mezi stavebními úřady navzájem, neboť není výjimkou opakované rušení napadeného rozhodnutí stavebního úřadu I. stupně v odvolacím řízení a vrácení mu věci k novému projednání,
  - právní nejistota vyvolávaná rušením částí územních plánů soudy spolu s možností zpětných účinků zrušení částí územního plánu na již dříve vydaná pravomocná individuální povolení,
  - absence exekucí rozhodnutí o odstranění staveb.

Shora uvedené nedostatky současného stavebního práva pak byly východiskem pro základní kámen věcného záměru stavebního zákona, tj. principu/myšlenky „jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko“. V ideálním případě by tedy žadatel o povolení stavby absolvoval jednání toliko s jedním stavebním úřadem, v rámci jednoho řízení by došlo k posouzení všech relevantních aspektů (především veřejných zájmů) a bylo by vydáno jediné rozhodnutí, které by bylo (jako celek) přezkoumatelné v rámci opravných a dozorčích prostředků, stejně tak i v rámci případného soudního přezkumu.

K dosažení tohoto cíle vládou schválený věcný záměr **předpokládá především tyto změny:**

- vyloučení stavební správy ze spojeného modelu a vytvoření nové soustavy státní stavební správy v čele s ústředním orgánem státní správy, Nejvyšším stavebním úřadem, přičemž institucionální reforma by měla zahrnovat i institucionální integraci dotčených orgánů v maximálním rozsahu,
- zavedení digitalizace stavební agendy, v důsledku které budou mít všech-

- ny subjekty participující na řízení de facto nepřetržitý přístup k relevantním podkladům, což by mělo procesy a postupy rapidně zrychlit,
- na úseku územního plánování, které spočívají v posílení významu územně plánovací dokumentace, změny její formy ze současného opatření obecné povahy na právní předpis a posílení role tzv. plánovacích smluv,
  - v oblasti stavebního práva procesního, v důsledku čehož bude vedeno jediné řízení, stavební úřad bude vázán (závaznou) lhůtou tak, aby bylo zabráněno prodlužování řízení v důsledku (nedůvodné a nezákonné) nečinnosti stavebního úřadu a zavedení apelačního principu v odvolacím řízení,
  - v případě stavebního práva hmotného věcný záměr předpokládá jeho komplexní revizi, zakotvení základních hmotněprávních požadavků na úrovni zákona (dnes je žel obsaženo především na úrovni podzákonné, což je přinejmenším na samé hranici ústavnosti), a to za současného vyhodnocení, kteréžto požadavky jsou pro výstavbu ještě legitimní tak, aby stavebníci nebyli (nedůvodně) zatěžováni řešením otázek, které nejsou relevantní,
  - v oblasti soudního přezkumu, a to především v oblasti správních žalob proti rozhodnutí, a to posílením koncentračních aspektů (nepřípustnost dříve neuplatněných námitek), vytvoření specializovaných (odborných) senátů a celkové zefektivnění soudního přezkumu v oblasti stavebního práva.

Takto lze ve stručnosti shrnout základní východiska, cíle a principy věcného záměru stavebního zákona, které měly být promítnuty do návrhu nového stavebního zákona a potažmo i do přijatého nového stavebního zákona. Nicméně sluší se již na tomto místě uvést, že návrh paragrafového znění nového stavebního zákona, který byl schválen vládou dne 24. srpna 2020 jako usnesení č. 850 a jenž byl předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR jako sněmovní tisk 1008/0,<sup>4)</sup> se od věcného záměru schváleného vládou v někte-

řích dílčích aspektech lišil. Příkladmo sněmovní tisk 1008/0, tedy vládní návrh stavebního zákona, předpokládal vytvoření státní stavební správy pouze částečně s tím, že u většiny záměrů by v prvním stupni rozhodoval obecní stavební úřad jako orgán územního samosprávného celku v přenesené působnosti (oproti tomu věcný záměr předpokládal pouze „čistou“ státní stavební správu).

