

# KOMUNIKÉ

## K PROBLÉMŮM STAVEBNÍHO PRÁVA A JEJICH MOŽNÝM ŘEŠENÍM

*ze Semináře konaného dne 7. září 2018 v Centru architektury a městského plánování*

*Právní úprava povolování staveb v České republice má i více než 10 let po přijetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), daleko k ideálnímu stavu.*

*V České republice je více než 6 000 obcí, složitost veřejného stavebního práva spočívá i v tom, že podmínky pro realizaci záměru musí být zákonem stanoveny dostatečně obecně pro menší záměry v menších obcích, ale současně dostatečně konkrétně pro větší záměry pro velká města a jejich aglomerace.*

*Sílí naléhavá potřeba české veřejné stavební právo podstatně rekonstruovat a přiblížit ho standardům, jež by již mohly dosáhnout jeho zefektivnění, odstranění průtahů a bariér, které dnes působí proti výstavbě a dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, které se ve stavebním právu projevují.*

*Kromě nejednotnosti českého veřejného stavebního práva, roztržitosti kompetencí jednotlivých orgánů rozhodujících na úrovni územního plánování a stavebního řádu a různých procesních komplikací ve stavebně-právních řízeních je nutné upozornit na další dva obecné problémy, které vytvářejí významné komplikace pro českou stavební praxi: systémovou podjatost a délku trvání procesu vedoucího k pravomocnému povolení.*

*Z uvedeného vyplývá, že už nestačí pouhá další novelizace a že nazrál čas na úplnou rekonstrukci veřejného stavebního práva, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezatíženou stavebně-právními problémy dneška.*

*Lze shrnout, že by nový stavební zákon měl vést k přenastavení územního plánování a zavedení jednotného povolovacího řízení a jednoho správního povolení vedeného nezávislým specializovaným stavebním úřadem s následným účinným a efektivním soudním přezkumem.*

# PROBLÉMY STAVEBNÍHO PRÁVA A ROZVOJE HL. M. PRAHY

Často citovaný benchmark Doing business řadí Českou republiku na 127. místo z hlediska získávání povolení k výstavbě<sup>1</sup>.

Podle výpočtu IPR Praha založených na údajích společnosti Deloitte trvá v Praze **doba mezi vydáním územního rozhodnutí a stavebního povolení** v případě developerské bytové výstavby v průměru 1103 dní, tedy více než 3 roky (mediánová hodnota je "jen" 630 dní).

Podle výsledného modelu se při zdvojnásobení vzdálenosti developerského projektu od centra města průměrně zkrátí délka stavebního povolení o polovinu. Ukazuje se tedy, že projekty více vzdálené od centra města mají vydávání stavebních povolení výrazně rychlejší, což z nich dělá projekty atraktivnější pro investory a svým způsobem motivuje investory stavět dále od středu města.

Dále se ukazuje, že samotná velikost developerského projektu hraje při délce stavebního povolení významnou roli. Při zdvojnásobení velikosti developerského projektu se v průměru prodlouží doba mezi vydáním územního řízení a stavebního povolení o 44 %.

**Dlouhé a komplikované procesy zvyšují cenu nemovitostí** několika kanály: kvůli delší době přípravy projektu musí investoři po delší dobu řešit financování pozemku a přípravy projektu, dále vyšší komplikovanost přináší nutnost tvorby rozsáhlejší dokumentace se zapojením většího počtu specialistů a nakonec nejistota povolení stavby vede k většímu riziku na straně investorů, které je promítnuto do ceny výsledné ceny nemovitosti.

Při vyšší nejistotě na trhu nemovitostí **roste cenová hladina bydlení a výstavba má extenzivnější charakter** než při větší jistotě na trhu.

Obecně **větší míra regulace v územním plánování zvyšuje ceny nemovitostí** a zároveň snižuje ceny pozemků.

**Zvýšení ceny nemovitostí** dané nadbytečnou regulací způsobuje menší imigraci do produktivních měst a tím **snižuje ekonomický potenciál celé země**.

Tzv. "**regulační daň**" je "nevysvětlitelnou" částí tržní ceny nemovitostí a tvoří zbytek po odečtení ceny pozemku, stavebních tvrdých a měkkých nákladů a zisku developera. Regulační daň v Praze se pohybuje mezi 73,9 % v případě Václavského náměstí až po přibližně 54,5 % v případě okrajových částí Prahy vzdálených 10 km od Václavského náměstí.

