

Nejdůležitější aspekty nového stavebního zákona a jejich hodnocení

Nová státní stavební správa - oddělení od územní samosprávy

- dvoustupňová soustava státní stavební správy – Nejvyšší stavební úřad (NSÚ) a krajské stavební úřady v sídlech krajů s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností
- v prvním stupni rozhodují územní pracoviště krajského stavebního úřadu, ve druhém stupni krajské stavebního úřady; u vybraných staveb v prvním stupni krajské ústředí a ve druhém stupni NSÚ – mj. záměry vyžadující EIA a integrované povolení
- vzhledem k integraci rozhodování (viz následující bod) má na nové stavební úřady přejít v rámci tzv. „delimitace“ velké množství současných úředníků obecních a krajských úřadů, ministerstev i jiných úřadů

Hodnocení:

- *přechod rozhodování z orgánů obcí a krajů na specializovaný jednotně řízený systém státních úřadů považujeme za správný, jednak s ohledem na problém „systémové podjatosti“ stavebních úřadů spojených se samosprávami a dále pro možnost jednotnějšího rozhodování a metodického vedení stavebních úřadů ze strany NSÚ a dalších ústředních úřadů, jejichž kompetence stavební úřady přebírají (včetně MŽP a ministerstva kultury)*
- *delimitace úředníků je klíčovou podmínkou toho, aby nový model rozhodování mohl vůbec reálně začít fungovat; zda ji lze reálně provést, v jakém rozsahu a zejména čase – s ohledem na předpoklad účinnosti SZ k 1. 1. 2022 – zřejmě v tuto chvíli nikdo s jistotou neví; považujeme za dost pravděpodobné, že pokud bude zákon schválen, může být tato okolnost důvodem odkladu nabytí jeho účinnosti*
- *otázka faktické realizace delimitace, mimo její formální popis (§ 166 SZ) se při přípravě návrhu SZ v podstatě neřešila*

Integrace rozhodování u stavebních úřadů a ochrany veřejných zájmů, princip vážení veřejných a soukromých zájmů:

- zavádí se základní princip, podle nějž při ochraně veřejných zájmů v řízeních podle SZ vykonává státní stavební správa pravomoc dotčených orgánů podle jiných zákonů namísto těchto orgánů a rozhodnutí stavebního úřadu nahrazuje, rozhodnutí, závazná stanoviska a jiné úkony dotčených orgánů, nestanoví-li zvláštní zákon jinak
- výjimkou mají být např. integrovaná závazná stanoviska pro záměry ve zvláště chráněných územích podle ZOPK, rozhodnutí orgánu st. památkové péče v ochranném pásmu kulturní památky ú památkové zóny, stanovisko hasičského záchranného sboru, vyjádření báňských úřadů, veterinární správy a některé další
- posouzení záměru z hledisek požadavků zvláštních zákonů mají provádět specializovaní úředníci stavebního úřadu, kteří na něj přejdou v rámci delimitace z věcně specializovaných odborů obecních a krajských úřadů a dalších správních orgánů (viz výše).
- integrace se uplatňuje i ve vztahu k procesům EIA, SEA a integrovaného povolování – kompetence k provedení celého řízení, včetně posouzení/vyhodnocení vlivů na životní prostředí, přecházejí na nové stavební úřady
- v rozhodnutí o povolení záměru stanoví stavební úřad i podmínky k ochraně veřejných zájmů chráněných jinými právními předpisy;
- rozhodování má zajistit „spravedlivou rovnováhu veřejných i soukromých zájmů“; v případě rozporu více veřejných zájmů má stavební úřad porovnat jejich význam a závažnost s cílem zajistit, aby zásah do žádného z nich svými nepříznivými následky nepřesahoval přínosy.

- uplatňování požadavku ochrany veřejného zájmu nesmí vést k nepřiměřenému dotčení jiných veřejných zájmů a k narušení nebo znehodnocení charakteru, potenciálu a hodnot území jako celku.

