

NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON V KOSTCE: DÍL II. ZMĚNY STAVEBNÍHO PRÁVA HMOTNÉHO A STAVEBNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO (STAVEBNÍHO ŘÁDU)

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. Druhý díl se věnuje problematice stavebního práva hmotného, tj. požadavkům na výstavbu, dokumentaci, ale též i vybraným povinnostem zainteresovaných osob. Stavební právo hmotné je přitom ve stávající právní úpravě v zásadě zcela svěřeno prováděcím právním předpisům. Autor se dále věnuje nezanedbatelným procesním změnám, které představují jeden ze zásadních pilířů nové právní úpravy.

Úvod

Autor v prvním díle svého článku¹⁾ věnoval pozornost zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „nový stavební zákon“), a zákonu č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „doprovodný změnový zákon“), a to z vybraných hledisek. Pozornost tedy byla věnována institucionálním aspektům nového stavebního práva, tj. značné reformě, která má nezanedbatelné dopady do organizace veřejné správy jako takové, dotčeným orgánům jak v oblasti územního plánování, tak i v oblasti procesů podle nového stavebního zákona. Konečně autor analyzoval novou právní

úpravu plánovacích smluv, neboť nově již nepůjde o „běžné“ soukromoprávní smlouvy, ale o veřejnoprávní smlouvy s konsekvencemi z toho plynoucími.

Cílem tohoto článku je bezprostředně tematicky navázat na první díl. Úvodem je tedy věnována pozornost stavebnímu právu hmotnému, neboť – na rozdíl od stávajícího stavebního zákona – nový stavební zákon obsahuje samostatnou část čtvrtou, která se věnuje této problematice. Již zákonná úprava stavebního práva hmotného představuje zásadní posun, neboť platná právní úprava svěřuje stavební právo hmotné v zásadě prováděcím právním předpisům, což nelze s odkazem na zásadu legality zakotvenou

již na ústavní úrovni (čl. 2 Ústavy ČR a čl. 2 Listiny základních práv a svobod) považovat za ideální řešení. Autor přitom tento dílčí posun z podzákonné úrovně na zákonnou úroveň považuje za posun správným směrem.

Další – neméně významný – posun představuje úprava procesů podle nového stavebního zákona. Stávající stavební zákon obsahuje úpravu značného počtu různých právních forem (soulasů, ohlášení, rozhodnutí) a též celou řadu různých procesů (územní řízení, stavební řízení, společné územní a stavební řízení, různé kombinace s posuzováním vlivů atd.), což značně adresátům veřejnoprávního působení ztěžuje orientaci v právní

1) BROŽ, Jan. Nový stavební zákon v kostce: díl I. Východiska rekonstrukce, organizace veřejné správy a plánovací smlouvy. Urbanismus a územní rozvoj, č. 1/2022, ročník XXV., s. 36–42.

úpravě. Nový stavební zákon šel cestou zjednodušení, a to jednak co do počtu stavebním úřadem vydávaných aktů, jednak co do legislativní techniky.

1 Stavební právo hmotné podle nového stavebního zákona

Stávající stavební zákon neobsahuje žádnou „sběrnou“ část, která by obsahovala normy věnované stavebnímu právu hmotnému. Dílčí části této problematiky lze nalézt jednak v části čtvrté, věnované stavebnímu řádu (typicky hlava IV povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb), jednak v části páté, věnované společným ustanovením (zde především hlava I vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníka, hlava III a její ust. § 169 regulující obecné požadavky na výstavbu). Na tato poměrně kusá ustanovení pak navazuje zmocňovací ust. § 194 stávajícího stavebního zákona, které zmocňuje Ministerstvo pro místní rozvoj k tomu, aby vyhláškou stanovilo obecné požadavky na výstavbu, ale též Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, hlavní město Prahu, Český báňský úřad a Ministerstvo spravedlnosti k tomu, aby stanovily prováděcím předpisem požadavky na vybrané druhy staveb. V případě hlavního města Prahy pak jde o požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.