*Nulovou regulační daň měla města jako Birmingham, Detroit, Houston, Philadelphia, Pittsburgh. Naopak nejvyšší měly Wellington (48%), oblast Manhattan<sup>3</sup> v New Yorku (56%), Auckland (56%) a Praha (66%).*

Hl. m. Praha zažívá nejintenzivnější urbanizaci a suburbanizaci ze všech měst v České republice tempem, které je cca 2x vyšší než je evropský průměr.

**Správa hl. m. Prahy je fragmentovaná** a tím i **nekoordinovaná**, nedostatečná koordinace je jak mezi Magistrátem hl. m. Prahy a úřady městských částí, tak i mezi hl. m. Prahou a Středočeským krajem a jednotlivými obcemi Středočeského kraje.

Zdlouhavé je dvoustupňové řízení k povolení staveb. Přestože administrativní náklady spojené s vydáváním stavebních povolení jsou v porovnání s ostatními evropskými městy relativně nízké, vydání povolení je v Praze mnohem delší a je komplikovanější. U složitějších projektů může vydání stavebního povolení v České republice trvat od tří do sedmi let. Dvoustupňové stavební řízení poskytuje mnoho prostoru k opakovaným námitkám a odvoláním, jejichž podání je relativně snadné a levné a poskytuje velký prostor pro obstrukce. Systém plánování a povolování staveb se tak vyvíjí konfrontačním a sporným způsobem.

Koordinace fiskálního a územního plánování je nedostatečná, nezohledňují se fiskální dopady územních plánů.

Daně a poplatky, které může Praha vybírat (např. daň z nemovitosti a další daně), jsou celkově nízké, daň z nemovitosti představuje zhruba 1 % celkových příjmů Prahy.

Dnešní zákonný stav (např. systémová podjatost) prakticky znemožňuje účinnou spoluúčast investorů na výstavbě veřejných prostranství, škol a občanské vybavenosti, což jsou stěžejní investice pro podporu budování dynamických čtvrtí.

<sup>1</sup> Je třeba ale dodat, že podle metodiky World Bank group je index zaměřen na budovy skladišť, ale i tak je tato informace vypovídající.

<sup>2</sup> pojem, který zavedli Glaeser, Gyourko a Sachs (2005). V této a dalších studiích byla tato daň vypočtena pro řadu převážně amerických měst. Jejich metodu IPR Praha zreplikoval.

<sup>3</sup> V případě Manhattanu se projevují místně specifické regulace obvyklé v USA.

## MOŽNÁ ŘEŠENÍ - PŘEHLED HLAVNÍCH NAVRHOVANÝCH ZMĚN

V obecné rovině by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximálního možného **zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti povolování staveb**. Prioritou by mělo být, aby při tomto rozhodování bylo vedeno co nejméně řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí. Ideálním výsledkem je **jedno jediné rozhodnutí** o (ne)povolení stavby, které vzejde **z jednotného povolovacího řízení**, integrujícího všechna stávající řízení. Musí ovšem skutečně jít o jedno řízení, kde vše probíhá paralelně, nikoliv o kumulaci všech doposud samostatných řízení do formálně jednotného řízení, kde fakticky jedno řízení navazuje na druhé, což je výsledek všech dosavadních novelizačních pokusů o „jedno řízení“. S tím souvisí i cíl celkového **posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu** a naopak oslabení procesních kompetencí dotčených orgánů, aniž by však z hlediska věcného došlo k oslabení ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů.

S ohledem na dnešní praxi stavebního práva by se také rekodifikace měla pokusit o **prevenci střetů** žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí a o zamezení zneužívání práva a nekonečným obstrukcím.

Rekodifikace stavebního práva se musí zaměřit i na **územní plánování**, které je třeba chápat jako nastavování pravidel rozvoje území včetně pravidel pro povolování staveb. Pokud některé změny v individuálních řízeních o povolování staveb povedou k jistému omezení kompetencí samospráv a omezení účasti veřejnosti při rozhodování oproti dnešnímu stavu, tak naopak k jejich posílení by mělo dojít na úrovni územního plánování, které by mělo sloužit zejména jako prostředek pro vyvažování veřejných zájmů a společenského konsensu na rozvoji území, včetně zohledňování názorů a zájmů územních samospráv, dotčených osob i široké veřejnosti.

