

# STAVEBNÍ ZÁKON NA ROZCESTÍ (OSTRÝ RESTART)

Petr Durdík

*Česká republika se řídila stavebním zákonem z roku 2006 necelých patnáct let. Je zřejmé, že tento nejkratší dobu platný zákon nebyl příliš povedený. Nová právní úprava, která by měla přinést zrychlení výstavby, ale vznikala za velmi diskutovaných souvislostí a způsobem, který vyvolal velkou negativní odezvu na všech úrovních. I přes to je nový stavební zákon platný a postupně nabývá účinnosti. Současná politická reprezentace připravuje zásadní změny k odstranění některých sporných ustanovení, která byla kritizována a která nebyla konsenzuálně přijata. Jaký bude opravdu výsledný zákon, to nám ukáže blízká budoucnost.*

Uplynulo půl roku a nový stavební zákon, schválený Parlamentem České republiky v červenci roku 2021, který byl následně 15. 7. 2021 podepsán prezidentem, pomalu spěje k postupnému nabývání účinnosti. Všichni bychom si tedy měli oddechnout a těšit se na to, že konečně dojde ke zrychlení povolování staveb a následně jejich výstavby, včetně tolik diskutovaných bytů, a že konečně začnou ceny za nové bydlení klesat. (Nenechme se ale příliš mýlit proklamacemi. Bytová krize postupuje Evropou všeobecně a nevyhýbá se velkým metropolím našich západních sousedů, kde přece takové problémy s povolováním staveb nemají.)

Samozřejmě každé zrychlení výstavby je chvályhodné a pro hospodářskou situaci státu potřebné. Otázkou ale zůstává, zda tomu tak v případě nového zákona opravdu je a za jakou cenu.

Jestliže chceme přijmout dobrý zákon, musí být podložen podrobnými analýzami současného právního stavu a dokumentovanými příklady možných řešení budoucího uspořádání, ať už přejetého od jiných států nebo vytvořeného nově pro naše potřeby. A opět analýzy možných dopadů různých variant. Druhým předpokladem úspěchu je potom navržený zákon kladně projednat a dojít k dohodě nejen v odborné, ale i politické rovině se všemi opozičními stranami. Jedině tak může být dosaženo obecného přijímání nové zákonné normy a její plné respektování v každodenním životě.

Tyto předpoklady však naplněny nebyly. Už samotná příprava věcného záměru, která byla svěřena Hospodářské komoře, vyvolala ostré protesty, které

se projeví v meziresortním projednání, kdy přišlo nebyvalé množství připomínek a nesouhlasných stanovisek k předloženým zásadám nového zákona. Zejména byla kritizována myšlenka vytvoření státní stavební správy, která by vyjmula obor výstavby ze smíšeného modelu veřejné správy a dále snaha o integraci dotčených orgánů do stavebních úřadů. Proces vypořádání připomínek, kdy mnohé byly odmítnuty s tím, že jsou proti duchu věcného záměru, opět nepřinesly velké uklidnění. Obdobně probíhala další příprava do paraagrafového znění, kde se situace v projednání prakticky opakovala.

Během projednání paraagrafového znění došlo k mnohým kompromisům a dohodám, na jejichž základě byl zákon upraven a předložen Parlamentu. Zde se projevila kontroverznost předloženého materiálu v plné míře, protože byly připraveny komplexní pozměňovací návrhy, které do budoucího zákona zásadně zasahovaly. Kromě toho se objevilo velké množství dílčích pozměňovacích návrhů. Zákon s mnoha přijatými pozměňovacími návrhy byl doslova protlačen sněmovnou ke schválení a předán Senátu, který ho jako celek odmítl. Negativní stanovisko Senátu Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR přehlasovala minimálním počtem hlasů. Zákon tak byl přes výrazný odpor schválen a postupně nabývá účinnosti. Již v době schvalování bylo avizováno ze strany opozice, že po volbách bude požadovat přepracování zákona a současná situace s povolebními výsledky posouvá požadavky na přípravu jeho změny do reálné podoby.

Nutno říci, že během přípravy zákona se Asociace pro urbanismus a územní plá-

nování ČR aktivně zapojovala do procesu projednání a její názory na připravovanou právní normu byly po celou dobu přípravy konzistentně uplatňovány.

Několik poznámek k některým zásadním tématům:

## Institucionální změna

Přiblížit správu občanovi, to bylo po revoluci motto zavedení tzv. smíšeného modelu veřejné správy. Stát tak přenesl některé činnosti státní správy na úřady krajů a obcí. Nová právní úprava tento model v oblasti výstavby opět ruší a převádí výkon přenesené působnosti státní správy zpět na stát. Je pochopitelné, že samosprávy vyjadřují poměrně značnou nespokojenost s tímto krokem, protože do jisté míry cítí ztrátu kontroly nad výkonem úřadů (i když ji v podstatě neměly, úřady jim nepodléhaly) a celkem oprávněně kritizují předpokládané rušení některých pracovišť, a tím opětovné vzdálení správy od občana. Zde je třeba konstatovat, že se nejedná o systémový krok ve výkonu veřejné správy (buď budeme mít státní správu v přenesené působnosti, nebo čistý výkon státní správy), ale o vytržení jednoho oboru ze systému a vytvoření poněkud nepřehledné situace v kontextu výkonu ostatních činností.