Nový stavební zákon tuto konstrukci nepřijal, naopak je upravena samostatná část čtvrtá, stavební právo hmotné, která obsahuje celkem pět tematicky relativně ucelených oblastí, které rámcově na zákonné úrovni upravuje. Jedná se o hlavu I požadavky na výstavbu, hlavu II požadavky na výrobky pro stavby, hlavu III systém stavební technické prevence, hlavu IV činnosti ve výstavbě a konečně hlavu V povinnosti osob při přípravě, provádění, užívání a odstraňování staveb, zařízení a terénních úprav. S ohledem na rozsah stavebního práva hmotného – desítky rozsáhlých požadavků na jednotlivé záměry – ovšem i nadále nový stavební zákon předpokládá prováděcí právní úpravu, k jejímuž přijetí zmocňuje ve svém ust. § 333 odst. 1 Nejvyšší sta-

vební úřad, potažmo ve svém ust. § 333 odst. 2 ve vztahu k požadavkům na vymezování pozemků, požadavkům na umístění staveb a technickým požadavkům na stavby ve smyslu ust. § 152 odst. 2 nového stavebního zákona též hlavní město Prahu, statutární město Brno a statutární město Ostravu. Tyto územní samosprávné celky tedy mohou stanovit zákonem vyjmenované požadavky odchylně.

Nový stavební zákon opětovně – na rozdíl od stávajícího stavebního zákona – **člení stavby do čtyř kategorií**. Podle ust. § 5 odst. 2 nového stavebního zákona se člení stavby na:

- (i) drobné,
- (ii) jednoduché,
- (iii) vyhrazené a
- (iv) ostatní jako zbytkovou kategorii staveb.

To, do které kategorie stavba spadá, má zásadní vliv na určení příslušnosti stavebního úřadu, veřejnoprávních požadavků na takovou stavbu, rozsahu a obsahu dokumentace, toho, zda se povolují, či nikoliv, způsobu provádění a konečně i na podmínky pro jejich užívání.

Drobné stavby jsou vyjmenovány v Příloze č. 1 nového stavebního zákona. Podle ust. § 159 odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona může většinu těchto staveb provádět stavebník svépomocí (stavební zákon pouze stanoví výjimky, kdy tak činit nemůže, vždy však bude nutné zajistit stavební dozor). Obdobně pak platí pro jejich odstraňování. S ohledem na obecné pravidlo, že se nekolaudují stavby, které nevyžadovaly povolení stavebního úřadu, většinu drobných staveb lze užívat bez nutnosti kolaudace podle ust. § 230 nového stavebního zákona. Řada drobných staveb uvedených v Příloze č. 1 nového stavebního zákona spadá podle současné právní úpravy mezi stavby, pro jejichž umístění není třeba aktu stavebního úřadu (tj. zejména ani rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas) podle ust. § 79 odst. 2 stávajícího stavebního zákona, byť autor poukazuje na to, že výčet v Příloze č. 1 nového stavebního zákona je o poznání širší.

Jednoduché stavby jsou pak vymezeny v Příloze č. 2 nového stavebního záko-

na. V případě několika výslovně uvedených jednoduchých staveb je lze provádět svépomocí podle ust. § 159 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona obdobně jako v případě drobných staveb. Nicméně platí, že jednoduché stavby se vždy povolují s tím, že nový stavební zákon stanoví jisté odchylky od obecné úpravy, které celý proces a provádění zjednodušují (např. stanoví menší požadavky na dokumentaci pro povolení stavby – viz ust. § 158 nového stavebního zákona, dále není nutné u všech vést stavební deník ve smyslu ust. § 166 nového stavebního zákona). Až na výjimky jednoduché stavby nevyžadují kolaudační rozhodnutí ve smyslu ust. § 230 nového stavebního zákona.

Jak drobné stavby, tak i jednoduché stavby představují stavby, jejichž režim pro povolení, užívání, provádění a další požadavky na ně kladené jsou méně přísné. V případě třetí zmíněné kategorie staveb, tj. staveb vyhrazených, stanovených v Příloze č. 3 nového stavebního zákona, je největší odlišností změna příslušnosti stavebního úřadu. Jedná-li se totiž o vyhrazené stavby, pak působnost stavebního úřadu podle ust. § 33 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vykonává vždy Specializovaný a odvolací stavební úřad. Je to dáno tím, že většina vyhrazených staveb je značně specifická a podstatně technicky a svým vlivem náročnější než ostatní stavby (mezi vyhrazené stavby spadají např. stavby dálnic, stavby drah, letecké stavby, stavby vodních nádrží se stanovenými parametry). Nový stavební zákon stanoví ve vztahu k vyhrazeným stavbám ještě jednu odchylku, která spočívá v tom, že v případě provádění vyhrazených staveb je stavebník povinen vždy zajistit dozor projektanta (viz ust. § 161 odst. 3 nového stavebního zákona).

Za svým způsobem sběrnou, ovšem co do počtu přiřaditelných staveb nejširší, kategorii je třeba považovat stavby ostatní. V případě ostatních staveb platí obecný režim a požadavky na výstavbu, neboť není důvodu uplatňovat režim méně přísný (drobné a jednoduché stavby) či o trochu přísnější (vyhrazené stavby). Tyto stavby je tedy třeba povolit, stejně tak kolaudovat.

