

Právní stanovisko k ústavnosti některých ustanovení návrhu novely zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Východiska

1. Předkládané stanovisko se zabývá posouzením některých ustanovení návrhu novely zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem posouzení je konkrétně záměr předkladatele dosáhnout zrušení nařízení hl. m. Prahy č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy) (dále též jen „nařízení“ nebo „pražské stavební předpisy“).

2. Tohoto záměru má být podle předloženého návrhu dosaženo jednak tím, že by ze stavebního zákona bylo odstraněno zmocňovací ustanovení k vydání uvedeného nařízení, které je aktuálně zakotveno v ustanovení § 333 odst. 2 stavebního zákona, jednak tím, že by přímo novelou stavebního zákona bylo dosavadní nařízení hl. m. Prahy zrušeno (návrh na doplnění stávajícího derogačního ustanovení § 334 stavebního zákona o nové derogační body 55. a 56., kterými má být zrušeno nařízení a jeho novelizace provedená nařízením hlavního města Prahy č. 14/2018 Sb. hl. m. Prahy.)

3. Návrh novely stavebního zákona je podle verze předložené zpracovateli stanoviska předložen ve dvou alternativách, z nichž první ruší samotné zmocnění k vydání nařízení (§ 333 odst. 2 stávajícího stavebního zákona), druhá alternativa pak ponechává zmocňovací ustanovení v platnosti. Navrhované novelizované derogační ustanovení § 334 stavebního zákona však má být schvalováno pouze v jediné alternativě, která předpokládá zrušení pražských stavebních předpisů.

Zadání

4. Toto stanovisko má posoudit, zda
- I. Je ústavně konformní, aby zákonodárce zrušil pražské stavební předpisy přímo zákonem
 - a. při změně rozsahu zákonného zmocnění k jejich vydání?
 - b. beze změny rozsahu zákonného zmocnění k jejich vydání?
 - II. Pokud by zrušení pražských stavebních předpisů zákonem bylo ústavně konformní, je takové zrušení nezbytné, nebo lze pražské stavební předpisy ponechat v platnosti a případné změny, pokud by byly vynuceny změnou zákonné úpravy, řešit pouze obsahovou změnou stávajících pražských stavebních předpisů?

Legislativně technické zakotvení zmocnění k vydání pražských stavebních předpisů

5. Pražské stavební předpisy byly vydány na základě zmocnění, které bylo obsaženo v zákoně č. 183/2006 Sb. (dále též jen „starý stavební zákon“) v jeho § 194 písm. e). Podle tohoto ustanovení bylo hl. m. Praha zmocněno stanovit nařízením vydaným v přenesené působnosti „*obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze*“ v rozsahu dle § 169 téhož zákona. Mělo se tak jednat o stanovení obecných požadavků na výstavbu, které dle § 2 odst. 2 písm. e) téhož zákona obnášely „*požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb*“.

6. Vzhledem k tomu, že taktéž ministerstvo pro místní rozvoj bylo zmocněno stanovit právním předpisem obecné požadavky na výstavbu (zmocňovací ustanovení obsažené v § 194 písm. a) starého stavebního zákona odkazující taktéž na § 2 odst. 2 písm. e) téhož stavebního zákona), mohla být nastolena otázka souladu mezi obecnými požadavky na výstavbu obsaženými v nařízení hl. m. Prahy a obecnými požadavky na výstavbu obsaženými ve vyhlášce ministerstva (aktuálně jde o vyhlášku č. 268/2009 Sb.). Podle § 108 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, má být totiž nařízení hl. m. Prahy v souladu jak se zákonem, tak s „jinými právními předpisy“, tj. i s podzákonými právními předpisy. Tato otázka není pro samotné posouzení věci v tomto stanovisku zásadní, dotváří však širší souvislosti nastoleného problému, neboť navržená novela stavebního zákona předpokládá vydání podzákoného právního předpisu, který by stanovil obecné požadavky na výstavbu pouze ministerstvem (resp. původně Nejvyšším stavebním úřadem).