Argumentace předkladatelů zákona se v této oblasti opírala o odstranění systémové podjatosti a vytvoření zastupitelnosti jednotlivých úřadů. Bude zajímavé sledovat, jaká argumentace se objeví při povolování významných celostátních záměrů státním stavebním

úřadem z hlediska podjatosti státu při vydávání povolení stavby.

Další změnou v této oblasti je vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu jako ústředního orgánu státní správy ve věcech stavebního řádu a územního plánování. Znamená to tedy, že oblast výstavby už nebude v gesci člena vlády (ministra), ale v gesci samostatně stojící organizace.

Tento krok může mít opodstatnění v oblasti stavebního řádu, jehož výkon je čistým aktem státní správy. Poněkud komplikovanější je to v oblasti územního plánování, které se pohybuje na pomezí státní správy a samostatné působnosti samosprávy. Naskytá se otázka, proč územní plánování nezůstalo v gesci Ministerstva pro místní rozvoj. Pro toto uspořádání hovoří i fakt, že ústřední orgán územního plánování připravuje i územní rozvojový plán, jako nový typ územně plánovací dokumentace, a předkládá jej vládě ČR ke schválení. Je naprosto logické, aby ho do vlády předkládal gesční ministr a nikoli stranou stojící organizace, která to bude muset udělat stejně prostřednictvím některého ministra, který však s podstatou předloženého materiálu nebude nijak spjat a do podrobnosti obeznámen.

Dalším sporným momentem je integrace dotčených orgánů do Nejvyššího stavebního úřadu a nahrazení závazného stanoviska orgánu pouhým vyjádřením. Orgány státní správy mají své kompetence dány svými resortními zákony. Zde mají svěřeny nástroje pro ochranu veřejných zájmů v projednávání územně plánovacích dokumentací a v různých stupních řízení. Mají jasně dány kompetence, v jakém případě mohou veřejné zájmy, jejichž ochranu jim svěřuje zákon, hájit. Pokud jim tyto povinnosti legislativa ukládá, musí mít také možnost je účinně prosazovat. To jim umožňovalo závazné stanovisko. Pouhé vyjádření však takovou sílu nemá. Naskytá se tedy otázka, zda budou v budoucnosti veřejné zájmy dostatečně ochráněny.

Vlastní integrace orgánů je odůvodňována zrychlením řízení, kdy bude operativně spis vyřizován v rámci jednoho úřadu – jedno podání, jedno razítko, jedno povolení. Ano, přenesení povin-

nosti obstarat si vyjádření ze stavebníka na úřad je samozřejmě žádoucí, ale na to nemusí být orgány integrovány. V okamžiku, kdy se vše připravuje na elektronická podání, není žádný problém dokumentaci elektronicky vyřídit s kýmkoli a kdekoli. Naopak integrace pod stavební úřad může vyvolávat otázky ovlivňování a manipulace s vyjádřením (stanoviskem). Není normální, aby ten, kdo dává podmínky do řízení, byl podřízen tomu, kdo rozhodnutí vydává.

## Územní plánování

Neustále slyšíme nespokojené hlasy, že naše územní plány jsou moc podrobné, že jsou zahlceny věcmi, které odvádějí pozornost od podstaty, že se z nich vytrácejí koncepční zásady. Ano, to všechno je pravda. A je to dáno tím, že v našem systému územního plánování je stále územní plán základním nástrojem pro rozhodování v území. Velmi jsme usilovali o to, aby nový stavební zákon přinesl změnu a Česká republika se tak zařadila mezi ostatní evropské státy, kde se rozhoduje až podle regulačního plánu a územní plán je koncepčním materiálem, závazným pro veřejnou správu, nikoli však pro rozhodování v území. Bohužel se tak nestalo a územní plánování nedoznalo výraznějších změn.

Přece jenom však došlo ke změnám ve struktuře nástrojů územního plánování, kde byla zařazena nová územně plánovací dokumentace na úrovni státu – územní rozvojový plán (jeho existence již byla uzákoněna novelou zákona č. 183/2006 Sb. v roce 2020), který by měl nahradit Politiku územního rozvoje ČR. Nově byla mezi nástroje územního plánování zařazena i Politika architektury a stavební kultury ČR.

Územní rozvojový plán se oproti Politice územního rozvoje posouvá do polohy standardní dokumentace s výkresovou částí v měřítku 1 : 200 000, respektive 1 : 100 000. Dostává se tak do velmi podobné podrobnosti jako zásady územního rozvoje na krajské úrovni. Panují poměrně oprávněné obavy, zda se nejedná v podstatě o duplicitu dvou obdobných dokumentací.

V oblasti regulačního plánu dochází ke zjednodušení odstraněním dvou druhů regulačního plánu ve prospěch jediné dokumentace, což je pozitivní.

