

NĚKOLIK POZNÁMEK K REKODIFIKACI VEŘEJNÉHO STAVEBNÍHO PRÁVA

Jan Mareček

Príspevek je zaměřen na východiska rekodifikace veřejného stavebního práva a na potřebu poctivých analýz jednotlivých typů případů staveb z hlediska jejich věcné povahy a územních specifik s cílem vyhnout se paušálním závěrům a z toho vyplývajícím omylům. Problematika aplikace stavebního zákona a souvisejících právních předpisů při přípravě a povolování staveb představuje rozsáhlou, strukturovanou a komplikovanou materii, k jejíž analýze lze přistoupit na základě různých kritérií a rozličných metod. Přeceňování nebo potlačování některé z nich pak může vést k nežádoucím deformacím navrženého systému povolování staveb, který by měl směřovat k minimalizaci ingerence státu na jedné straně, ale k vyvážené ochraně veřejných zájmů a práv dotčených osob na straně druhé.

O tom, že rekodifikace veřejného stavebního práva je potřebná, není třeba diskutovat. Přijatý nový stavební zákon se razantním způsobem snaží řešit neutěšený současný stav přípravy a povolování staveb. Je však legitimní otázkou, zda adekvátním způsobem reaguje na skutečné příčiny problémů a zda se vyvaroval chyb, jež byly v minulosti opakovaně analyzovány a vedly k následným novelizacím. Při přípravě již avizovaných změn nového stavebního zákona stojí za to se zamyslet nad dalšími možnostmi racionální regulace uplatňování veřejných zájmů ve výstavbě.

Trvalým mottem požadavků na „stavební zákon“ je zjednodušení a zrychlení povolování staveb. Bez ohledu na matoucí a nepodloženou argumentaci výsledku projektu Světové banky „*Doing Business*“ je kritika délky a složitosti povolovacích řízení v některých případech, ale paušálně ne ve všech a ne schematicky, oprávněná. Nicméně je třeba skutečně poctivě analyzovat jednotlivé typy případů z hlediska jejich věcné povahy a územních specifik a vyhnout se paušálním závěrům a z toho vyplývajícím omylům. Aplikaci stavebního zákona je možné analyzovat podle zájmu jeho uživatelů, ale vždy metodami založenými na seriózních průzkumech a objektivních datech a nejen na odhadech a podle excesů. Do hry tak vstupují nejen potřeby stavebníka, který provádí přípravu staveb na straně jedné, ale také ochrana práv dotčených osob a ochrana veřejných zájmů včetně podmínek pro výkon veřejné správy na straně druhé. Přeceňování nebo potlačování jednoho z hledisek pak může vést k nežádoucím deformacím navrženého systému povolování staveb.

Česká společnost pro stavební právo již v březnu 2017 připravila pro Ministerstvo pro místní rozvoj „*Identifikaci problémů při přípravě a provádění staveb vyplývajících ze stavebního zákona a dalších souvisejících zákonů včetně zhodnocení stávající úpravy veřejného stavebního práva*“, ve které bylo upozorněno na zásadní slabiny aplikační praxe a navržena potřebná řešení, v některých případech i ve variantách. Nový stavební zákon v některých aspektech reflektuje tyto poznatky, nicméně některá řešení jsou jednostranná a schematická a postrádají adekvátní odůvodnění.

Základní otázkou, která musí být vždy u příležitosti úvah o právní úpravě povolování staveb položena, je důvodnost veřejného zájmu na regulaci výstavby, na tom, jaké stavby a z jakých hledisek musí být orgány státu před jejich realizací kontrolovány. Cílem by měla být minimalizace ingerence státu a vyvážená ochrana veřejných zájmů a práv dotčených osob. Uplatňování veřejných zájmů ve výstavbě lze při troše zjednodušení rozlišovat na posuzování vlivu a důsledků stavby v území, na „vnější“ vztahy a vazby, tedy na územně technické aspekty, a na otázky spojené s vlastní konstrukcí stavby s jejím účelem a uspořádáním, tedy „vnitřní“ stavebně-technické aspekty stavby. Posuzování staveb z uvedených hledisek pak je zajišťováno různými formami na základě územně plánovací dokumentace, uplatňováním nově formulovaného hmotného stavebního práva (obecných požadavků na výstavbu) a zvláštních právních předpisů a diferenciací povolovacích procesů podle kategorie staveb. Zatímco posuzování územně technických aspektů by mělo

být doménou stavebních úřadů a dotčených orgánů, u stavebně-technických aspektů by se měla uplatnit úloha autorizovaných osob a jejich odpovědnost za navrhování staveb, a to, pokud možno, ve větší míře než doposud.