Ve vztahu k **požadavkům na výstavbu**, jak autor naznačil již shora, stávající právní úprava je označována jako „obecné“ a definuje je v ust. § 2 odst. 2 písm. e) tak, že jde o požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb, stanovené prováděcími právními předpisy. Dále již neobsahuje bližší vymezení těchto obecných požadavků na výstavbu. Nový stavební zákon tuto koncepci mění, neboť požadavky na výstavbu vymezuje v části čtvrté hlavy I. Požadavky na výstavbu se tedy podle ust. § 137 nového stavebního zákona rozumí:

- (i) požadavky na vymezení pozemků,
- (ii) požadavky na umístování staveb a
- (iii) technické požadavky na stavby.

Požadavky na vymezení pozemků jsou přitom vymezeny v ust. § 139 až § 142, požadavky na umístování staveb v ust. § 143 až 144 a konečně technické požadavky na umístování staveb v ust. § 145 až § 151.

Jakkoliv je právní úprava nového stavebního zákona nesrovnatelně podrobnější než stávající právní úprava, nadále ust. § 152 nového stavebního zákona předpokládá poměrně podrobnou prováděcí právní úpravu. Obecně ovšem je třeba poukázat na to, že nový stavební zákon – na rozdíl od stávajícího stavebního zákona – výslovně stanoví, kdy se požadavky na výstavbu neuplatní v ust. § 137 odst. 4 nového stavebního zákona. Rozdíl tkví především v tom, že obdobné ustanovení dnes obsahuje toliko prováděcí vyhláška, stavební zákon nikoliv. V důsledku i této změny pak bude toto ustanovení aplikovatelné i v případě prováděcích právních předpisů územních samosprávných celků ve smyslu ust. § 152 odst. 2 nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon zachovává stávající možnost povolit výjimku z požadavků na výstavbu – dnešní terminologií „obecných požadavků na výstavbu“ – v zásadě za stejných kritérií uvedených v ust. § 138 odst. 1 nového stavebního zákona jako v dnešní právní úpravě. Zároveň je zachována i možnost odchylného řešení v případě požadavků na vymezení pozemků a umístování

staveb v regulačním plánu či v části územního plánu, která obsahuje prvky regulačního plánu. V obou případech budou aplikovány totožné podmínky obsažené v ust. § 138 odst. 1 nového stavebního zákona.

Ve vztahu k požadavkům na výstavbu je pak vhodné upozornit – na již zmíněné – zmocňovací ustanovení § 152 nového stavebního zákona. V současné době je hlavní město Praha zmocněno k vydání nařízení, kterým si upravuje obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze. Toto zmocnění bylo využito nařízením č. 10/2016 Sb. hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. hl. m. Prahy, neboť hlavní město Praha vydalo tzv. Pražské stavební předpisy.

Nový stavební zákon připouští, aby si **územní samosprávné celky**, které tento zákon sám zmocní, **stanovily prováděcím právním předpisem podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístování staveb a technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu Nejvyššího stavebního úřadu**. Ust. § 333 odst. 2 pak k vydání nařízení obcí zmocňuje vedle hlavního města Prahy též statutární město Brno a statutární město Ostravu.

Je přitom nutné poukázat na odlišnou právní úpravu stávající a budoucí. Podle ust. § 194 písm. e) stávajícího stavebního zákona je hlavní město Praha povinno upravit svým nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze. Naproti tomu nový stavební zákon v ust. § 333 stanoví, že tato tři konkrétní města mohou stanovit odchylně. Pokud tedy nebude přijato příslušné nařízení obce, uplatní se obecný prováděcí právní předpis Nejvyššího stavebního úřadu. Autor má přitom za to, že by bylo vhodné, aby tato města – s ohledem na jednotnost výkladu, srozumitelnost a jednoznačnost a koneckonců i pro rozhodovací praxi soudů – přijímala pouze ony odchylky tak, aby nevznikaly důvodné pochybnosti o tom, co se z obecného prováděcího právního předpisu Nejvyššího stavebního úřadu aplikuje a co již nikoliv.