Hodnocení:

- jde o zřejmě nejspornější aspekty návrhu, nejvíc kritizované ostatními ministerstvy a dalšími subjekty; současně je to jeden z hlavních cílů nové úpravy podle věcného záměru
- hrozí, že integrace povede ke zvýšení vstřícnosti k povolování záměrů, protože „integrováný úřad“ bude svým názvem, zaměřením a „étosem“ úřadem stavebním, tedy z povahy věci nakloněným stavby povolovat,
- není ovšem možné s jistotou, tvrdit, že nové stavební úřady budou v tomto směru fungovat hůře než současný systém stavebních úřadů a dotčených orgánů
- dojde ke zjednodušení procesu a ke koncentraci rozhodování do jednoho časového období, v němž bude možné uplatnit všechny relevantní skutečnosti/výhry a všechny budou muset být vyhodnoceny ve vzájemných souvislostech.
- náš původní návrh bylo integrovat rozhodnutí z oblasti ochrany ŽP do jednotného environmentálního povolení; jako základního podkladu pro povolení záměru, ale tuto variantu nikdo reálně neprosazoval - MŽP mělo připravené teze, ale nedohodlo se s MMR na jejich zohlednění při tvorbě paragrafového znění; pro zpochybňování „plné integrace“ jako základního principu v podstatě nebyl žádný prostor.
- princip vážení zájmů má vyjadřovat povinnost stavebního úřadu hodnotit záměr komplexně z hlediska všech dotčených zájmů, vážit jejich význam a hledat optimální řešení;
- obecně považujeme tuto myšlenku za správnou, konkrétní vyjádření v základních zásadách SZ je často sporné a nejasné – například jsme prosazovali, aby bylo výslovně vyjádřeno pravidlo, že nikdy nesmí dojít k zásahu překračujícímu limitní hodnoty zatížení území, ale z konečné verze návrhu toto pravidlo vypadlo
- pokud se neprosadí myšlenka omezenější integrace/environmentálního povolení, bylo by žádoucí doplnit navrženou úpravu o **podrobnější mechanismus rozhodování/ komunikace „uvnitř“ nových stavebních úřadů** – aby úředník hájící zájem dle „svého“ předpisu nemohl být ignorován, zejména pokud konstatuje, že je povolení záměru vyloučeno

Změna právní formy ÚPD z opatření obecné povahy na obecně závazné vyhlášky, další změny v úpravě územního plánování a soudní přezkum ÚPD

- všechny kategorie ÚPD budou vydávány ve formě právního předpisu – Územní rozvojový plán (nahazující PÚR) ve formě nařízení vlády, územní plány krajů jako OZV kraje, územní plány obcí a regulační plány jako OZV obcí
- regulační plán nadále vydáván, ale nemůže nahradit rozhodnutí o umístění/povolání stavby
- formu OZV má i stavební uzávěra
- je upraven jednotný proces pořizování pro všechny kategorie ÚPD; možnost podávání připomínek k zadání a návrhu; neexistuje samostatná kategorie námitek, není možné ustanovit zástupce veřejnosti (souvisí se změnou ÚPD na právní předpis – v jeho rámci se nerozhoduje o námitkách, vypořádání připomínek je součástí důvodové zprávy k návrhu předpisu)
- soudní přezkum je možný jednak u NSS postupem podle nové části s.ř.s., implementující čl. 87/3 c) Ústavy - přezkum podzákoných předpisů NSS - navrhovateli mohou být mj. dotčení vlastníci, spolky, sousední obce i kraj - přezkoumává se soulad obsahu ÚPD se zákonem a proporcionalita) - a dále spolu s přezkumem navazujícího rozhodnutí s tím, že ve druhém případě soud ÚPD neruší, pouze rozhodne o její neaplikovatelnosti

Hodnocení:

- změna ÚPD na OZV snižuje standard procesních práv při jejím projednávání, zejména pokud jde o právo vlastníků na vypořádání námitek a právo zmocnit k námitce zástupce veřejnosti.
- na druhé straně důvodová zpráva k ÚPD musí obsahovat vypořádání připomínek a nedostatečnost odůvodnění ne sice tohoto vypořádání, ale samotného obsahu ÚPD může být důvodem pro její zrušení soudem.
- tvrzení v TZ ZK, že nová úprava zavádí situace, kdy obec musí respektovat i to, co nemá ve svém ÚP, „pokud o tom rozhodne vláda“ je zavádějící – totéž platí už dnes, s ohledem na závaznost PÚR a ZÚR
- úprava soudního přezkumu ÚPD, kterou navrhl FB, výslovně dává aktivní legitimaci všem subjektům, o nichž to dovodila judikatura (až na městské části Prahy), a umožňuje plný přezkum věcné zákonnosti a proporcionality ÚPD (včetně „celostátního územního plánu“ – ÚRP, na rozdíl od současné nemožnosti žalovat PÚR
- jsme přesvědčeni, že při východisku věcného záměru, podle něžž ÚPD má formu právních předpisů, je ochrana procesních práv dotčených osob v podstatě maximální možná.