Pokud by konkrétní záměr **splňoval podmínky** plynoucí z **územně plánovací dokumentace**, měl by mít následně **zjednodušené podmínky při individuálním povolování stavby**. **Jednotné řízení** by muselo proběhnout, pokud by se investor chtěl **odchýlit od územně plánovací dokumentace** a podmínek či limitů, které stanoví. Premisou by mělo být, že pokud bude územně plánovací dokumentace stanovovat jasná pravidla, bude to znamenat jednodušší rozhodování o povolování staveb (a pokud naopak územně plánovací dokumentace bude přinášet nejasné vstupy, povede to ke komplikacím nejen pro povolování staveb, ale obecně pro územní rozvoj jako takový).

Cílem nové právní úpravy by mělo být **limitovat střety** stavebníka a stavebního úřadu s veřejností, ekologickými spolky, vlastníky sousedních nemovitostí a jinými subjekty. Nový stavební zákon by tedy měl zachovat ochranu práv všech těchto subjektů, ale současně by je měl nutit, aby tato práva byla uplatňována řádně, včas a ve vhodné fázi řízení, tedy optimálně již v procesu územního plánování.

# 1. VZNIK JEDNOHO SPECIALIZOVANÉHO SYSTÉMU STAVEBNÍ SPRÁVY ODDĚLENÍ VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY VE STAVEBNÍCH VĚCÍCH

Vznik **specializované odborné** soustavy správních orgánů – stavebních úřadů s výlučnou působností pro celou oblast stavebního práva<sup>4</sup>. Nová soustava stavebních úřadů by v ideálním případě měla mít tři úrovně: místní, krajskou a ústřední. Krajské stavební úřady a stavební úřad hlavního města Prahy (se speciálně upravenou působností) by byly organizačními složkami státu; obecní stavební úřady se sídlem v místě obecního úřadu obce s rozšířenou působností by měly charakter pracovišť krajských úřadů, obdobně jako jsou organizovány katastrální či finanční úřady a jejich pracoviště. Ústřední úroveň by představoval nový Státní stavební úřad, který by se stal ústředním orgánem státní správy na úseku stavebního práva. Rozhodoval by také o odvoláních proti rozhodnutím krajských stavebních úřadů a Stavebního úřadu hlavního města Prahy).

*Mezi slabiny současného systému státní správy ve stavebních věcech patří nejednotnost a roztržičnost, kvůli kterým není pro investory jednoduché se vyznat v jednotlivých kategoriích stavebních úřadů (obecné a speciální, vojenské či jiné), jejich organizaci a zejména rozsahu kompetencí. Dnešní stavební správa se vykonává na několika úrovních, kde je na nejnižší úrovni obecní úřad obce se základní působností, následovaný pověřeným obecním úřadem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností, krajským úřadem a ústředními orgány, mezi které patří Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo obrany. To přirozeně vede k tomu, že na ústřední úrovni státní správy, která by ze své povahy měla být centralizovaná a jednotná, existuje sedm různých režimů. Zvláštní působnost speciálních stavebních úřadů se navíc vztahuje pouze na stavební řízení, nikoli již však na územní rozhodování, které je ponecháno v působnosti obecních stavebních úřadů.*

*Další slabinou systému stavební správy je systémová podjatost. Státní správu vykonávají v přenesené působnosti obecní a městské úřady (příp. magistráty a úřady městských částí), kdy se zájmy obcí v samostatné působnosti mohou dostat do rozporu s veřejnými zájmy, které naopak hájí v přenesené působnosti.*

*Vznik specializovaného systému stavební správy by dále mohl umožnit rozvoj institutu plánovacích smluv, tedy smluv mezi územním samosprávným celkem a žadatelem o spoluúčasti žadatele na vybudování nové (nebo na úpravách stávající) veřejné infrastruktury. Plánovací smlouvy jsou za dnešního právního stavu s ohledem na institucionální překážky prakticky nevyužitelné. V zahraničí se tento institut přitom velmi osvědčil. Větší využití institutu plánovacích smluv může současně sloužit jako účinný protikorupční prostředek.*

*S ohledem na postavení hlavního města Prahy ve smyslu zákona o hlavním městě Praze by řešením mohl být krok směrem ke sjednocení a vzniku Stavebního úřadu hlavního města Prahy. Dnešní úřady působící na úseku stavebního práva v jednotlivých městských částech by se mohly v nové právní úpravě stát detašovanými pracovišti jednoho centrálního Stavebního úřadu hlavního města Prahy.*

*Strukturu stavebních úřadů je proto vhodné přehodnotit, včetně otázek místní a věcné příslušnosti.*

*Smyslem a účelem vytvoření specializovaného systému stavební správy má být prevence střetu zájmů a z něj vyplývající systémové podjatosti.*

*Samosprávě obcí a krajů bude rozšířen potřebný prostor k realizaci ústavně zaručeného práva na samosprávu a ochraně obecních zájmů (viz část územní plánování).*

---

<sup>4</sup> Tato změna by se neměla dotknout činností, které podle stávající úpravy přísluší buď vládě, nebo obcím a krajům v samostatné působnosti. V případě územních samosprávných celků je ve hře jejich ústavně zaručené právo na samosprávu.