Závěrem je pak korektní dodat, že v průběhu projednání nového stavebního zákona na půdě Poslanecké sněmovny PČR byl Hospodářským výborem doporučen k projednání a schválení komplexní pozměňovací návrh, který je označen jako sněmovní tisk 1008/7.<sup>5)</sup> Tento komplexní pozměňovací návrh mj. změnil organizaci veřejné správy tak, že i v prvním stupni by měl rozhodovat státní stavební úřad, tedy nikoliv orgán obce v přenesené působnosti (obecní úřad). Komplexní pozměňovací návrh Hospodářského výboru se pak stal východiskem pro další projednání návrhu v Poslanecké sněmovně PČR s tím, že k němu poslanci podávali ještě své další pozměňovací návrhy. Dne 26. května 2021 byl Poslaneckou sněmovnou PČR schválen návrh nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona. Po jednomyslném zamítnutí návrhů ze strany Senátu PČR dne 1. července 2021 Poslanecká sněmovna PČR na svém jednání dne 13. července 2021 setrvala na svých dosavadních návrzích. Dne 15. července 2021 byl pak návrh podepsán prezidentem republiky a dne 29. července 2021 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

## 1. Organizace veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „stávající stavební zákon“) reguluje organizaci veřejné správy ve své části druhé. Většina činností v oblasti stavební správy je vykonávána v rám-

4) Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008>.

5) Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=7>.

ci smíšeného (spojeného) modelu organizace územní veřejné správy, tedy orgány obcí a krajů jako výkon přenesené působnosti, a to jak v oblasti územního plánování, tak i na úseku stavebního řádu.

**Působnost na úseku územního plánování** tedy vykonávají Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů a orgány obcí a krajů. V případě organizace na úseku stavebního řádu rozlišuje stávající právní úprava obecné stavební úřady, speciální stavební úřady, vojenské stavební úřady a jiné stavební úřady. Mezi obecné stavební úřady pak řadí, kromě Ministerstva pro místní rozvoj, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a městské a obecní úřady, které vykonávaly činnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 2012. Speciální stavební úřady jsou orgány vykonávající státní správu na vyjmenovaných úsecích, přičemž tyto stavební úřady vykonávají působnost stavebního úřadu vyjma pravomoci ve věcech územního rozhodování. Podle stávající právní úpravy se jedná o stavby letecké, stavby drah, stavby veřejně přístupných komunikací a vodních děl. Konečně pak nelze opomenout ani vojenské stavební úřady, které vykonávají svoji působnost na území vojenských újezdů. Platná právní úprava pak jako tzv. jiné stavební úřady uvádí u zákonem vyjmenovaných staveb Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Je tedy patrné, že soustava stavebních úřadů je vskutku košatá a v případě řady staveb (např. vodních děl) obecný stavební úřad stavbu nejprve umísťuje a následně je povolována speciálním stavebním úřadem (v případě vodních děl vodoprávním úřadem). Zároveň je vhodné upozornit na to, že řada složitých staveb (např. stavby dálnic) je umísťována obecnými stavebními úřady, které – z logiky věci – nemají tolik

zkušeností s obdobnými stavbami, což územní řízení může značně prodloužit.

Nový stavební zákon se snaží tuto roztržičnost organizace na úseku stavební správy řešit. Za tímto účelem zřizuje Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady.<sup>6)</sup> Tyto správní úřady tedy tvoří základ nové organizace veřejné správy na úseku veřejného stavebního práva. Vyjmenované správní úřady jsou orgány státní stavební správy, dochází zde k tolik diskutovanému vynětí umístování a povolování staveb (vč. kolaudace a dalších souvisejících agend) ze smíšeného modelu územní veřejné správy.

V případě **organizace na úseku územního plánování**<sup>7)</sup> jsou změny spíše kosmetického rázu. Působnost zde vykonává namísto Ministerstva pro místní rozvoj nově vzniknuvší Nejvyšší stavební úřad. Pro území vojenských újezdů nadále zůstává stanovena působnost Ministerstva obrany. V zásadě dochází k zachování stávajícího modelu úřadů územního plánování, jimiž jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady. Nadto některé dílčí agendy<sup>8)</sup> mohou vykonávat i obecní úřady jiných obcí, pokud získají potvrzení o zajištění splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti. V případě obecních a krajských úřadů jde o přenesenou působnost, tedy výkon státní správy, který byl na orgány územních samosprávných celků přenesen zákonem. V oblasti územního plánování (zejména schvalování územně plánovací dokumentace) nadále nezastupitelnou působnost vykonávají zastupitelstva obcí a krajů, stejně tak rady obcí a krajů. Za zmínku stojí i působnost vlády, a to ve vztahu k Politice architektury a stavební kultury ČR a ve vztahu k územnímu rozvojovému plánu. Na úseku územního plánování je tedy zachována – byť s dílčími úpravami – stávající organizace veřejné sprá-

vy s tím, že většina agend bude nadále vykonávána v rámci smíšeného modelu územní veřejné správy.