7. V aktuálním stavebním zákoně bylo zákonné zmocnění pro přijetí nařízení hl. m. Prahy zachováno v již zmíněném ustanovení § 333 odst. 2. Dokonce bylo z hlediska personální působnosti rozšířeno tak, že zmocnění k vydání nařízení, kterým by byly stanoveny podrobné požadavky na vymezení pozemků, požadavky na umístování staveb a technické požadavky na stavby (§ 152 odst. 2 stavebního zákona), bylo uděleno i statutárnímu městu Ostrava a statutárnímu městu Brno.

8. Současný stavební zákon zároveň zpřesňuje vztah mezi nařízeními měst Prahy, Ostravy a Brna k prováděcímu právnímu předpisu, kterým se stanoví tytéž požadavky a který by vydával Nejvyšší stavební úřad s územní působností pro celou Českou republiku (resp. dle posuzované novely má jít nově o pravomoc ministerstva pro místní rozvoj), a to tak, že nařízení uvedených měst mohou stanovit jednotlivé požadavky odchýlně od prováděcího právního předpisu vydaného Nejvyšším stavebním úřadem (resp., jak je nově navrhováno, ministerstvem). Poměr mezi právním předpisem vydaným Nejvyšším stavebním úřadem (resp. ministerstvem) a nařízeními uvedených měst je tak zřetelně stanoven.

9. Samotný stavební zákon ve svém stávajícím znění zároveň v § 332 odst. 3 výslovně stanoví, že pražské stavební předpisy se považují za prováděcí právní předpis ve smyslu § 152 odst. 2 stavebního zákona, z čehož plyne, že po vstupu stávajícího stavebního zákona v účinnost nebylo nutno pražské stavební předpisy přijmout znovu. Podle předloženého návrhu novely však nemá být ustanovení § 332 odst. 3 stavebního zákona zachováno (má být

zrušeno), což by zřejmě znamenalo, že v případě ponechání zákonného zmocnění k přijetí nařízení hl. m. Prahy v zákoně (taktéž zmocnění statutárních měst Brna a Ostravy) by muselo být přijato nové nařízení, neboť jak bylo vysvětleno výše, výslovně se navrhuje zrušení dosavadního nařízení hl. m. Prahy (nové derogační body 55. a 53 v § 334 stavebního zákona).

Ústavněprávní posouzení

10. K otázce **možnosti zrušení pražských stavebních předpisů zákonem** je možno uvést následující. Pražské stavební předpisy jsou prováděcím právním předpisem přijatým podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky. Jedná se tak o totožnou kategorii podzákonných právních předpisů, jako jsou například vyhlášky ministerstev nebo právní předpisy přijaté jinými správními úřady. Shodně jsou předpoklady pro přijetí těchto právních předpisů, tj. musí se jednat o právní předpisy přijaté k provedení zákona a v jeho mezích (*secundum et intra legem*) a na základě zákonného zmocnění.

11. Právní řád České republiky je vybudován na principu hierarchické struktury jednotlivých právních předpisů, které jej tvoří, a to podle kritéria jejich právní síly. Právní síla právního předpisu určuje jednak postavení právního předpisu v systematice právního řádu České republiky, jednak jeho vztah k ostatním právním předpisům (subordinované nebo nadřízené postavení). Z těchto vztahů vyplývá několik výchozích pravidel, které jsou pro jednotlivé právní předpisy určující. Jedná se jednak o požadavek obsahového souladu právního předpisu nižší právní síly s právním předpisem vyšší právní síly, požadavek interpretace právního předpisu nižší právní síly takovým způsobem, aby taková interpretace byla konformní s právním předpisem vyšší právní síly, a konečně pravidlo, podle kterého lze právní předpis zrušit vždy pouze právním předpisem stejné nebo vyšší právní síly.

12. Z uvedeného plyne, že neexistuje žádný důvod, pro který by nemohl být prováděcí právní předpis zrušen zákonem (nebo dokonce ústavním zákonem). Ostatně jde o běžnou legislativní praxi, kdy v souvislosti s přijetím nové zákonné úpravy jsou zrušeny dosavadní právní předpisy včetně právních předpisů podzákonných (srov. např. derogační ustanovení § 3080, body 211. až 238. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, které obsahují výčet podzákonných právních předpisů, které jsou rušeny).