## 2. PROCESNÍ A KOMPETENČNÍ ZMĚNY (JEDEN STÁT = JEDEN VEŘEJNÝ ZÁJEM = JEDEN ÚŘAD = JEDNO ŘÍZENÍ)

### JEDEN VEŘEJNÝ ZÁJEM

Je koncepčně velmi důležité, aby v rámci nové úpravy stavebního práva došlo ke změnám v „důležitosti“ orgánů vystupujících v řízení o povolení stavby. Prioritou rekodifikace je, aby stavební úřad měl procesní i kompetenční možnost být **hlavním arbitrem** všech veřejných zájmů i zájmů soukromých, které se s nimi dostanou do kolize.

Stanoviska dotčených orgánů by proto neměla mít podobu závazných stanovisek ve smyslu § 149 správního řádu, která v praxi přináší mnohé komplikace, např. v případě stanovení reálně nespílitelné podmínky pro uskutečnění záměru či v případech, ve kterých různé dotčené orgány stanoví ve svých závazných stanoviscích navzájem si odporující podmínky.

*Podle současné úpravy mohou v územním i stavebním řízení dotčené orgány svými stanovisky svázat ruce orgánům, které mají o věci rozhodnout. Tato situace nutně musí doznat změny. Je přitom zřejmé, že na rozdíl od minulosti již nebude postačovat pouhá změna procesních pravidel. Bude nutné změnit také obsazování a vzdělávání pracovníků stavebních úřadů, kteří by měli mít alespoň omezenou míru znalosti také v oblasti ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů. Mělo by tak dojít i k výraznějšímu znalostnímu, informačnímu a personálnímu propojení mezi pracovníky stavebních úřadů a dotčených orgánů.*

Dotčené orgány by nadále měly chránit veřejné zájmy v rámci své ex post kontrolní činnosti.

*To by mělo i další přínos: pokud by dotčené orgány reálně následně kontrolovaly naplňování vlastních podmínek, důkladněji by zvažovaly, co konkrétně do svých stanovisek zahrnout. Je totiž paradoxem dnešního stavu, že dotčené orgány sice disponují širokými pravomocemi v rámci vydávání závazných stanovisek, v praxi však velmi často nejsou přizývány ke kolaudaci stavby a nemohou tak ověřit, zda byly stanovené podmínky skutečně stavebníkem splněny.*

Stavební úřad jako hlavní rozhodovací aktér také musí v praxi lépe pracovat s **možností stanovit vymezený okruh dotčených orgánů** podle konkrétního záměru.

*Dnešní právní úprava mu to již umožňuje, ale v praxi stavební úřady této možnosti na potřebné úrovni nevyužívají. Nová právní úprava by je měla vést k lepší práci s tímto procesním institutem.*

Jako nevhodnější se s ohledem na navrhovanou podobu řízení o povolení stavby také jeví, aby se dnešní speciální a tzv. jiné stavební úřady staly dotčenými orgány.

### JEDNO ŘÍZENÍ

Čím více správních rozhodnutí se při rozhodování o povolení stavby musí vydat, čím více procesních instancí musí existovat a čím více soudních řízení o žalobách proti rozhodnutím stavebních úřadů je přípustných, tím komplikovanější, pomalejší a méně účinný celý proces povolování stavby je. Současný stav zpomaluje a podřívá efektivitu celého rozhodovacího procesu povolování staveb.

Nová úprava proto jako svou prioritu musí přinést **jedno jediné správní řízení**, směřující k **jednomu rozhodnutí** o (ne)povolení stavby. Kladný (a pravomocný) výsledek řízení pro žadatele a vydané povolení již má znamenat oprávnění ke stavbě.

**Celé řízení o povolení stavby by vedl pouze jeden stavební úřad, jedno řízení na jednom stupni.**

Stavební úřad by měl mít možnost si paralelně vyžadovat vyjádření či stanoviska vymezeného okruhu dotčených orgánů a dotčené veřejnosti (pokud by to záměr vyžadoval), to vše na jednom stupni řízení. U povolování staveb už by totiž mělo jít spíše o technické otázky.