K podstatným změnám ovšem dochází v případě **organizace na úseku stavebního řádu**.<sup>9)</sup> Jak již autor naznačil shora, nový stavební zákon v ust. § 30 a násl. opouští smíšený model územní veřejné správy a nově bude působnost na úseku stavebního řádu vykonávána výhradně orgány státní správy. Taktéž dochází ke zúžení druhů stavebních úřadů, jichž je dnes vskutku velký počet. Novou soustavu státní stavební správy tedy tvoří Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný a odvolací stavební úřad, krajské stavební úřady a jiné stavební úřady. Obecně prvostupňovými stavebními úřady budou buď Specializovaný a odvolací stavební úřad (v případě vyhrazených staveb),<sup>10)</sup> nebo krajské stavební úřady (pro drobné,<sup>11)</sup> jednoduché<sup>12)</sup> a ostatní stavby). V případě záměrů vyjmenovaných v ust. § 35 nového stavebního zákona budou působnost stavebního úřadu vykonávat jiné stavební úřady, tj. Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany nebo Ministerstvo spravedlnosti. Nově tedy již Ministerstvo průmyslu a obchodu není jiným stavebním úřadem. V případě záměrů v působnosti jiných stavebních úřadů ovšem budou krajské stavební úřady vydávat tzv. rámcové povolení.<sup>13)</sup>

Výčet krajských stavebních úřadů není příliš překvapivý, neboť jich nový stavební zákon zřizuje celkem 14 a jejich územní působnost odpovídá území územního samosprávného celku, jehož název je součástí názvu krajského stavebního úřadu. Nicméně pro to, aby působnost na úseku stavebního řádu nebyla vykonávána toliko z centra, bude působnost vykonávána prostřednictvím územních pracovišť. Dochází zde tedy k dekoncentraci na více organizačních jednotek státu. Tato územní pracoviště budou stanovena samostat-

6) Viz ust. § 15 a násl. nového stavebního zákona.

7) Viz ust. § 19 a násl. nového stavebního zákona.

8) Srov. ust. § 26 ve spojení s ust. § 25 nového stavebního zákona.

9) Viz ust. § 30 a násl. nového stavebního zákona.

10) Viz Příloha č. 3 nového stavebního zákona, která obsahuje výčet vyhrazených staveb.

11) Viz Příloha č. 1 nového stavebního zákona, která obsahuje výčet drobných staveb.

12) Viz Příloha č. 2 nového stavebního zákona, která vymezuje jednoduché stavby výčtem.

13) Srov. ust. § 221 a násl. nového stavebního zákona.

nou vyhláškou Nejvyššího stavebního úřadu, přičemž autorovi je známo, že by se měla územní pracoviště zřizovat v zásadě na úrovni všech obcí, které jsou dnes obcemi s obecním úřadem s rozšířenou působností, a případně i na úrovni dalších obcí. Při stanovení prvních územních pracovišť přitom nový stavební zákon výslovně uvádí alternativní podmínky pro zřízení územního pracoviště<sup>14)</sup> – alespoň 10 000 obyvatel ve správním obvodu ke dni 31. prosince 2020, alespoň čtyři pracovní místa, na nichž je vykonávána správní činnost na úseku stavebního řádu, nebo obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 236 úkonů podle stávajícího stavebního zákona, a to ke dni 31. prosince 2019. Nadto je zde zohledněno kritérium dostupnosti s tím, že pokud by nebyla splněna maximální vzdálenost do 35 km, pak je namísto zřídit další územní pracoviště krajského stavebního úřadu.

Funkční příslušnost nadřízeného správního orgánu pak pro krajské stavební úřady bude vykonávat Specializovaný a odvolací stavební úřad. V případě Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu bude nadřízeným orgánem Nejvyšší stavební úřad v čele s předsedou a několika místopředsedy.