Ve vztahu ke stávajícím Pražským stavebním předpisům bylo zvoleno vskutku pozoruhodné legislativní řešení. Podle ust. § 332 odst. 3 nového stavebního zákona se totiž stávající Pražské stavební předpisy považují za prováděcí předpisy podle ust. § 152 odst. 2 nového stavebního zákona. Toto řešení považuje autor za značně nekonceptní a problematické, neboť obecně platí, že s novým zákonem se přijímají i jeho nové prováděcí předpisy. Taktéž je otázkou, nakolik bude toto řešení kompatibilní s požadavky na výstavbu za situace, kdy prováděcí právní předpisy Nejvyššího stavebního úřadu jsou teprve připravovány. S ohledem na tyto okolnosti lze doporučit, aby – i přes toto přechodné ustanovení – byl připraven nový prováděcí předpis hlavního města Prahy, neboť aplikace stávajících Pražských stavebních předpisů může být po nabytí účinnosti nového stavebního práva hmotného vskutku v částech sporná. V opačném případě bude nutné, aby aplikační praxe „konfrontovala“ stávající Pražské stavební předpisy a nové prováděcí předpisy Nejvyššího stavebního úřadu. V řadě případů může být – i terminologicky – sporné, zda jde o odchylné řešení od obecné úpravy, či nikoliv, stejně tak je nutné upozornit na to, že řada definic byla doplněna do nového stavebního zákona, a tudíž si je Pražské stavební předpisy jako prováděcí právní předpisy nemohou upravit odchylně.

Projektová dokumentace v novém stavebním zákoně podstatněji změn nedoznala. Jinak je tomu ovšem v případě dokumentace pro povolení záměru, neboť dochází ke značnému zúžení jejího obsahu. S ohledem na skutečnost, že dojde ke změně procesů – půjde toliko o povolení záměru – je zásadní ust. § 158 odst. 1 věta poslední nového stavebního zákona, neboť dokumentace pro povolení záměru musí obsahovat urbanistické a základní architektonické a technické řešení záměru umožňující posouzení jeho mechanické odolnosti a stability, požární bezpečnosti a vlivů na území a životní prostředí. Jedná se v zásadě o dnešní dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí ve smyslu ust. § 86 odst. 2 písm. e) stávajícího stavebního zákona rozšířenou především o statiku a požární bezpečnost. Je tedy zřejmé, že – jakkoliv prováděcí právní

předpis ještě stanoví bližší náležitosti a formu dokumentace – dochází ke zúžení aspektů, které bude stavební úřad při povolování záměru posuzovat. I to by mělo nepochybně přispět ke zrychlení řízení jako takového.

V souvislosti s obsahovými změnami dokumentací podle nového stavebního zákona se sluší zmínit i relevantní přechodné ustanovení, které řeší použitelnost dosavadních dokumentací a projektových dokumentací podle stávajícího stavebního zákona. Klíčovým datem z pohledu přechodného ustanovení § 329 nového stavebního zákona je 30. červen 2026. Stávající dokumentace a projektová dokumentace buď bude moci být součástí žádostí podaných do 30. června 2026, případně postačí, pokud budou žádosti podané s dosavadní dokumentací doplněny o některé aspekty stanovené přechodným ustanovením.

Poměrně kladně autor hodnotí preciznější **vymezení povinností osob při přípravě, provádění, užívání a odstraňování staveb, zařízení a terénních úprav** v části čtvrté hlavy V, přičemž autor poukáže jen na několik vybraných z nich. Podle ust. § 160 odst. 2 písm. a) nového stavebního zákona je stavebníkovi uložena povinnost před zahájením stavby zajistit vypracování dokumentace pro provádění stavby s výjimkou jednoduchých staveb v zákoně vyjmenovaných. Dále je vhodné zmínit povinnost stavebníka podle ust. § 160 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona spočívající v opatření souhlasu orgánu požárního dozoru k dokumentaci pro provádění stavby před zahájením stavby, pokud ji vyžaduje zákon o požární ochraně. Tato pravomoc orgánu požárního dozoru přitom vyplývá i ze zákona o požární ochraně, konkrétně jeho ust. § 31, a to ze znění novelizovaného doprovodným změnovým zákonem. Obdobně je pak podle ust. § 160 odst. 2 písm. h) nového stavebního zákona uloženo stavebníkovi opatřit průkaz energetické náročnosti budovy, je-li vyžadován zákonem o hospodaření energií. I v tomto případě ovšem taková povinnost vyplývá ze zákona o hospodaření energií, konkrétně jeho ust. § 7, novelizovaného doprovodným změnovým zákonem.