Je všeobecně známo, že lze stavby rozdělovat podle jejich komplikovanosti o konfliktnosti do čtyř základních kategorií, a to na stavby s velmi vysokým rizikem (zejména podle kritérií povinně posuzovaných staveb v procesu EIA nebo při posuzování činností v rámci IPPC, vysoké náročnosti na konstrukci staveb), stavby se středně závažným rizikem (např. stavby posuzované ve zjišťovacím řízení podle zákona EIA, střední náročnosti na konstrukci staveb), stavby s malým nebo zanedbatelným rizikem a stavby bez rizika. Jinými slovy jde o stavby (stavební záměry) velmi komplikované s povinným povolovacím režimem, nekomplikované stavby prováděné běžným způsobem stavění se zjednodušeným a alternativním povolovacím režimem a stavby „nevýznamné“ ve volném režimu, u kterých postačí k regulaci podmínky územně plánovací dokumentace a nově formulované obecné požadavky na výstavbu a jejich následná kontrola. Při přehodnocování právní úpravy bude účelné pro jednotlivé kategorie přehodnotit obecná kritéria (druhy staveb, účel užívání, druhy technologií a činností) a konkrétní parametry (rozměry, kapacita, limity), na základě kterých by měl být stanoven příslušný povolovací režim. Stavby s velmi vysokým rizikem a stavby se středně závažným rizikem budou tedy vyžadovat povolovací rozhodnutí vždy, stavby s malým a zanedbatelným rizikem budou mít zjednodušený postup

(za předpokladů bezkonfliktnosti i povolení bez možnosti standardního odvolání) a stavby bez rizika budou v tzv. volném režimu.

Ačkoli v právní úpravě stavebního zákona č. 183/2006 Sb. vznikla v průběhu doby postupně řada forem povolování staveb, která navíc při dvojstupňovosti povolování staveb až znepřehlednila tuto právní úpravu, některé z nich nejsou využity v novém stavebním zákoně nebo byly opuštěny, aniž by k tomu byly racionální důvody. Je faktem, že původní znění zákona pod heslem zjednodušení a zrychlení povolování staveb nadstandardně uvolnilo použití ohlášení stavby a certifikátu autorizovaného inspektora na úkor ochrany práv účastníků řízení, což mělo za následek v první velké novele naopak až přehnaně přísné podmínky pro aplikaci těchto institutů. Ohlášení stavby u nekonfliktních případů nový stavební zákon v modifikované formě reflektuje (zrychlené řízení podle § 212 nového stavebního zákona), působení autorizovaných inspektorů je však nadále omezeno. Stálo by za úvahu, zda pro ně nevytvořit větší prostor zejména v případech, kdy pro území je pořízen regulační plán nebo v případech změn staveb v areálech stávajících staveb. Nový stavební zákon také opustil veřejnoprávní smlouvu jako alternativu správního rozhodnutí (§ 161 správního řádu), která se v případě nekonfliktních stavebních záměrů celkem úspěšně uplatňovala. Nezanedbatelným efektem v těchto případech bylo, že povolování se odehrávalo v režii stavebníka na základě jeho iniciativy a stavebnímu úřadu byl předložen připravený a projednaný návrh veřejnoprávní smlouvy jen k odsouhlasení. Lze pochopit snahu zjednodušit samotnou právní úpravu a minimalizovat možnosti a formy povolování staveb, ale vyhodnocení aplikace veřejnoprávních smluv uzavíraných podle stavebního zákona, které by odůvodňovalo jejich odmítnutí, však dosud chybělo.

Zavedení jednostupňového povolování staveb je v zásadě pozitivním krokem a podstatně ovlivní další aplikaci stavebního zákona. Dosavadní dvoustupňový systém územního rozhodování a stavebního povolování se vyvíjel postupně od potřeby územního rozhodnutí v případech absence územně plánovací doku-

mentace k zařazení územního rozhodnutí do schématu přípravy výstavby a ke koordinační funkci obecného stavebního úřadu jako „správce“ dotčeného území. K úspěšné aplikaci nového pojetí při předpokladu uvažovaného přehodnocení institucionálního řešení a zachování působnosti obecných stavebních úřadů v rámci spojeného modelu krajských a obecních úřadů však bude třeba domyslet úpravu působnosti speciálních a vojenských a jiných stavebních úřadů. To představuje náročný úkol jak z hlediska úpravy vlastní působnosti jednotlivých správních orgánů, tak vztahů mezi nimi a navazujících procesních postupů. K dořešení současného konceptu nového stavebního zákona tak čeká i rámcové povolení (§ 221 a násl. nového stavebního zákona). Funkci územního rozhodnutí jako přípravného rozhodnutí by měla při správné aplikaci převzít přípravná informace (§ 174 nového stavebního zákona). Aby byly tyto přípravné konzultace opravdu funkční, tak to ovšem předpokládá adekvátní personální kapacity a vysokou profesionální úroveň pracovníků stavebních úřadů a dotčených orgánů. Jinak to může sklouznout jen k formálnímu „zúřadování“. Klíčový význam pro jednostupňové povolování však bude mít územně plánovací dokumentace a zejména intenzivnější pořizování regulačních plánů.