Závěrem je vhodné zmínit problematiku **personálního obsazení nově vzniklých státních stavebních úřadů**, která je řešena v části dvanácté nového stavebního zákona.<sup>15)</sup> V případě stávajících státních zaměstnanců, ať již jsou ve služebním či zaměstnaneckém poměru, se – zjednodušeně řečeno – uplatní pravidlo, že pokud přechází na státní stavební správu agenda, pak přechází i služební či zaměstnanecký poměr stávajících zaměstnanců. O poznání složitější je ovšem přechod stávajících zaměstnanců územních samosprávných celků, kteří vykonávají působnost stavebních úřadů, která přechází na státní stavební správu. V případě těchto zaměstnanců se uplatní obdobné pravidlo, avšak s tím, že obligatorní podmínkou pro přechod práv a povinností z pracovního poměru na stát je předchozí písemná dohoda mezi Nejvyšším stavebním úřadem,

zaměstnancem a územním samosprávným celkem. Bez předchozí písemné dohody k přechodu dojít nemůže, a tedy jak územní samosprávný celek, tak i zaměstnanec sám mohou přechodu neuzávením takové dohody zamezit, a to bez omezení jakýmkoliv důvodem. Teoreticky tak může učinit i Nejvyšší stavební úřad, avšak autor má za to, že k tomu ze strany Nejvyššího stavebního úřadu v zásadě docházet nebude, jelikož nová státní stavební správa bude zaměstnance potřebovat.

## 2. Dotčené orgány a jejich postavení

Dotčené orgány v oblasti veřejného stavebního práva ve stávající právní úpravě vystupují jednak v oblasti územního plánování, jednak v oblasti stavebního úřadu, přičemž jejich postavení v těchto oblastech není zcela totožné, a to především co do formy jejich činnosti. I v této oblasti přináší nový stavební zákon několik nezanedbatelných změn, kterým je vhodné věnovat pozornost.

Úvodem je nutné zmínit, že podle stávajícího stavebního zákona platí jak pro stanovisko, tak i pro závazné stanovisko, že dotčený orgán je svým předchozím stanoviskem či závazným stanoviskem vázán a nemůže jej svévolně měnit, nezmění-li se okolnosti či právní úprava. Zároveň stavební zákon upravuje situace, kdy je příslušným k vydání stanoviska či závazného stanoviska též orgán veřejné správy, který vystupuje jako dotčený orgán podle různých zvláštních předpisů (typicky obecní úřad obce s rozšířenou působností). V takovém případě je vydáváno koordinované závazné stanovisko či stanovisko takového dotčeného orgánu, které obsahuje posouzení perspektivou různých zvláštních zákonů.

V **oblasti územního plánování** dotčené orgány podle stávajícího stavebního zákona vydávají stanoviska. Nejedná se o závazná stanoviska ve smyslu správního řádu. Nicméně stávající stavební zákon výslovně stanoví, že tato stanoviska jsou závazná jak pro politiku

územního rozvoje, tak i pro opatření obecné povahy vydávané podle stavebního zákona (tj. veškerou územně plánovací dokumentaci). Tato stanoviska v oblasti územního plánování mají obdobné obsahové náležitosti jako závazná stanoviska, neboť stavební zákon výslovně stanoví, že náležitosti závazného stanoviska podle správního řádu se použijí obdobně. Je-li stanovena lhůta pro vydání stanoviska dotčeného orgánu a tento dotčený orgán vydá své stanovisko po lhůtě, pak se k němu nepřihlíží (nedochází zde tedy k vydání souhlasného stanoviska bez podmínek fikcí).

Nový stavební zákon u dotčených orgánů v oblasti územního plánování nepřináší zásadnějších změn. Dotčené orgány budou vydávat buď stanoviska, nebo vyjádření. Stanoviska budou závazným podkladem, přičemž se taktéž nejedná o závazné stanovisko ve smyslu správního řádu, avšak pro obsah platí obsahové náležitosti závazného stanoviska obdobně. Vyjádření pak budou jako nezávazné akty dotčených orgánů (vyjma orgánu ochrany přírody, který bude vydávat stanovisko podle ust. § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny) vydávány k návrhům zadání, neboť zadání bývá velmi obecné a není úplně vhodné, aby byl akt dotčeného orgánu závazný. Nový stavební zákon stejně jako stávající stavební zákon předpokládá, že nevydá-li dotčený orgán stanovisko či vyjádření v zákonem stanovené lhůtě, pak se k později vydanému nepřihlíží. Dílčí změna spočívá v tom, že není v oblasti územního plánování předpokládáno vydání koordinovaného stanoviska či koordinovaného vyjádření.

V případě **stavebního řádu** vydávají podle stávající právní úpravy dotčené orgány závazné stanovisko ve smyslu ust. § 149 správního řádu, nestanoví-li zvláštní zákon jinou formu tohoto aktu dotčeného orgánu. Od 1. ledna 2021 pak jsou výslovně stanoveny lhůty pro vydání závazného stanoviska, které vyplývají ze správního řádu. Stávající stavební zákon pak upravuje fikci souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, není-li závazné stanovisko vydáno v zákonem stanovené

14) Srov. ust. § 332 nového stavebního zákona.