Předpokladem pro zdárný průběh jednotného povolovacího řízení je **provázanost s nově pojatou územně plánovací dokumentací**.

*Dnes k různým samostatným řízením příslušné orgány by měly postavení dotčených orgánů. V řízení o povolení stavby by vydávaly vyjádření či stanoviska v oblastech, které vyžadují odbornější znalosti. Poskytovaly by také součinnost žadateli i stavebnímu úřadu. Stanoviska dotčených orgánů by však neměla mít podobu závazných stanovisek dle současné právní úpravy, ale spíše jen podkladů pro rozhodnutí, o nichž se může stavební úřad učinit vlastní úsudek.*

## ZÁVAZNÉ A VYMAHATELÉ LHŮTY, ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍCH OSOB

Nová právní úprava by nepochybně měla mít za jeden ze svých cílů **stanovení závazných a vymahatelných lhůt pro vyjádření dotčených orgánů a vydání rozhodnutí** s jasnými procesními důsledky jejich nedodržení, např. v podobě určitých zákonem stanovených fikcí.

*Lhůty pro vyjádření musí dopadat i na dotčené orgány. Nesmí jít pouze o lhůty pořádkové, jejich nesplnění by naopak mělo být spojeno s fikcí souhlasu v případě nevyjádření se.*

## ZJEDNODUŠENÍ DOKUMENTACE PRO POVOLENÍ STAVBY

Pro získání povolení by zásadně měla postačovat jednodušší dokumentace, jako je například v dnešním stavebním právu dokumentace potřebná pro vydání územního rozhodnutí. Stanovení požadavků na obsah a podrobnost dokumentace by mělo také lépe odrážet složitost různých záměrů.

*Dnešní praxe ukazuje, že ve složitějších věcech investoři nevyužívají tzv. koordinovaného řízení zavedeného poslední „velkou novelou“ stavebního zákona. Museli by si totiž nechat připravit velmi nákladnou detailní dokumentaci prakticky na úrovni dokumentace pro provedení stavby. Tyto náklady by přišly vniveč, pokud by následně stavba nebyla povolena například z hlediska využití území anebo by byla povolena pouze za podmínek, jejichž splnění by si vyžádalo zásadní přepracování původně předložené dokumentace. Vhodnější nastavení detailnosti dokumentace pro podání žádosti o povolení stavby by vynaložení těchto zbytečných nákladů za práci projektanta mohlo předejít.*

## PROJEDNÁNÍ A PŘIPOMÍNKY

Snaha o dosažení stavebně-právní jistoty spolu s povinností všech účastníků řízení, dotčené veřejnosti a dotčených orgánů dbát o svá práva a veřejné zájmy vyžadují, aby se k záměru vyjádřili **co nejdříve**.

Sankcí za nesplnění této povinnosti by mělo být nepřihlížení k jejich později uplatněným námitkám či vyjádřením.

Nová zákonná úprava by proto měla dát účastníkům řízení, dotčené veřejnosti a dotčeným orgánům **právo se vyjádřit** k dokumentaci záměru, vyžadujícího povolení, **do veřejného projednání záměru**. Žadatel by v něm měl mít možnost na jejich vyjádření, stanoviska či námitky odpovědět. K později uplatněným námitkám by již stavební úřad nesměl přihlížet.

*Smyslem veřejného projednání by totiž mělo být vytvoření prostoru pro efektivní dialog mezi žadatelem, účastníky řízení, dotčenou veřejností a dotčenými orgány.*

Popsaný model řízení o povolení stavby by poté musel v řízení před stavebním úřadem prvního stupně znát **dvojitou koncentraci**.

*První koncentrace by se týkala „základní“ podoby řízení o povolení stavby, kde by účastník řízení musel své námitky uplatnit do veřejného projednání záměru. To samé by platilo pro vyjádření či stanoviska dotčených orgánů a dotčené veřejnosti. Pokud by však stavební úřad po veřejném projednání rozhodl o pokračování v řízení, vydal by odůvodněné závěry a vyzval žadatele o předložení podrobnější dokumentace, pak by účastníci řízení, dotčené orgány i dotčená veřejnost následně mohli uplatňovat námitky pouze k případným změnám záměru nebo bližší specifikaci záměru v podrobnější dokumentaci.*

Koncentrace řízení by tedy účastníky vedla k povinnosti respektovat příslušné stádium řízení, v němž se proces povolování stavby nachází.