Závěrem je vhodné poukázat na jistý posun ve vztahu k **vlastníkům technické infrastruktury**. Podle ust. § 161 odst. 1 stávajícího stavebního zákona může vlastník technické infrastruktury požadovat po žadateli úhradu nákladů spojených s poskytnutím požadovaných údajů, tj. podmínky napojení, ochrany a další údaje nezbytné pro projektovou činnost a provedení stavby. Ust. § 168 písm. b) nového stavebního zákona tuto povinnost ukládá vlastníku technické infrastruktury jako bezplatnou. Vlastníci technické infrastruktury tedy nebudou moci již po stavebnících a dalších osobách vyžadovat žádnou úhradu v souvislosti se sdělováním (na žádost) údajů o podmínkách napojení, o ochranných a bezpečnostních pásmech a o základních podmínkách provádění činnosti v nich.

2 Stavební právo procesní – stavební řád

V případě stavebního práva procesního, resp. stavebního řádu představuje nový stavební zákon poměrně rozsáhlejší změny. Patrně nejpodstatnější, která se následně projevuje v dalších ustanoveních, je skutečnost, že dochází k tomu, že stavební úřady budou vydávat jedno **povolení záměru ve formě rozhodnutí podle správního řádu**. Již nebude přípustné stavby umisťovat ve zjednodušeném režimu – ve formě územního souhlasu, případně ohlašovat stavbu tak, jak je tomu podle stávající právní úpravy.

Autor dále považuje za rozhodně pozitivní **lepší systematiku nové právní úpravy**. Nejprve jsou v části šesté hlavy I obsažena ustanovení obecná a společná. Hlava II pak obsahuje problematiku úkonů před zahájením řízení. Konečně následuje samotná úprava řízení o povolení záměru v hlavě III. I sama hlava III je systematicky členěna na díly, které nejprve upravují proces povolení záměru obecně a následně zvláštnosti záměru EIA, povolení stavby nebo zařízení a regulaci nestavebních záměrů. V souvislosti s povolením záměru je vhodné upozornit na úpravu zrychleného řízení a rámcového povolení, jimž autor věnuje pozornost dále. Hlava IV samostatně upravuje řízení o výjimce

z požadavků na výstavbu, hlava V pak reguluje náhradu škody v případě stanovení ochranného pásma či zrušení nebo změny rozhodnutí o povolení záměru stavebním úřadem z moci úřední v řízení o povolení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření. Hlava VI pak obsahuje regulaci užívání stavby, tedy kolaudaci. Hlava VII pak upravuje odstraňování staveb a terénních úprav, přičemž značných změn došlo úprava dodatečného povolení nepovolených staveb a terénních úprav. Konečně v hlavě VIII nový stavební zákon řeší problematiku mimořádných postupů a poslední hlava IX této části reguluje problematiku nálezu.

Nový stavební zákon je založen na obecném pravidlu, že všechny záměry se povolují s výjimkou drobných staveb a změn využití území, u kterých tak stanoví zákon. To je ústřední východisko pro posuzování procesního režimu, který je nezbytný pro provedení konkrétního stavebního záměru.

Jde-li o **úpravu účastníků řízení o povolení záměru**, je možné v zásadě odkázat na stávající právní úpravu. Účastníkem kromě stavebníka a obce, na jejímž území má být záměr uskutečněn, je dále vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě. Dalšími účastníky jsou též osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno. Konečně pak jsou účastníky řízení též osoby, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Úprava účastenství je tedy založena na stávající právní úpravě, přičemž rozsáhlá judikatura ve vztahu k posuzování účastníků územního řízení by měla být plně aplikovatelná i po nabytí účinnosti celého nového stavebního zákona.

V této souvislosti pak za zmínku nepochybně stojí regulace **souhlasu vlastníka** podle ust. § 187 nového stavebního zákona, a to situace, kdy není stavebník vlastníkem pozemku či stavby, na kterých má být záměr uskutečněn, a ani mu nesvědčí jiné věcné právo k těmto pozemkům či stavbě.

Stavebník v takovém případě dokládá souhlas vlastníka pozemku, který je zapsán v katastru nemovitostí ke dni podání žádosti. I nový stavební zákon požaduje, aby byl souhlas vyznačen na situačním výkresu dokumentace, obdobně jako ust. § 184a stávajícího stavebního zákona. Odlišnost pak spočívá především v tom, že nový stavební zákon výslovně vyžaduje souhlas vlastníka zapsaného v katastru nemovitostí ke dni podání žádosti, jak je uvedeno výše. Je otázkou, jakým způsobem k tomuto přistoupí rozhodovací praxe, a to především správních soudů, neboť v průběhu řízení o povolení záměru může docházet ke změně vlastníka. Autor má přitom za to, že patrně bude nutné aplikovat obecnou zásadu správního řízení, že správní orgán rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, a tudíž patrně stavební úřad bude muset vývoj vlastnictví (a dalších věcných práv) sledovat. Ostatně tento vývoj je pro stavební úřad zásadní při vymezení účastníků řízení a jejich průběžnou aktualizaci při vedení jednotlivých řízení.