13. Podle našeho mínění na věci nic nemění skutečnost, že pražské stavební předpisy představují podzákonný právní předpis s omezenou územní působností, neboť stále převažuje jeho povaha podzákonného právního předpisu přijatého v režimu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

14. Uvedené závěry potvrzuje i judikatura Ústavního soudu, která naznačené otázky řeší s odkazem na princip dělby státní moci. Při aplikaci závěrů Ústavního soudu je však potřeba rozlišovat dva aspekty, a to je možné odněti (zrušení) pravomoci k přijetí podzákonného právního předpisu na straně jedné, a zrušení samotného podzákonného právního předpisu zákonodárcem na straně druhé. Ústavní soud z principu dělby státní moci dovozuje, že pokud zákonodárce zmocní exekutivu k přijetí určitých opatření, sám nesmí do výkonu této pravomoci obsahově zasahovat, avšak to neznamená, že by nemohl samotné zmocnění opět odejmout (viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03: „*Zmocní-li zákonodárce v*

konkrétním případě exekutivu k provedení zákona, je nepřípustné z hlediska dělby moci, aby pak sám takovou právní úpravu měnil s výhradou změny nebo odejmutí kompetenčního příkazu a přijetí nové úpravy ve formě primární normotvorby. Legislativce je jinak, jak řečeno shora, oprávněn toliko stanovovat exekutivě meze pro realizaci sekundární normotvorby.“)

15. Nelze tedy dovodit, že by zákonodárci bylo bráněno ve zrušení zmocňovacího ustanovení a tím i v odebrání pravomoci k přijetí podzákoné právní úpravy orgánu exekutivy. Určitá omezení zákonodárce se však týkají možnosti zrušení samotného podzákoného právního předpisu, neboť jak plyne z citovaného nálezu Ústavního soudu, zásah do obsahu podzákoného právního předpisu ze strany zákonodárce je nepřípustný. Legislativce tedy nemůže sám nahradit některou část podzákoného právního předpisu tak, že jej sám změní (tj. nelze zákonem novelizovat přímo podzákoný právní předpis).

16. Některé postupy zákonodárce, v důsledku kterých bude do podzákoného právního předpisu zasaženo, však přípustné být mohou. Tak například je přípustné, aby obsah primárního právního předpisu byl změněn tak, že podzákoný právní předpis nadále bude s primárním právním předpisem v rozporu. V takovém případě bude muset být podzákoný právní předpis buď novelizován tak, aby bylo opět dosaženo souladu se zákonem, nebo bude muset být zrušen, a to buď tím, kdo jej vydal, nebo jiným k tomu určeným orgánem, tj. nejčastěji Ústavním soudem. Pokud by ani k tomu nedošlo, uplatní se v konečném důsledku omezení podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle kterého je soud oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Bude-li zde shledán rozpor, podzákoný právní předpis nebude soud aplikovat. Uvedené omezení se sice neuplatní pro orgány výkonné moci, které budou podzákoným právním předpisem vázány do doby, než bude formálně zrušen (aplikace principu presumpce správnosti veřejnoprávních aktů), avšak s ohledem na možnost přezkumu téměř všech rozhodnutí orgánů výkonné moci soudem ve správním soudnictví se záruka plynoucí z čl. 95 odst. Listiny prosadí v naprosté většině případů.

17. Uvedené závěry však nelze vykládat tak, že by zákonodárci mohl kdykoliv podzákoný právní předpis sám zrušit, neboť by tím porušil již uvedený princip dělby státní moci. Bylo řečeno, že v odnětí zákonné zmocnění k přijetí podzákoné právní úpravy zákonodárci nic nebrání. Otázkou však zůstává samotný derogační zásah zákonodárce vůči podzákonému právnímu předpisu, tj. samotné zrušení podzákoného právního předpisu. V závislosti na postupu zákonodárce zde může zároveň nastat několik odlišných situací.

18. První situace spočívá v tom, že zákonodárci zruší zákonné zmocnění k přijetí podzákoného právního předpisu, avšak samotný podzákoný právní předpis nezruší. Bylo již řečeno, že zrušení podzákoného právního předpisu v souvislosti se zrušením samotného zmocnění k jeho vydání je možné. Pokud zákonodárci zruší pouze zákonné zmocnění, avšak podzákoný právní předpis sám nezruší, dovozuje judikatura Ústavního soudu, že takový podzákoný předpis zůstává (formálně) v platnosti a nedochází tak „automaticky“ k jeho zrušení (nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000: „vypuštění [zmocňovacího] ustanovení

nemůže však mít samo o sobě za následek protiústavnost napadené vyhlášky proto, že tato již nemá oporu v zákonném zmocnění“). Otázkou však je aplikovatelnost takového podzákonného právního předpisu, který od určitého okamžiku zákonnou oporu postrádá (nález sp. zn. Pl. ÚS 52/03).