Lhůty pro vyjádření dotčených orgánů by v té souvislosti měly být nově nastaveny závazně a se zákonem předvídanými následky (fikce nevyjádření se), nikoliv pouze jako lhůty pořádkové.

*Pokud by například účastník řízení požadoval, aby byla určitá otázka předmětem veřejného projednání, musel by svůj požadavek uplatnit (ve stanovené lhůtě) před ním. Pokud by stavební úřad rozhodl o pokračování v řízení a vydal by odůvodněné závěry, nemělo by být možné znovu uplatňovat námitky, které již byly nebo mohly a měly být předmětem dřívějšího projednávání záměru. To samé platí pro odvolací řízení, kde by nemohly být uplatněny zcela nové námitky, které mohly být uplatněny v předchozích fázích řízení, a odvolatel je neuplatnil.*

Na vše uvedené by poté navazovalo využití institutu **nepřípustnosti žaloby** (jednotlivého žalobního bodu), pokud ve vztahu k němu žalobce účinně nevyčerpal prostředky ochrany svých práv.

*Je nežádoucí, aby se určitá otázka, která mohla být předmětem veřejného projednání záměru, poprvé věcně řešila až před správním soudem. Tím trpí současné právo.*

## OMEZENÍ ODVOLACÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ STAVEBNÍHO ÚŘADU

S cílem zjednodušit, zefektivnit a zrychlit řízení o povolení stavby lze **omezit přezkum rozhodnutí stavebního úřadu**. V případech, ve kterých postačuje pouhé ohlášení záměru a souhlas stavebního úřadu s tímto ohlášením (viz shora) lze vyloučit uplatnění řádných opravných prostředků.

V ostatních případech je však žádoucí odvolací přezkum zachovat. Lze ho ovšem doplnit o některé procesní instituty zajišťující efektivitu a rychlost řízení. Mezi takové instituty patří zejména **koncentrace námitek** (koncentrace řízení).

Zákonodárce také může přistoupit k **omezení okruhu účastníků odvolacího řízení** jen na ty, kdo byli účastníky řízení u stavebního úřadu prvního stupně.

Prioritou by však mělo být **posílení apelačních prvků** v odvolacím řízení.

*Odvolací stavební úřad by měl mít povinnost v naprosté většině věcí sám meritorně rozhodnout a případně změnit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrácení věci k dalšímu řízení by mělo být výjimkou.*

## JEDNOTNÝ MIMOŘÁDNÝ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ STAVEBNÍHO ÚŘADU

Ve stavebních věcech mohou být zachovány možnosti uplatnění mimořádných opravných prostředků, konkrétně **přezkumného řízení, obnovy řízení a nového rozhodnutí**. Tyto mimořádné prostředky však mohou dopadat jen na finální pravomocné rozhodnutí stavebního úřadu.

*Je nezbytné udržet jednotnost uplatnění těchto prostředků nápravy a zejména jejich mimořádnost.*

V případě nečinnosti stavebního úřadu (či dotčeného orgánu) nebo v případě závažných pochybností o správnosti a zákonnosti postupu podřízeného orgánu hraje důležitou roli již dnešnímu právu známý **průběžný dozor** nadřízeného orgánu. Dozorující orgán může těmto orgánům udělit **závazné pokyny** k dalšímu postupu. Může také rozhodnout, že sám řízení povede namísto podřízeného správního orgánu (tzv. **atrakce**), nebo že řízení povede jiný věcně příslušný orgán téhož stupně (tzv. **delegace**).

## SOUDNÍ PŘEZKUM

**Žaloba** ve správním soudnictví má být přípustná až **proti finálnímu pravomocnému rozhodnutí odvolacího stavebního úřadu**, aby se zamezilo paralelnímu soudnímu přezkumu jednotlivých doposud vydávaných rozhodnutí.

Často zmiňovanou možností je jistá forma **apelace** v podobě možnosti správního soudu nejen zrušit napadené správní rozhodnutí (či odmítnout/zamítnout žalobu), ale také **napadené správní rozhodnutí změnit, a tím definitivně rozhodnout ve věci samé**, bez potřeby vrácení případu zpět stavebnímu úřadu k vedení dalšího řízení.

S cílem dosažení co možná nejrychlejšího, nejefektivnějšího a jednoduchého soudního přezkumu lze uvažovat o **vyloučení kasační stížnosti** k Nejvyššímu správnímu soudu ve stavebních věcech. Případně se nabízí **rozšíření jiného procesního institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti**.