Kritéria pro posouzení záměru upravuje ust. § 193 nového stavebního zákona. Dochází přitom opětovně ke zrušení závazného stanoviska (či jiného aktu) úřadu územního plánování, a tedy soulad záměru s územně plánovací dokumentací a vymezením zastavěného území a soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování bude opět přezkoumávat a posuzovat stavební úřad. Ve vztahu k postavení dotčených orgánů, které s posuzováním záměru souvisí, autor odkazuje na první ze svých článků publikovaný v předchozím vydání časopisu.

Pozorností by jistě neměl uniknout institut **vyjádření stavebníka** podle ust. § 194 nového stavebního zákona. Pokud totiž v průběhu řízení zjistí stavební úřad skutečnost, která znemožňuje vyhovět žádosti, vyrozumí o této skutečnosti stavebníka a vyzve jej, aby se ve stanovené lhůtě k této skutečnosti vyjádřil. Za tímto účelem dokonce stavební úřad může řízení přerušit. Pokud žádosti i přes vyjádření stavebníka nelze dále vyhovět, neprovádí další úkony a žádost zamítne. Jedná se o speciální ustanovení k ust.

§ 51 odst. 3 správního řádu, neboť podle tohoto ustanovení, zjistí-li správní orgán, že žádosti nelze vyhovět, automaticky – tedy bez provádění dalšího dokazování – žádost zamítne. Nový stavební zákon dává stavebníkovi svým způsobem možnost polemizovat se stavebním úřadem a jeho předběžným názorem, avšak je-li skutečně záměr rozporný s kritérii podle ust. § 193 nového stavebního zákona, stěžít může stavebníkovo vyjádření cokoliv změnit. Pokud stavební úřad pochybí a chybně posoudí některý aspekt, může vyjádření stavebníka stavební úřad na takové pochybení a chybný právní názor upozornit. Došlo-li by v návaznosti na takové upozornění na změnu záměru ze strany stavebníka, tedy i změnu žádosti, pak ve své podstatě bude nutné provést řízení znovu, neboť předmět žádosti (záměr) doznal změn.

Nový stavební zákon přináší komplexní **úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí** v ust. § 196. Lze obecně uvést, že základní lhůty činí 30 dnů pro jednoduché stavby, 60 dnů pro ostatní stavby a 120 dnů pro záměry EIA. Nicméně tyto lhůty mohou být prodlouženy usnesením až o 30 dnů ve zvláště složitých případech a až o 60 dnů v řízení s velkým počtem účastníků, je-li třeba doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo je-li třeba doručovat do ciziny. Stavební úřad přitom bude muset náležitě odůvodnit své správní uvážení. Nový stavební zákon tedy upravuje speciálně lhůty oproti správnímu řádu. Naproti tomu s ohledem na skutečnost, že se usnesení o prodloužení lhůty pouze poznamenává do spisu a vyrozumí se o prodloužení lhůty pouze stavebník, nelze se proti němu odvolat.²⁾ Pro úplnost lze doplnit, že předmětná lhůta je pro stavební úřad závazná. Pokud bude překročena ze strany stavebního úřadu, lze využít ustanovení správního řádu o ochraně před nečinností (viz ust. § 80 správního řádu), případně též institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (viz ust. § 79 a násl. soudního řádu správního).

Odlišně od stávající právní úpravy pak nový stavební zákon reguluje **platnost povolení** v ust. § 198. Obecně je stanovena platnost dva roky od právní moci

povolení, přičemž stavební úřad může v odůvodněných případech stanovit dobu delší, a to až pět let. Kladně lze hodnotit úpravu platnosti v případech, kdy bylo provádění záměru zahájeno v době platnosti povolení. V takovém případě se totiž platnost prodlužuje na deset let ode dne právní moci povolení. Toto ustanovení má vést k zániku starých povolení v případech, kdy nebudou realizována. Je tedy odpovědností stavebníka, aby nebyl pasivní a činil kroky k provedení povoleného záměru. Závěrem lze poznamenat, že je upravena poměrně tradičně možnost stavebního úřadu platnost povolení prodloužit, avšak toliko vždy o další dva roky s tím, že je možné tak činit i opakovaně.

V souvislosti s povolením záměru je vhodné upozornit na zrychlené řízení (podle ust. § 212 nového stavebního zákona), rámcové povolení (podle ust. § 221 až 223 nového stavebního zákona) a konečně řízení s posouzením vlivů (podle ust. § 201 až 210 nového stavebního zákona).