19. Další možná situace by nastala v případě, kdyby zákonodárce převzal obsah podzákonného právního předpisu do zákona. Podle našeho mínění by tím neústavně porušil princip dělby státní moci, pokud by současně rozsah zákonného zmocnění nezúžil, případně zákonné zmocnění k vydání podzákonného právního předpisu zcela orgánu výkonné moci neodňal (viz výše citaci z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/03).

20. Z těchto úvah vyplývá odpověď na první položenou otázku, totiž zda je přípustné, aby zákonodárce zrušil pražské stavební předpisy za podmínky, že by rozsah zákonného zmocnění k jejich vydání buď změnil, nebo případně nezměnil vůbec.

21. Pokud by ke změně rozsahu zákonného zmocnění nedošlo, není podle našeho mínění zákonodárce vůbec oprávněn podzákonný právní předpis zrušit. Je tomu tak proto, že by tím popřel pravomoc k výkonu delegované novotvorby. Je totiž otázkou, z jakého důvodu by zákonodárce měl v takovém případě podzákonný právní předpis rušit, pokud by jej při zachování zákonného zmocnění mohl příslušný orgán výkonné moci obratem vydat znovu. Přicházelo by například v úvahu, že by se zákonodárce domníval, že podzákonný právní předpis odporuje zákonu. Sám zákonodárce však není oprávněn podzákonné právní předpisy přezkoumávat z obsahového hlediska. Princip dělby moci se zde projevuje v tom, že Ústava zakotvuje kontrolní mechanismus, který lze v takovém případě uplatnit, a to je návrh podaný skupinou poslanců či senátorů na zrušení podzákonného právního předpisu k Ústavnímu soudu (čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy). Zákonodárny sbor jako takový (tj. Parlament ČR) však sám takovou kontrolní a derogační pravomoc nemá. Dovožovat ji výkladem by bylo jednak v rozporu s principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy), jednak s již zmíněným principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy).

22. I v případě, že by došlo ke změně rozsahu zákonného zmocnění, není podle našeho mínění zákonodárce oprávněn podzákonný právní předpis sám rušit. Změna rozsahu zákonného zmocnění pojmově předpokládá, že podzákonný právní předpis má upravit něco jiného (nějak jinak) ve srovnání s předchozí právní úpravou. Pokud by došlo k rozšíření zákonného zmocnění, není to důvod pro zrušení podzákonného právního předpisu, neboť v takovém případě bude v podzákonném právním předpise určitá materie chybět. Došlo-li by k zúžení rozsahu zákonného zmocnění, tj. byla-li by omezena materie, kterou může podzákonný právní předpis upravit, bude případné ponechání původní materie v podzákonném právním předpise znamenat překročení zákonného zmocnění. Ani v takovém případě by však nebyl zákonodárce oprávněn tento rozpor odstranit byť částečným derogačním zásahem (částečným zrušením podzákonného právního předpisu), neboť by došlo k porušení principu dělby moci. Nebyla by totiž v takovém případě dána žádná záruka, že zákonodárce nebude dle své úvahy rušit různé části podzákonných právních předpisů pro tvrzené překročení zákonného zmocnění. Takové situace se dají řešit buď tak, že zásah do

materie podzákoného právního předpisu učiní ten, kdo je k tomu zmocněn tak, že právní předpis zčásti zruší nebo změní, nebo tak, že bude přezkoumán k tomu určeným orgánem (typicky Ústavní soud) v případě, že bude podán příslušný návrh.

23. Z uvedeného vyplývá, že přímá derogace podzákoného právního předpisu zákonem by byla možná jen v případě, kdyby bylo zcela zrušeno samotné zákonné zmocnění pro jeho vydání, a to bez náhrady. Pokud by totiž bylo zákonné zmocnění v zákoně ponecháno a došlo pouze ke zrušení podzákoného právního předpisu, dal by tím zákonodárce najevo, že nesouhlasí s obsahem podzákoného právního předpisu, a tedy by se z hlediska principu dělby moci jednalo o nepřípustný zásah do sekundární normotvorné pravomoci orgánu výkonné moci. Bylo by totiž v takovém případě povinností orgánu exekutivy vydat podzákoný právní předpis znovu, a tedy by znovu mohla být nastolena otázka jeho souladu se zákonem.