15) Viz především ust. § 312 nového stavebního zákona.

lhůtě, případně v souladu se zákonem prodloužené lhůtě.<sup>16)</sup> Fikce se ovšem neuplatní u všech závazných stanovisek, stavební zákon výslovně vyjmenovává ta závazná stanoviska, u nichž fikce nastat nemůže (např. závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).<sup>17)</sup> Je tedy vhodné na tomto místě zdůraznit, že fikci závazného stanoviska upravuje již stávající stavební zákon.

Nový stavební zákon ve vztahu ke stávajícím dotčeným orgánům zvolil několik přístupů.<sup>18)</sup> Jedním z přístupů je tzv. integrace dotčeného orgánu do stavebního úřadu. V praxi by taková integrace měla spočívat v tom, že osoba chránící dotčený veřejný zájem bude součástí státní stavební správy, bude participovat jako oprávněná úřední osoba na vydání rozhodnutí, a tedy nebude vydáván samostatný akt ve vztahu k takovému chráněnému dotčenému veřejnému zájmu. Jakkoliv původní ambice uvedené ve věcném záměru nového stavebního zákona byly větší, nakonec došlo k integraci pouze částečně. Např. stavební úřad sám ve vztahu k záměrům posoudí problematiku regulovanou zákonem o ochraně veřejného zdraví<sup>19)</sup> či částečně regulovanou zákonem o ochraně přírody a krajiny.<sup>20)</sup> Zbývající dva přístupy jsou založeny na tom, že k integraci dotčeného orgánu, tj. i přesunu působnosti na stavební úřad nepřechází, a nadále budou vydávány samostatné akty dotčených orgánů.

Druhý z přístupů lze nalézt výslovně v ust. § 175 a násl. nového stavebního zákona. Stávající právní úprava obecně předpokládala, že pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, vydávají dotčené orgány na úseku stavebního řádu závazná stanoviska ve smyslu správ-

niho řádu. Nový stavební zákon tuto formu změnil na vyjádření dotčeného orgánu, což je úkon podle části čtvrté správního řádu a není svým obsahem pro stavební úřad závazný. Naproti tomu jde o obligatorní podklad vydaný specializovaným orgánem veřejné správy a byť půjde v řízení o povolení záměru nepochybně překonat – na rozdíl od závazného stanoviska dotčeného orgánu – bude nutné toto překonání, tj. nerespektování vyjádření ze strany stavebního úřadu, náležitě odůvodnit ve vydaném rozhodnutí. Ohledně obsahu vyjádření (či koordinovaného vyjádření) pak platí, že obsahují závěr a odůvodnění s tím, že dotčený orgán může stanovit podmínky, je-li to nezbytné pro ochranu jím chráněných veřejných zájmů.

Poslední z přístupů pak vyplývá především z doprovodného změnového zákona, neboť některé dotčené orgány budou nadále vydávat závazné stanovisko podle správního řádu. Příkladem může být orgán na úseku požární ochrany,<sup>21)</sup> částečně o státní památkovou péči<sup>22)</sup> či o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>23)</sup>

Ať již dotčený orgán vydává vyjádření, koordinované vyjádření či závazné stanovisko, vždy platí lhůta pro jeho vydání. V případě, že tato lhůta není dodržena, je fikcí vydán souhlasný akt dotčeného orgánu bez podmínek. Opětovně ovšem se tato fikce nevztahuje na vybrané výslovně vymezené dotčené veřejné zájmy – např. posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a další.<sup>24)</sup>

Závěrem pak autor poukazuje na to, že nový stavební zákon výslovně umožňuje, aby si každý požádal o předběžnou informaci i dotčený orgán. Stáva-

jící právní úprava toto vztahuje toliko ve vztahu ke stavebnímu úřadu jako institut územně plánovací informace.

### 3. Územní plánování – plánovací smlouvy

V oblasti územního plánování nový stavební zákon rozhodně nepřináší revoluci, ale spíše evoluci a reaguje na v praxi vzniklé problémy. Autor v tomto příspěvku věnuje pozornost pouze plánovacím smlouvám, které v novém stavebním zákoně doznaly značných změn. Dílčí změny v oblasti územního plánování týkající se nástrojů územního plánování, jejich pořizování a další aspekty bude autor analyzovat v samostatném příspěvku.