*Zákonodárce by se mohl těmito existujícími instituty inspirovat i v oblasti stavebního práva, ve kterém lze také spatřovat naléhavou společenskou potřebu na již mnohokrát zmíněné rychlosti rozhodování, včetně co možná nejrychlejšího dosažení momentu finálního rozhodnutí o věci. S tím vším souvisí i snaha o brzké docílení stavebně-právní jistoty.*

*Podobné omezení soudního přezkumu však může vyvolávat jiné pochybnosti a mít nežádoucí důsledky. Zejména v případě úplného vyloučení kasační stížnosti na základě institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti ve stavebních věcech by Nejvyšší správní soud přišel o možnost hrát svoji ústavně důležitou roli sjednocovatele judikatury, v čemž by ho ve výsledku musel nahrazovat Ústavní soud.*

Podání správní žaloby ve stavebních věcech by stejně jako dnes nemělo mít automatický **odkladný účinek**. Zákonodárce by však měl zvážit **změnu v úpravě výjimky** z této obecné koncepce rozhodování o odkladném účinku žaloby, kterou dnes stanoví § 9d zákona EIA. Zákonná úprava přiznávání odkladného účinku ve stavebně-právních věcech by se proto měla zaměřit na poskytování ochrany práv, která se nestanou teoretickými a iluzorními, ale praktickými a efektivními.

*Toto ustanovení obsahující relativně vágní kritérium možné hrozby škod na životním prostředí v praxi reálně vede k tomu, že správní soudy raději z procesní opatrnosti „automaticky“ odkladný účinek přiznávají. Rovnováha mezi zájmy*

*žalobců a jiných účastníků řízení či osob zúčastněných na řízení (mezi kterými mnohdy jsou úspěšní žadatelé-stavebníci) se proto neúměrně vychýlila.*

Správní praxe by také nepochybně velmi přivítala další novinku ve správním soudnictví, kterou by bylo **zakotvení povinnosti správního soudu projednat a vypořádat se se všemi žalobními námitkami.**

*Správní soudy by tedy měly být nuceny k tomu, aby vynaložily potřebné úsilí k vypořádání se se všemi žalobními námitkami. Současně by měly mít povinnost poskytnout stavebnímu úřadu obzvláště **pečlivý návod**, jak po vrácení věci k dalšímu řízení postupovat a veškeré napadené protizákonnosti odstranit.*

*Tato změna však musí respektovat meze správního uvážení, které správním orgánům dává zákon. Správní soudy s ohledem na dělbu moci nemohou vstupovat do prostoru, ve kterém orgány veřejné správy toto správní uvážení požívají. Správní uvážení je nicméně nutné odlišovat od tzv. neurčitých právních pojmů (např. veřejný zájem), které naopak podléhají plnému soudnímu přezkumu, a správní soud může v jejich případě správní orgán svým výkladem neurčitého právního pojmu zavázat.*

Kromě výše uvedených zásadních změn ve správním soudnictví patří k často diskutovaným tématům zavedení **stavební specializace** na úrovni krajských soudů.



### 3. ZMĚNY V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

#### DIFERENCIACE ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Územně plánovací dokumentace by měla být diferencována podle potřeb jednotlivých obcí a územních celků.

Lze proto například blíže rozlišovat územní plány na **koncepční plány**, které budou upravovat koncepci rozvoje území a udržitelného rozvoje v obecnější rovině, a **zástavbové plány**, které již budou stanovovat konkrétní podmínky pro zástavbu (vymezení veřejných prostranství, vymezení stavebních pozemků, stanovení výšky a charakteru zástavby ap.).

Zástavbové plány by měly stanovovat konkrétní podmínky pro výstavbu, z těchto podmínek v územním plánu má být zjevné, co lze v území postavit. Na stanovování konkrétních podmínek pro výstavbu by se měly v náležité míře podílet dotčené orgány a dotčená veřejnost včetně spolků zaměřených na ochranu životního prostředí. Jejich role v rámci územního plánování má svůj význam, ten se pak snižuje v navazujícím povolování staveb.

Na diferenciaci územně plánovací dokumentace lze navázat diferencovaným postupem při rozhodování o povolení staveb. Pokud by konkrétní záměr **splňoval podmínky** plynoucí z **územně plánovací dokumentace**, měl by mít následně **zjednodušené podmínky při individuálním povolování stavby**.