24. Dospíváme proto k závěru, že zákonodárce má z hlediska možné derogace podzákoného právního předpisu k dispozici pouze jednu variantu postupu, která bude ústavně konformní, zatímco ostatní varianty buď povedou k problémům při aplikaci podzákoného právního předpisu, nebo budou ústavně nekonformní.

25. Za ústavně konformní postup zákonodárce považujeme takový, při němž zrušení zákonné zmocnění k vydání podzákoného právního předpisu, a to bez náhrady, bude podmínkou pro zrušení již vydaného podzákoného právního předpisu.

26. Za problematický, avšak nikoliv striktně neústavní postup považujeme takový, kdy zákonodárce zruší pouze zákonné zmocnění k vydání podzákoného právního předpisu, avšak samotný prováděcí právní předpis ponechá v platnosti. Jak totiž plyne z judikatury Ústavního soudu, v takovém případě ztratí podzákoný právní předpis svůj materiální základ, a jeho praktická aplikovatelnost tak bude sporná, ne-li nezákonná. Z podzákoného právního předpisu, který ztratí oporu v zákoně, totiž nelze vyvozovat žádné povinnosti jednotlivců, jejichž plnění by po nich bylo možno vyžadovat.

27. Za neústavní postup považujeme takový, kterým by zákonodárce zrušil pouze samotný podzákoný právní předpis, avšak zákonné zmocnění k jeho vydání, byť třeba obsahově užší, by ponechal v platnosti. Jednalo by se o porušení principu dělby moci, neboť materiálně by se jednalo o přezkum zákonnosti podzákoného právního předpisu ze strany zákonodárce, k čemuž však nemá zákonodárce pravomoc.

28. Na druhou otázku lze proto na základě provedeného rozboru odpovědět tak, že při ponechání zákonné zmocnění v platnosti, byť např. v omezeném rozsahu, by bylo nutno případný rozpor pražských stavebních předpisů se zákonem (novelizovaným zákonem) řešit změnou jejich obsahu, k čemuž by byl oprávněn ten orgán, který je zmocněn k jejich přijetí. Zároveň je potřeba upozornit, že pokud by bylo zákonné zmocnění k přijetí podzákoného právního předpisu zrušeno zcela, zanikl by nejen důvod pro jejich případnou obsahovou změnu, ale zejména pravomoc příslušného orgánu tak učinit.

Závěry

28. Samotné zrušení zákonného zmocnění k přijetí podzákonného právního předpisu je ústavně konformní, resp. nelze v tomto ohledu shledat žádným prvek neústavnosti. Je výlučně v pravomoci zákonodárce rozhodnout, zda a v jakém rozsahu bude určitý orgán výkonné moci zmocněn k podzákonné normotvorbě.

29. Zrušení podzákonného právního předpisu zákonodárcem považujeme za ústavně konformní pouze za podmínky, že ze zákona bude zcela odstraněno zákonné zmocnění k jeho přijetí. Není sice nezbytné, aby zákonodárce podzákonný právní předpis sám zákonem (novelou zákona) zrušil, avšak v takovém případě bude podzákonný právní předpis, který ztratí oporu v zákoně, jen omezeně aplikovatelný, zejména na jeho základě nebude možno ukládat jednotlivcům povinnosti.

30. Dojde-li ke změně rozsahu zákonného zmocnění, není přípustné, aby zákonodárce sám podzákonný právní předpis z tohoto důvodu zrušil, neboť by se jednalo o porušení principu dělby moci. Tím spíše pak není zákonodárce oprávněn podzákonný právní předpis zrušit v případě, že zákonné zmocnění k jeho přijetí bude v zákoně ponecháno. V takovém případě bude nezbytné, aby orgán výkonné moci oprávněný k přijetí podzákonného právního předpisu uvedl jeho obsah do souladu se zákonným zmocněním a s obsahem samotného zákona.

V Praze dne 18. října 2022