V případě **zrychleného řízení** je možné, aby stavební úřad – za zákonem stanovených podmínek – vydal jako první úkon stavebního úřadu v řízení o povolení stavby nebo zařízení právě stavebníkem žádané povolení stavby nebo zařízení. Vydá-li stavební úřad povolení ve zrychleném řízení, zveřejní jej také na úřední desce stavebního úřadu po dobu 15 dnů ode dne vydání. Zveřejnění na úřední desce má zlepšit postavení osob, které jsou přímo dotčeny na svých právech, avšak jejich souhlas nebyl v rozporu se zákonem předložen. Ačkoliv jde o jistou formu zrychleného postupu stavebního úřadu, je nepochybně pozitivní, že je vydáváno rozhodnutí ve smyslu správního řádu, nikoliv souhlas či jiný obdobný akt podle části čtvrté správního řádu tak, jak stanoví stávající právní úprava.

Jde-li o stavby v působnosti jiného stavebního úřadu – tj. Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra či Ministerstvo spravedlnosti – nebo jde o stavbu v areálu jaderného zařízení, včetně staveb souvisejících, pak stavební úřad vydává rámcové povolení. Toto rámcové povolení,

2) Srov ust. § 76 odst. 5 správního řádu.

kteří vydává „obecný“ stavební úřad, vymezuje stavební pozemek a v jeho rámci stanoví skladbu, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a limitní hodnoty pro vstupy a výstupy. Jedná se o poměrně obecný akt stavebního úřadu, který by měl na jednu stranu umožnit koordinaci v území, na druhou stranu současně chránit zájmy státu (typicky utajení) u staveb, které jsou v působnosti jiných stavebních úřadů. Následně po vydání rámcového povolení jiný stavební úřad povolí takový záměr, a tedy rámcové povolení samo o sobě nepostačuje k provedení záměru.

Jde-li o záměr, který vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí (tzv. EIA), nabízí se dva přípustné režimy. Buď toto řízení proběhne samostatně 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 (dále jen „zákon o EIA“), nebo je možno použít zvláštní „spojené“ **řízení s posouzením vlivů**. Toto umožňuje stavebníkovi, aby předem zvážil, zda zvolí režim samostatný podle zákona o EIA či spojený, kde v jednom řízení dojde k posouzení vlivů záměru na životní prostředí i k jeho povolení.

Zásadní změnu – a významnou odchylku od obecné úpravy obsažené ve správním řáde – obsahuje ust. § 225 a ust. § 226 nového stavebního zákona co do **rozhodnutí odvolacího orgánu v odvolacím řízení**. Podle správního řádu, jenž je dnes plně aplikovatelný, může odvolací orgán buď napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání, odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, nebo rozhodnutí či jeho část změnit. Jakkoliv rozhodovací praxe správních soudů dovodila, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání by měly správní orgány volit jako poslední možnost, odvolací orgány ve stavebních věcech často přistupují právě k tomuto postupu. Z tohoto důvodu nový stavební zákon připouští buď zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí, nebo změnu rozhodnu-

tí odvolacím orgánem (tj. apelační princip). Ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání podle nového stavebního zákona dojít nemůže.

I nový stavební zákon umožňuje **změnu záměru před dokončením** postupu podle ust. § 224. I v tomto případě je nutné odlišovat nepodstatné odchylky od ověřené projektové dokumentace podle ust. § 224 odst. 3 nového stavebního zákona, které se nepovažují za změnu stavby a projednají se v kolaudačním řízení. Taktéž je možné si požádat o změnu záměru před dokončením s cílem změnit záměr, přičemž v zásadě se bude postupovat jako u povolení nového záměru. Za splnění podmínek – nedotýká-li se změna práv účastníků řízení, s výjimkou stavebníka, chráněných veřejných zájmů a nejde-li o záměr EIA – je možno vydat povolení změny záměru před dokončením jako první úkon v řízení. Nicméně ve všech případech se bude jednat o rozhodnutí ve smyslu správního řádu.

O **užívání staveb** bude možné nově pouze rozhodnout v řízení o užívání podle ust. § 230 a násl. nového stavebního zákona. Výsledkem tedy bude vždy rozhodnutí ve smyslu správního řádu, kolaudační souhlas jako úkon podle části čtvrté správního řádu tedy již nový stavební zákon nepřebírá. Zajímavé je řešení závěrečné kontrolní prohlídky v rámci kolaudačního řízení. Buď je provedena ze strany stavebního úřadu, nebo od ní stavební úřad může upustit, je-li k žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí připojen odborný posudek autorizovaného inspektora o ověření souladu skutečného provedení stavby s jejím povolením a její způsobilosti k užívání. Nový stavební zákon pak výslovně zavádí pojem „rekolaudace“ pro změnu v užívání stavby, přičemž i v tomto řízení lze uvažovat o zrychleném řízení o změně v užívání stavby.