Plánovací smlouvy:

- zavedeny 2 typy plánovacích smluv – 1. podmiňující, jejímž uzavřením může obec v ÚPD podmínit realizaci záměru, s ohledem na potřeby změny nebo výstavby nové infrastruktury, a 2. dobrovolná, jejíž uzavření je na volném uvážení stran.
- závazky v podmiňující plánovací smlouvě musí být přiměřené okolnostem a podmínkám konkrétního záměru; stavebník může, při splnění všech podmínek stanovených pro obsah takovéto smlouvy v ÚPD, navrhnout aby soud nahradil souhlas obce/kraje s uzavřením smlouvy
- dobrovolné plánovací smlouvy mohou obsahovat mj. závazek obce nebo kraje učinit kroky ke změně ÚPD nebo ji naopak po sjednanou dobu nezměnit, nezcižit pozemky apod.
- vedle stavebníka, obce, kraje nebo vlastníka infrastruktury mohou být stranami plánovacích smluv další osoby (sousední vlastníci, spolky apod.)
- smluvní strany plánovací smlouvy nejsou po dobu jejího trvání oprávněny v navazujících správních nebo soudních řízeních týkajících se povolení záměru uplatňovat návrhy, vyjádření a opravné prostředky, které by byly v rozporu s obsahem jimi uzavřené plánovací smlouvy

Hodnocení:

- možnost vázat v ÚP povolení záměru na uzavření podmiňující plánovací smlouvy považujeme za významné posílení práva obce regulovat podmínky výstavby na svém území; možnost nahrazení souhlasu obce s uzavřením této smlouvy soudem je nezbytným vyvážením pro případ, že by obec odmítala uzavřít smlouvu i v případě splnění všech podmínek podle ÚP
- kritika směřuje zejména proti možnosti obce/kraje se v dobrovolné plánovací smlouvě zavázat k podniknutí kroků ke změně své ÚPD nebo naopak k tomu že ÚPD nebude po určitou dobu změněna; je to označováno za protiústavní zásah do výkonu veřejné moci soukromoprávní smlouvou
- tento názor nesdílíme, protože podle nás nejsou veřejnoprávní oprávnění obce/kraje uzavřením smlouvy omezena; Postup v rozporu s uzavřenou smlouvou nezpůsobuje neplatnost veřejnoprávních úkonů, ale zakládá soukromoprávní odpovědnost vůči druhé smluvní straně.
- vzhledem k praxi uzavírání „developerských smluv“ považujeme za žádoucí výslovně stanovit, k čemu se strany plánovací smlouvy mohou zavázat; vycházíme z principu smluvní

autonomie a zároveň odpovědnosti stran, včetně obcí a jejich orgánů, za důsledky svých rozhodnutí.

Náhrady za změny v území:

- zavádí se náhrady jak za (relativně) trvalá omezení – změnu funkčního využití pozemku – zrušení nebo významné omezení zastavitelnosti – tak za dočasná omezení (stavební uzávěra, územní rezerva, vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby)
- podmínkou náhrady je, že omezení překračuje spravedlivou míru
- doba pro možné využití dle ÚPD po jejímž uplynutí se náhrada nevyplácí, se prodlužuje na 10 let (+ i poté může být poskytnuta náhrada za zjevně neproporcionální nebo bezdůvodné omezení)
- za dočasné omezení náleží náhrada po uplynutí 5 let (za každý další rok omezení)
- obec může naopak stanovit v OZV, že za určité zvýšení hodnoty pozemku změnou ÚPD musí vlastník zaplatit náhradu, pokud ke změně dochází na jeho žádost

Hodnocení:

- *podle kritiky budou náhrady příliš časté a vysoké*
- *dle našeho přesvědčení navržený rozsah náhrad požadavku čl. 11 Listiny související judikatuře*
- *úprava náhrad za zvýšení hodnoty je po mnoha změnách zřejmě nedostačená a bude se muset dál upravit, především vyřešit její vztah k obecné úpravě místních poplatků a dopracovat kritéria pro stanovení výše náhrady.*

Řízení o povolení záměru:

- namísto stávajícího územního a stavebního řízení (a všech dalších řízení a procesů souvisejících s povolováním staveb) bude vedeno pouze jedno řízení o povolení záměru (stavby)
- v souladu s principem integrace (viz výše) nahradí rozhodnutí o povolení záměru většinu dosud vydávaných samostatných aktů – podkladových rozhodnutí, závazných stanovisek atd.
- jsou stanoveny závazné lhůty pro vydání rozhodnutí – standardně 60 dnů, obecně lze prodloužit na 90, v řízení s velkým počtem účastníků, EIA nebo integrovaným povolením na 120
- lhůta pro vydání rozhodnutí se v případě přerušení řízení z důvodu vad návrhu přerušuje a začne znovu běžet od počátku po odstranění vad návrhu nebo po podání změněného návrhu
- pokud stavební úřad nerozhodne/řízení nepřeruší před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí, informační systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby bez podmínek pro provedení stavby
- automatické povolení se doručí účastníkům, v případě že nebyli vymezeni, tak veřejnou vyhláškou; vždy se o něm také vyrozumí nadřízený orgán
- pokud není proti automatickému povolení podáno odvolání, tak nadřízený orgán vždy provede přezkumné řízení v případě záměrů podléhajících EIA, zákonu o integrované prevenci, vyžadujících odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nebo odnětí pozemků z plnění funkcí lesa, vyžadujících výjimku podle z. 114/92 Sb. nebo se týká kulturní památky
- ve všech ostatních případech nadřízený orgán musí posoudit, jestli zahájí přezkumné řízení
- automatické povolení je vykonatelné až po skončení přezkumného řízení nebo doručení sdělení nadřízeného orgánu, že přezkumné řízení nebude zahájeno
- v odvolacím řízení a stejně tak ani v přezkumném řízení týkajícím se automatického povolení nemůže nadřízený orgán rozhodnutí zrušit a vrátit věc orgánu 1. stupně, musí vždy

rozhodnout meritorně, tedy zamítnout žádost, vydat nebo změnit povolení nebo potvrdit rozhodnutí vydané v 1. stupni, nebo případně řízení zastavit, pokud je pro to důvod.

- v případech záměrů vyžadujících EIA si stavebník může vybrat, jestli požádá o samostatné posouzení, zakončené závazným stanoviskem, nebo podá žádost o povolení záměru s EIA, kdy je EIA zcela integrovaná do řízení podle SZ (zjišťovací řízení probíhá vždy samostatně ; příslušným orgánem EIA je ve všech případech stavební úřad)
- pokud záměr vyžaduje integrované povolení, vede se společné řízení podle SZ a zákona IPPC o obou povoleních, příslušný je stavební úřad

Hodnocení:

- *správná je podle našeho názoru redukce dnešních různých zvláštních typů procesů na jedno standardní řízení o povolení záměru*
- *o nahrazování podkladových aktů rozhodnutím SÚ o povolení záměru platí totéž co výše o integraci – jde o rizikový aspekt úpravy, pokud nedozná změny, bude rozhodující kvalita úředníků, metodické vedení a vnitřní organizace nových stavebních úřadů*
- *lhůty pro vydání rozhodnutí se pravděpodobně ukáží jako příliš krátké; dosti značné je riziko, že v kombinaci s integrací a tedy i větší komplikovaností rozhodování stavebního úřadu bude systém produkovat řadu chybných rozhodnutí čistě z důvodu časové tísně*
- *rizikem je i automaticky generované povolení“, avšak mělo by vždy být přezkoumáno nadřízeným úřadem*
- *princip že nadřízený orgán musí rozhodnout meritorně je obecně správný*

Kolaudace

- drobné a jednoduché stavby kolaudaci nevyžadují, pro ostatní stavby jednotné kolaudační řízení a rozhodnutí
- podle zvláštních předpisů se s kolaudačním řízením integrují některá povolení k provozu

Hodnocení:

- *jednotné řízení je podle mne správně*
- *pro integraci provozních povolení platí obecně totéž, co je uvedeno výš*

Odstraňování staveb

- u staveb realizovaných bez povolení anebo v rozporu lze vydat dodatečné povolení stavby jen v případě, že stavebník prokáže, že jednal v dobré víře.
- nezvyšuje se ochrana před černou stavbou v případě, že úřad odmítá zahájit řízení

Hodnocení:

- *přísnější podmínky pro dodatečné povolení pozitivní*
- *snažili jsme se o prosazení možnosti zahájit řízení o odstranění stavby na žádost toho, kdo je dotčen na svých právech, ale neprošlo to*

Hmotné stavební právo

- snaha o to, aby hmotněprávní požadavky jak na územní plánování, tak na výstavbu byly souhrnně a komplexně popsány v obecné rovině v SZ a konkrétně v jednom prováděcím předpise (zatím nedotaženo, prováděcí předpis se teprve tvoří);
- pro požadavky na vymezení a využívání pozemků („územní požadavky“), které se primárně vztahují k územním plánům, platí, že územní plán obce může stanovit územní

- požadavky na veřejná prostranství a ulice, odstupy staveb, oplocení, parkovací a odstavná stání a sítě technické infrastruktury, odchylně od prováděcího právního předpisu (v mezích vyplývajících ze zákona); z takto odchylně stanoveného požadavky nelze udělit výjimku
- z jiných požadavků lze povolit výjimku, pokud to právní předpis připouští
 - stavby se dělí na drobné, jednoduché, vyhrazené a ostatní; drobné nepotřebují žádné povolení podle SZ, jednoduché a drobné lze provádět svépomocí (jednoduché se stavebním dozorem), ostatní může provádět jen stavební podnikatel;
 - vyhrazené jsou nejsložitější stavby, k jejichž povolení je v 1. stupni příslušný „centrální“ krajský stavební úřad (u ostatních je to územní pracoviště krajského úřadu)

Hodnocení:

- změny obecně směřují ke zřehlednění hmotněprávních požadavků na stavby.
- obsahují některé nové požadavky, podporující mj., cyklistickou dopravu, větší průchodnost území pro chodce apod.
- možnost obce stanovit v ÚP územní požadavky odlišně od vyhlášky je podle mě správně

Speciální ustanovení o soudním přezkumu ve stavebních věcech

- stavebník je účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí o povolení stavby
- lhůta pro žalobu je 1 měsíc
- speciální důvody nepřijatelnosti žaloby, mj. „zjevné zneužití práva“, což může být i podání, jehož obsah nebyl uplatněn v řízení před stavebním úřadem, ač uplatněn být mohl; za zjevné zneužití práva lze udělit pořádkovou pokutu
- pokud soud odmítne návrh pro nepřijatelnost ze speciálních důvodů podle SZ, nevrací se soudní poplatek a navrhovatel hradí náklady řízení ostatním účastníkům
- speciální úprava odkladného účinku, ale nijak zásadně odlišná od s.ř.s.
- soud může místo zrušení rozhodnutí změnit, „jestliže by po jeho zrušení a vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení bylo bez dalšího dokazování zcela zřejmé, jak by musel stavební úřad rozhodnout v důsledku vázanosti právním názorem soudu“

Hodnocení:

- část uvedených speciálních ustanovení má nepochybně za cíl komplikovat situaci žalobcům, myšleno vesměs odpůrcům staveb – resp. odrazovat je od „zbytečných žalob“
- byly původně navrhovány ještě silnější opatření, např. lhůta pro žalobu 2 týdny nebo automatická pokuta při „zneužití práva“ – to se podařilo vypustit
- odmítnutí návrhu pro zneužití práva je obecně logický institut, který nemá být zakotven speciálně pro stavební věci; na druhé straně je jisté sám zneužitelný a bude záležet na praxi soudů – nemyslíme si, že by jej zneužívaly, ale vyloučit se to nedá
- žalobcům budou hrozit zvýšené náklady zejména v důsledku postavení stavebníka jako účastníka – dnes se mu jako dotčené osobě náhrada nákladů skoro nikdy nepřiznává

Digitalizace

- zavádí se několik nástrojů, které mají umožnit elektronickou/online komunikaci mezi úřady a účastníky, resp. dalšími dotčenými osobami. Konkrétně jde o
 - a) portál stavebníka,
 - b) národní geoportál územního plánování
 - c) evidence správních úkonů,
 - d) evidence elektronických dokumentací,
 - e) informační systém identifikačního čísla stavby a

- f) informační systém stavebního úřadu.
- mj. by to mělo zajišťovat elektronický přístup do všech spisů, jednotnou evidenci územně plánovací dokumentace, projektových dokumentací atd.

Hodnocení:

- *pozitivní, pokud bude technicky zvládnuto.*