Stávající stavební zákon předpokládá plánovací smlouvu v případě pořízení regulačního plánu na žádost.<sup>25)</sup> Kromě toho, že lze této právní úpravě vytknout především její lakoničnost, jedná se o soukromoprávní smlouvu. Konkrétně se jedná o tzv. inomínatní smlouvu ve smyslu ust. § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Stávající stavební zákon bohužel nevyklučuje, avšak ani nevytváří právní rámec pro uzavírání plánovacích smluv a neumožňuje ani v územním plánu či regulačním plánu vymezení plochy nebo koridoru podmínit uzavřením plánovací smlouvy. Taktéž obecně platí, že soukromoprávní smlouvou nelze zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (to umožňuje toliko veřejnoprávní smlouva).<sup>26)</sup> Uzavření plánovací smlouvy podle stávající – v zásadě absentující – právní úpravy tedy nemůže mít žádné důsledky pro povolovací proces, tj. vyvolat následky v oblasti veřejného práva.

16) Srov. ust. § 4 odst. 9 stávajícího stavebního zákona in fine.

17) Srov. ust. § 4 odst. 12 stávajícího stavebního zákona.

18) Původně věcný záměr stavebního zákona předpokládal i redukci dotčených orgánů v tom smyslu, že mělo být mj. úkolem prověřit, zda veškeré dotčené orgány vydávající svůj akt podle stávající právní úpravy jsou legitimní a nezbytné. Nicméně nakonec k redukci v zásadě nedošlo.

19) Srov. část dvacátou třetí doprovodného změnového zákona.

20) Srov. část sedmá doprovodného změnového zákona.

21) Srov. část druhou doprovodného změnového zákona.

22) Srov. část třetí doprovodného změnového zákona.

23) Srov. část dvacátá osmá doprovodného změnového zákona.

24) Srov. ust. § 178 odst. 4 nového stavebního zákona.

25) Srov. ust. § 66 stávajícího stavebního zákona.

26) Srov. ust. § 159 správního řádu.

Nový stavební zákon tuto problematiku upravuje v ust. § 130 a násl., v nichž poskytuje základní oporu pro uzavírání plánovacích smluv. Plánovací smlouvu přitom – na rozdíl od stávající právní úpravy – vymezuje jako veřejnoprávní smlouvu, která je uzavřena mezi stavebníkem a obcí nebo krajem nebo vlastníkem veřejné infrastruktury, na základě které si smluvní strany sjednají vzájemnou součinnost a souladný postup při realizaci vymezeného záměru. Zákon reaguje i na praxi s tím, že tato veřejnoprávní smlouva může obsahovat i soukromoprávní ujednání, jelikož plánovací smlouvy jsou přeci jenom institutem na pomezí veřejného a soukromého práva (zpravidla budou totiž obsahovat jak závazky veřejného práva, tak i soukromého práva). Uzavřením plánovací smlouvy může být podmíněno rozhodování v plochách či koridorech, u nichž tak stanoví územní plán nebo regulační plán.<sup>27)</sup>

Ačkoliv se jedná o smlouvu veřejnoprávní, není tím zcela vyloučena smluvní volnost. Smluvní strany mají možnost plánovací smlouvu uzavřít, nikoliv však povinnost. Zároveň platí též to, že obsah veřejnoprávní smlouvy je předmětem dohody smluvních stran obdobně jako v soukromém právu. Obsah plánovací smlouvy je samostatně upraven v ust. § 131 nového stavebního zákona, přičemž tato úprava ovšem nevyklučuje další především soukromoprávní závazky zde výslovně neuvedené.

S ohledem na skutečnost, že se jedná o veřejnoprávní smlouvu, postup jejího uzavření je upraven v ust. § 132 nového stavebního zákona se subsidiární aplikací úpravy obsažené ve správním řádu. Taktéž případné spory z veřejnoprávní smlouvy nebudou řešeny civilním soudem podle občanského soudního řádu, nýbrž nejprve správním orgánem postupem podle správního řádu s tím, že následně je možný soudní přezkum ze strany správních soudů. Plánovací

smlouva taktéž nemůže být shledána neplatnou, jelikož aplikace mj. ustanovení o neplatnosti podle občanského zákoníku je v případě veřejnoprávních smluv vyloučena.<sup>28)</sup> Naproti tomu se každá ze stran může domáhat svým návrhem zrušení veřejnoprávní smlouvy z důvodů upravených ve správním řádu (např. při podstatné změně poměrů, které byly rozhodující pro stanovení obsahu veřejnoprávní smlouvy, přičemž plnění by nebylo možno spravedlivě požadovat).<sup>29)</sup>