Závěrem je pak vhodné poukázat na **změny v odstraňování staveb a terénních úprav**. Největší změnu představuje regulace **řízení o dodatečném povolení stavby**. Podle stávající právní úpravy a její výkladové praxe platí, že pokud lze nepovolenou stavbu či terénní úpravu dodatečně povolit, stavebník o doda-

tečné povolení požádal a splnil zákonné požadavky, pak má právní nárok na dodatečné povolení takové stavby. Nový stavební zákon podstatně zpřísňuje podmínky pro dodatečné povolení stavby. Kromě splnění podmínek podle ust. § 193 nového stavebního zákona tak bude muset povinný (stavebník) prokázat, že:

- (i) jednal v dobré víře,
- (ii) stavba nevyžaduje povolení výjimky z požadavků na výstavbu a
- (iii) uhradil ve stanovené lhůtě pokutu za přestupek podle nového stavebního zákona spočívající v tom, že provedl stavbu bez povolení, nebo v rozporu s ním.

Je přitom zásadní první ze zmíněných podmínek, tj. že bude prokázána dobrá víra. Tato dobrá víra je přitom objektivní, a tudíž subjektivní pocit povinného není rozhodný pro posouzení toho, zda jednal či nejednal v dobré víře. Je přitom otázkou, k čemu taková striktní regulace v praxi povede. Mohou totiž nastat situace, kdy odstranění nepovolené stavby bude představovat pro veřejné zájmy nepoměrně větší újmu než dodatečné povolení stavby, avšak pro nesplnění podmínky dobré víry, nebude možné stavbu dodatečně povolit. Nový stavební zákon prostor pro správní uvážení stavebního úřadu nedává.

Závěr

Autor poukázal na nejdůležitější změny v oblasti stavebního práva hmotného a stavebního práva procesního, které přináší nový stavební zákon a dílčím způsobem i doprovodný změnový zákon.

Stavební právo hmotné doznalo nezanedbatelných změn, přičemž některé souvisí se zjednodušením procesů a celkově s tím, že stavební úřad by neměl posuzovat již tolik aspektů jednotlivých záměrů v rámci povolení. Zářným případem je přitom dokumentace pro povolení záměru, jejíž rozsah – ve srovnání s dokumentací pro stavební povolení – je podstatně menší. Kladně je nutno hodnotit to, že do nového stavebního zákona byla doplněna řada ustanovení regulujících požadavky na výstavbu. Stávající stavební zákon v zásadě veškeré požadavky svěřoval prováděcím právním předpisům.

V případě stavebního práva procesního, resp. stavebního řádu, je nutno považovat za vhodné zavedení apelačního principu, tedy vyloučení toho, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání stavebnímu úřadu. Již toto by mělo přispět k urychlení řízení, neboť odvolací orgán bude muset sám věcně rozhodnout. Podstatnou změnu představuje i zpřísnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, neboť prokázání dobré víry bude přinejmenším složité, ne-li v drtivé většině případů nemožné. Až praxe přitom ukáže, zda bude docházet i k exekuci rozhodnutí o odstranění

stavby, nebo zda dojde toliko k nařízení odstranění nepovolené stavby.

Je přitom otázkou, kolik principů a institutů zůstane zachováno po diskutovaných novelizacích nového stavebního zákona. Podle názoru autora je přitom zřejmé, že řada institutů nového stavebního zákona může přinést tolik požadované zrychlení procesů podle stavebního zákona. Nicméně je třeba najít ideální míru mezi zrychlením a ochranou řady významných veřejných zájmů, k jejichž ochraně právě veřejné stavební právo slouží.

Použité zdroje:

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon 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.

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.

Nařízení č. 10/2016 Sb. hlavního města Prahy, ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. hl. m. Prahy.

Mgr. Jan Brož, Ph.D.

advokát

KVB advokátní kancelář, s. r. o.

ENGLISH ABSTRACT

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

This article deals with the highly topical subject of the new Building Act 283/2021 and, partly, Act 284/2021, which 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 II is focused on substantive building law, i.e. requirements for construction, documentation and several duties of persons involved. Under current legislation, the substantive building law is de facto left up to the implementing regulations. The author also comments on important procedural change as one of the fundamental pillars of the new legislation.