Očekávaným přínosem se vykazuje „Specializovaný a odvolací stavební úřad“ zejména z hlediska potřebného zrychlení povolování vyhrazených staveb. Opakované snahy o speciální úpravu urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací zákonem č. 416/2009 Sb. nepřinesly přes dílčí zlepšení žádoucí zásadní výsledky. Značný rozsah vyhrazených staveb (Příloha č. 3 nového stavebního zákona) předpokládá soustředění velkého počtu odborníků různého zaměření a je otázkou, zda a do jaké míry bude tento nový stavební úřad schopen zvládnout své úkoly a zda by nebylo efektivnější zúžit jeho působnost pouze na stavby strategické povahy.

Všeobecná kritika komplikované a zdoluhavé přípravy staveb se často soustřeďovala jenom na stavební zákon, protože z pohledu stavebníka představuje finální fázi povolení jeho stavebního zámě-

ru před započítím realizace. Vedle stavebního zákona však do problematiky přípravy a povolování staveb významně zasahuje řada dalších zvláštních zákonů na ochranu jednotlivých veřejných zájmů. V prvé řadě je zásadní legitimní otázkou, zda uplatňování příslušných veřejných zájmů je oprávněné, a to jak z hlediska věcného, tak z hlediska procesních forem. Je všeobecně známou skutečností, že současně platná právní úprava je poznamenána „resortizmem“ a četnými nároky zvláštních právních předpisů se značnými duplicitami a triplicitami jejich požadavků. Tato administrativní zátěž kladená na stavebníky je pak vnímána jako nejproblematictější faktor ovlivňující rovněž podnikání v České republice. Není bez zajímavosti, že rozsah uplatňovaných veřejných zájmů, a tím i počet dotčených orgánů, se oproti stavebnímu zákonu č. 50/1976 Sb. více než ztrojnásobil. V některých případech je to opodstatněné na základě vývoje společnosti a nových právních institutů, nicméně je třeba rozlišovat, kdy jsou na základě zvláštních předpisů poskytovány informace a kdy je rozhodováno o právech a povinnostech, kdy lze minimalizovat nebo přímo nahradit součinnost s dotčenými orgány garantovaným systémem informací, územně plánovací dokumentací anebo úpravou hmotně právních předpisů. Přijatý nový stavební zákon řeší tuto problematiku na základě současného půdorysu kompetencí dotčených orgánů v řadě případů institucionální integrací, což se sebou nese mimo jiné nemalé organizační, personální a rozpočtové nároky, ale nezaručuje to funkčnost nového systému. Současně je věnována značná pozornost neintegrováním dotčeným orgánům při úpravě vydávání vyjádření a koordinovaných vyjádření včetně fikce jejich vydání při uplynutí lhůt (§ 178 odst. 3 nového stavebního zákona). Není proto bez důvodu, že je v současné době uvažováno o jiných způsobech řešení, a to zejména se zásadním využitím možností digitalizace povolovacích procesů a na ni navazující procesní integrace. Některé dotčené orgány již pochopily nové přístupy a vzhledem ke kategoriím staveb omezují svoji ingerenci při jejich posuzování podle zvláštních právních předpisů (např. zákon č. 415/2021 Sb., kterým se novelizuje zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně).

Obdobně jako u problematiky dotčených orgánů představují „administrativní“ záležitosti požadavky na vyjádření a stanoviska vlastníků (správců a provozovatelů) staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury. Přestože tyto subjekty mohou vystupovat v řízeních podle stavebního zákona v různých rolích, zásadní je požadavek na prokazování existence těchto staveb. Při absenci funkčních a garantovaných informačních systémů o těchto stavbách to představuje ad hoc „shánění“ aktuálních informací (navíc často opakovaně z důvodů jejich časových omezení). Z poznatků praktické aplikace přípravy staveb a jejich povolování se jedná o jednu z hlavních příčin komplikací, kterou odstraní snad jen důsledná „digitalizace“.