Závěrem je nutné zdůraznit nezanedbatelné právní následky, které jsou spojeny s uzavřením plánovací smlouvy jako veřejnoprávní smlouvy. Kromě toho, že jde o součást žádosti, byla-li plánovací smlouva uzavřena,<sup>30)</sup> jde především o to, že účastníci řízení o povolení záměru, kteří jsou smluvní stranou takové plánovací smlouvy, nemohou uplatňovat námitky, které by byly v rozporu s uzavřenou plánovací smlouvou.<sup>31)</sup> Taktéž v rámci odvolacího řízení nelze uplatňovat ze strany účastníků řízení, kteří jsou smluvní stranou plánovací smlouvy, námitky, které jsou v rozporu s obsahem této veřejnoprávní smlouvy.<sup>32)</sup> Perspektivou tedy především územních samosprávních celků je nutno uzavření plánovací smlouvy pečlivě zvážit, neboť její důsledky mají nezanedbatelný dopad do veřejných práv a povinností těchto celků.

#### 4. Projednávané návrhy na novelizaci nového stavebního zákona

Ačkoliv se nový stavební zákon v praxi v zásadě ještě neuplatňuje (až na některá dílčí ustanovení, která již účinnosti nabyla), jsou v současné době v Poslanecké sněmovně PČR projednávány dva nevládní návrhy na novelizaci nového stavebního zákona. Jedná se o návrh Pardubického kraje<sup>33)</sup> ze dne 26. října 2021 a o návrh skupiny poslanců Ivana Bartoše,

Martina Kupky, Věry Kovářové, Jana Jakoba, Marka Výborného a dalších ze dne 23. listopadu 2021.<sup>34)</sup>

Návrh Pardubického kraje mění toliko dvě ustanovení, a to ust. § 335 nového stavebního zákona, které reguluje účinnost, a to tak, že se účinnost odloží o jeden rok. Obdobně pak činí v části padesáté deváté doprovodného změnového zákona tak, že se účinnost odloží o jeden rok. K tomuto pozměňovacímu návrhu bylo podáno nesouhlasné stanovisko vlády. Autor k němu poznamenává, že tento návrh není zcela propracovaný, neboť nový stavební zákon má svou účinnost nastavenou podstatně složitěji a v přechodných ustanoveních obsahuje řadu dalších ustanovení, která by bylo nutno změnit taktéž.

Návrh skupiny poslanců je o poznání delší a složitější a mění toliko nový stavební zákon. Návrh předpokládá odklad účinnosti nového stavebního zákona o jeden rok, ovšem s tím, že – na rozdíl od dříve zmíněného návrhu Pardubického kraje – důsledně mění i další přechodná ustanovení, aby došlo opravdu ke komplexnímu odkladu účinnosti. Nicméně tím předmětný návrh nekončí. Zároveň totiž předpokládá, že by nový stavební zákon nabyl účinnosti v původně plánovaném termínu – tj. od 1. července 2023 – ve vztahu k vyhrazeným stavbám, u nichž působnost stavebního úřadu má vykonávat Specializovaný a odvolací stavební úřad. Ve vztahu ke všem ostatním stavbám by došlo k odkladu účinnosti a nadále by se rozhodovalo podle dosavadních právních předpisů. Projednání tohoto návrhu bylo ovšem usnesením Poslanecké sněmovny z šesté schůze ze dne 14. ledna 2022 přerušeno a odročeno do 1. března 2022.

Oba návrhy zákonů předpokládaly, že nabydou účinnosti od 1. ledna 2022 tak, aby nedošlo k účinnosti řady ustanovení nového stavebního zákona k 1. lednu 2022. K přijetí žádného z návrhů ovšem

27) Srov. ust. § 81 a ust. § 86 nového stavebního zákona.

28) Srov. ust. § 170 správního řádu.

29) Srov. ust. § 167 správního řádu.

30) Srov. ust. § 184 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona.

31) Srov. ust. § 190 odst. 2 nového stavebního zákona.

32) Srov. ust. § 226 odst. 2 nového stavebního zákona.

33) Sněmovní tisk 18. Blíže viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=18>.

34) Sněmovní tisk 63. Blíže viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=63>.

v roce 2021 nedošlo, a tudíž bude poměrně zajímavé sledovat, zda nakonec dojde k odkladu účinnosti (třeba i částečně s odlišným režimem pro vyhrazené stavby), nebo dojde ke změně předložených návrhů.