Zařazení Politiky architektury a stavební kultury mezi nástroje územního plánování je jistě pozitivně vnímáno. Samotné zařazení však nestačí. Chybí jakákoli zmínka o tom, jak bude tento nástroj používán, k čemu bude sloužit a jak je provázán do procesu územního plánování jako celku. Tento problém má být řešen následně novelou zákona.

Bez náhrady byl zrušen institut předkupního práva, který byl uplatňován u veřejně prospěšných staveb veřejných prostranství a vybraných druhů občanského vybavení (veřejného vybavení). Znamená to tedy, že pro všechny druhy veřejné infrastruktury lze uplatnit pouze jediný nástroj omezení vlastnických práv, a to vyvlastnění. Tento krok vyvolává opodstatněné rozpaky a kritiku a dá se očekávat, že bude ještě předmětem řešení, zejména v oblasti veřejných prostranství a občanského vybavení.

Stejně tak byly zrušeny námitky při projednávání územně plánovací dokumentace. Jak se to projeví v napadání vypořádání připomínek ukáže až budoucí praxe.

Během schvalování zákona byly zpracovány i některé dílčí pozměňovací návrhy, které přinášejí poměrně velké diskuse, jako velmi frekventovaný problém s osvětlením obytných místností. V územním plánování se pak jedná o nastavení pevných lhůt projednání dokumentací bez ohledu na velikost sídla a složitost řešeného území. Zde dojde zcela jistě k úpravě, protože zejména velká města by se díky obrovskému množství připomínek dostala do značných a neřešitelných časových problémů.

Ozývají se stále silnější hlasy, že by se mělo územní plánování posunout zcela do samostatné působnosti samosprávy, že stát brzdí rozvoj měst a obcí. Ano, všechno je možné, v mnoha státech tomu tak je, ale byla by mylná představa, že se stát vzdal kontrolní role a že si nehájí své zájmy v území i za tohoto stavu. Zde je potřeba postupovat uváženě a nepouštět se do rychlých nahodilých řešení. Je třeba důkladná analýza možností

a dopadů takového stavu a vytvoření takových kontrolních mechanismů na úrovni státu, aby nebyly ohroženy základní celostátní záměry a potřeby. Zároveň je třeba analyzovat, jaký by měl takový krok dopad na malé obce a jejich rozpočty, kterých je v České republice drtivá většina.

## Digitalizace

Jestliže jsou ostatní části zákona oprávněně podrobeny kritice, otázka digitalizace přinesla všeobecný konsenzus a získala podporu. Samozřejmě vlastní myšlenka je vítaná, otázkou zůstává rychlost realizace.

Součástí tohoto procesu je i standardizace jednotlivých dokumentací. Konečně po třiceti letech jsme dospěli k jednotnému vzhledu a významu doku-

mentací. Jako vždy, opět se ozývá velké množství kritiků, že nelze stejně zobrazovat malé obce a stejně velká města. Nutno však říci, že standardy mají takový stupeň volnosti, že jsou tyto názory neopodstatněné a spíše to vypadá, že si jejich kritici příslušné standardy neprostudovali a odmítají je a priori.

## Co říci závěrem

Když začala příprava nového zákona, všichni jsme vyjádřili této aktivitě velkou podporu, protože bylo jasné, že stávající zákon č. 183/2006 Sb. se moc nepovedl a že je potřeba ho nahradit novým moderním zákonem. Způsob jeho přípravy ale naznačil, že se nebude jednat o zákon všeobecně přijatelný a že v mnoha ohledech nepřinese očekávaná zlepšení.

Přesto, pokud si máme odpovědět na tři základní otázky – potřebujeme nový stavební zákon, potřebujeme zjednodušení a zrychlení v oblastech výstavby, potřebujeme digitalizaci a standardizaci postupů ve stavebnictví – musíme odpovědět třikrát ano.

Nová politická reprezentace, která se ujala moci v prosinci 2021, deklaruje změnu. Změnu v přístupech, změnu v politice a také změnu stavebního zákona. Ne tedy jeho zrušení a nahrazení novým, ale úpravu již schváleného zákona. Obrisy této změny se v současné době hledají. Uvidíme, jestli dojde i ke změně v přípravě nové úpravy zákona a zda bude konsenzuálně dohodnuta a přijata.

Dnes, když čtete tento článek, je možná už všechno jinak. Bude zajímavé výsledky porovnat s tím, co bylo napsáno výše.

*doc. Ing. arch. Petr Durdík  
předseda Asociace pro urbanismus a územní plánování ČR  
Fakulta stavební ČVUT v Praze*

## ENGLISH ABSTRACT

### The Building Act at a crossroads (a hard reboot), by Petr Durdík

The Czech Republic was governed by the 2006 Building Act for a period of just under fifteen years. It is evident that this Act, the shortest effective in history, was not a very good one. Nevertheless, the new statute, which is intended to accelerate building, originated under doubtful circumstances and continues to provoke negative reactions at all levels. Political representatives are currently preparing important alterations in order to remove questionable, much-criticized provisions that were approved despite little consensus. We will have to wait a little longer for details of the resulting law.