Samotná procesní úprava povolování staveb nepředstavuje hlavní důvod kritiky komplikací. V případě úplné žádosti jsou upraveny úkony stavebního úřadu, součinnost s dotčenými orgány a úkony účastníků řízení, které v základním schématu mají předpoklad proběhnout v relativně krátkých lhůtách. Jak vyplývá z poznatků rozhodovací praxe, kameňem úrazu je častá „neúplnost“ žádostí a chyby v dokumentaci a na ni navazující výzvy k doplňování žádosti a přerušování řízení. Přestože jsou legitimní otázky důvodnosti některých požadavků, které by měly být odstraněny přehodnocením zvláštních právních předpisů, zásadní změnu by mohla přinést procesní integrace v rámci digitalizovaného povolovacího řízení v návaznosti na kvalitní přípravné informace stavebních úřadů a dotčených orgánů tak, aby zejména dokumentace pro povolení stavby byla pro projednání v řízení ze všech hledí-

sek schopná. Tady opět vstupuje do hry zvýšená role a odpovědnost autorizovaných osob, kdy by stavební úřad neměl, kromě vybraných staveb se zvýšeným rizikem, standardně posuzovat ty části dokumentace staveb, za které autorizované osoby odpovídají. V tomto směru však musí dokumentace obsahovat adekvátní vyhodnocení posuzování stavebního záměru.

Nelze přehlédnout, že problémy v povolovacím řízení nastávají nejen vzhledem ke komplikovanosti a konfliktnosti předmětné povolované stavby, ale současně při aplikaci obecné právní úpravy podle správního řádu a při zohledňování judikatury správních soudů, která v nejednom případě „dotváří“ danou legislativu. Správní řád vykazuje nepochybně zvýšené nároky na postup správních orgánů, přičemž soudy na ně nahlízejí „optikou“ jim vlastní, což ve výsledku vede k „judicializaci“ výkonu veřejné správy na daném úseku. Kromě zvýšených nároků na odůvodňování rozhodnutí v tomto směru sehrávají klíčovou úlohu témata systémového rizika podjatosti, rozšiřování okruhu účastníků nad rámec zákonné úpravy (společství vlastníků jednotek) nebo následně rozšiřování procesních práv původně „neúčastníků“ řízení (aktivní legitimace spolků). Nový stavební zákon se snaží některým problémům čelit, například samostatnou státní stavební správou proti „podjatosti“, některé však zakládá, ne-li prohlubuje. Lze pochopit snahu stavebníků odvrátit opakovaně rušení rozhodnutí v odvolacím řízení a vracení k novému projednání zavedením principu plné apelace (§ 225 odst. 1 nového

stavebního zákona), i když při fatálním pochybení prvoinstančního stavebního úřadu to může být sporné, ale určitě nelze souhlasit s možností soudu věcně měnit správní rozhodnutí (§ 309 odst. 2 nového stavebního zákona).

Nový stavební zákon nabízí řadu dalších témat k diskusi, souvisejících s povolováním staveb nebo s jejich odstraňováním, kdy některé prvky jsou nesystémové (např. platnost povolení a lhůta pro provedení stavby) nebo úprava je nefunkční (odstraňování staveb) anebo zcela chybí (nařizování nezbytných úprav staveb). Stejně tak lze polemizovat s některými instituty, které z hlediska uplatňování veřejných zájmů mohou nahradit úkony jiných správních orgánů (dělení a sečení pozemků v působnosti katastrálních úřadů). Samostatnou pozornost si pak zaslouží přechodná ustanovení, kdy nejsou zcela beze zbytku podchyceny vazby na předchozí právní úpravu.

Před Ministerstvem pro místní rozvoj je nyní mimořádně složitý úkol, jak na základě nového zadání novelizovat platný nový stavební zákon, jehož některá ustanovení již nabyly účinnosti, kdy odložení jiných se navrhuje. Zachovat koncepčnost a konzistenci novelizace nového stavebního zákona v celém legislativním procesu bude extrémně obtížné. Je nasnadě věřit, že se to tentokrát povede.

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

ENGLISH ABSTRACT

A few remarks on the recodification of public building law, by Jan Mareček

This article is focused on starting points for the recodification of public building law and the need for honest analysis of particular cases of buildings in terms of their material character and spatial specifics. The aim is to avoid generalized conclusions and errors resulting from these. The application of the Building Act and related legislation on planning and permit procedures is an extensive, highly structured and complex matter, analysis of which can be approached from various viewpoints and with various methods. Any overestimation or suppression of these methods can lead to deformations of the building permit system which should aim at two different targets: minimization of state interference and well-balanced protection of the public interest and the rights of persons involved.