V návaznosti na přerušení projednání sněmovního tisku 63 byl ze strany Ministerstva pro místní rozvoj připraven vládní návrh novelizace nového stavebního zákona. Tento návrh je co do podstaty velmi podobný přerušnému sněmovnímu tisku 63, neboť primárně částečně odkládá zřízení státní stavební správy. Předpokládá, že nový stavební zákon nabude účinnosti dne 1. července 2023, avšak toliko ve vztahu k tzv. „vyhrazeným stavbám“, u nichž má působnost vykonávat Specializovaný a odvolací stavební úřad. I sama předkládací zpráva výslovně uvádí, že se od tohoto sněmovního tisku návrh liší spíše formálně, nikoliv však věcně. Tento návrh byl schválen vládou dne 2. února 2022.<sup>35)</sup> Následně byl předložen Poslanecké sněmovně PČR a rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 137.<sup>36)</sup>

## Závěr

Nový stavební zákon přináší nezanedbatelné změny. Autor shora poukázal především na vznik nové soustavy státní stavební správy na úseku stavebního řádu, kde dochází – ve srovnání se

stávající právní úpravou – k vynětí povolování záměrů a souvisejících agend ze smíšeného modelu územní veřejné správy. Postavení a akty dotčených orgánů, které chrání jednotlivé veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, doznávají také jistých změn. V některých případech dochází k integraci do soustavy stavebních úřadů, a tedy ochrana těchto veřejných zájmů bude zajištěna přímo stavebním úřadem. V dalších případech bude vydáváno vyjádření a v minoritě případů pak závazné stanovisko podle správního řádu. V oblasti územního plánování je jednou z největších změn úprava plánovacích smluv jako veřejnoprávních smluv, což přináší celou řadu významných konsekvencí a smluvní strany těchto smluv by si měly předem velmi dobře rozmyslet, zda opravdu chtějí konkrétní veřejnoprávní smlouvu uzavřít. Dalším změnám, včetně změn v oblasti územního plánování, se autor bude věnovat v samostatném příspěvku.

Závěrem lze dodat, že zůstává otázkou, zda nový stavební zákon a doprovodný změnový zákon nabude jako celek účinnosti v aktuálně platné variantě. Již v současné době jsou Poslaneckou sněmovnou PČR projednávány tři potenciální změny (byť je jedna aktuálně odročena do 1. března 2022). Lze těžko předpokládat, zda v tomto zákonodárce skončí, nebo zda změny budou zásadnějšího charakteru. To ukáže ovšem až čas.

## Použitá zdroje:

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. *Úřad vlády České republiky* [on-line]. 2022 [cit. 2022-02-02]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCB2G7DBU>.

Sněmovní tisk 1008 VI. n. z. – stavební zákon. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [on-line]. [cit. 2022-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008>.

Sněmovní tisk 1008/7 Usnesení HV k tisku 1008/0. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [on-line]. [cit. 2022-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=7>.

Sněmovní tisk 18 Novela z. – stavební zákon. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [on-line]. [cit. 2022-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=18>.

Sněmovní tisk 63 Novela z. – stavební zákon. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [on-line]. [cit. 2022-02-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=63>.

Sněmovní tisk 137. Novela z. – stavební zákon. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [on-line]. [cit. 2022-02-13]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=137>.

Věcný záměr stavebního zákona. *Úřad vlády České republiky* [on-line]. 2022 [cit. 2022-02-01]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

*Mgr. Jan Brož, Ph.D.*

*advokát*

*KVB advokátní kancelář, s. r. o.*

## ENGLISH ABSTRACT

### The new Building Act in a nutshell, part I: starting points for recodification, arrangement of public administration and planning contracts, by Jan Brož

This article deals with the very current subject of the new Building Act 283/2021 and, partly, with the 284/2021 Act that modifies other acts in connection with the Building Act. The author describes and analyses new legislation in regard to implementation of quite revolutionary changes in several aspects of public building law. Part I of the analysis is focused on the arrangement of public administration, in which the system of Building Offices is expected to undergo fundamental changes, and the bodies in which integration and formal change in operation are taking place. Finally, the article discusses the new domain of planning contracts as an important component of spatial planning. Considering the fact that two drafts for alterations in legislation are under discussion, these contracts deserve closer attention.

35) Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSCB2G7DBU>.

36) Sněmovní tisk 137. Blíže viz <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=137>.