*Pokud obec bude mít zástavbový plán, pak bude stavebník, jehož záměr se bude se zástavbovým plánem shodovat, těžit z možnosti pouhého ohlášení svého záměru. Neprobíhalo by tedy vůbec jednotné řízení o povolení stavby. Pokud stavební úřad stvrdí ohlášení svým souhlasem, nebude proti němu možné podat odvolání.*

#### OPUŠTĚNÍ FORMY OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY U ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

V oblasti změn v územním plánování lze dále uvažovat o změně právní formy, kterou mají územní plány. Dnes mají podobu **opatření obecné povahy**. Ta může být zachována u zástavbových plánů. V případě koncepčních plánů je však žádoucí uvažovat o jejich vydávání ve formě **obecně závazné vyhlášky obce**.

Změna formy územního plánu na obecně závaznou vyhlášku alespoň v případě koncepčních plánů současně povede k posílení postavení obcí v oblasti územního plánování a **rozšíření možností regulace území** v územně plánovací dokumentaci.

#### DŮSLEDNÁ TERITORIALITA ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

Při rekodifikaci stavebního práva je proto namístě upřesnit podmínky **aktivní legitimace** dotčené veřejnosti a zejména spolků zaměřených na ochranu životního prostředí pro podávání návrhů na zrušení územního plánu.

*Jejich aktivní legitimaci zákonodárce může upřesnit tak, že lze napadnout pouze územní plán,<sup>5</sup> který skutečně představuje **přímé dotčení na hmotných subjektivních právech** dotčené veřejnosti, jež ho napadá.*

#### ZNOVUZAVEDENÍ ČASOVĚ OMEZENÉHO PŘEZKUMU OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Zákaz retroaktivity je jedním z nejdůležitějších ústavních požadavků na tvorbu a aplikaci práva. Porušení zákazu retroaktivity a zakotvení zpětných účinků práva představuje jedno z nejintenzivnějších porušení právní jistoty.

*Naše stavební právo a stavební judikatura správních soudů znají minimálně dvě situace, ve kterých lze hovořit o nepřiměřených zpětných účincích, dopadajících na právní jistotu subjektů stavebního práva. Nová zákonná úprava stavebního práva by se proto nepochybně měla těmito situacemi zabývat a zvážit, zda je následovat, nebo zda by je zákonodárce neměl výslovně zákonem vyloučit.*

*První situací je institut tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy se zpětnými účinky. Ten umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z opatření obecné povahy, na návrh přezkoumat i toto opatření obecné povahy (ve stavebním kontextu může jít např. o žalobu proti územnímu rozhodnutí, které vychází z územního plánu). Soudní řád správní ovšem po velké novele stavebního zákona s důrazem na právní jistotu adresátů opatření obecné povahy současně stanoví, že návrh na jeho zrušení lze podat jen ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.*

*Druhá situace přímo naráží na zákaz zpětných zásahů do existujícího právního stavu, je judikaturou dovozená možnost zrušit opatření obecné povahy (a tedy i územní plán) „do minulosti“, tj. tzv. „ex tunc“.*

<sup>5</sup> Ať už zástavbový plán napadený jako opatření obecné povahy nebo koncepční plán napadený jako obecně závazná vyhláška v souvislosti s ústavní stížností.

## 4. FINANČNÍ (EKONOMICKÉ) ZMĚNY

Rekodifikace stavebního práva samozřejmě nebude jen otázkou právní, ale ponese s sebou mnoho **ekonomických dopadů**. Moment rekodifikace by mohl být impulsem pro lepší využití finančních nástrojů v územním rozvoji. V tom rekodifikace veřejného stavebního práva skýtá velký potenciál. Řešení, ke kterým zákonodárce přistoupí, však musí být komplexní. Výstavba a územní rozvoj totiž samozřejmě vykazují mnohé externality.

*V zahraničí se osvědčilo nezaměřovat se na vyvážení negativních externalit v předpisech stavebního práva, protože tato snaha se dotkne jen nové výstavby, ale nedopadne na již existující výstavbu, která je však také vykazuje.*

**Zásadní změny v přijetí nových finančních (ekonomických) nástrojů** v příslušných právních předpisech by proto měly následovat **až po legislativním zakotvení ostatních navrhovaných koncepčních změn**.

*Cílem rekodifikace není řešit všechny aspekty veřejného stavebního práva včetně úpravy daní. Finanční (ekonomické) změny by nicméně poté neměly být zcela opomenuty.*

### ROZPOČTOVÉ ZMĚNY

Rekodifikace stavebního práva je vhodnou příležitostí pro **přenastavení některých rozpočtových pravidel**. Mohla by být dokonce motivací pro zvyšování daňových a jiných příjmů. **Správní poplatky** související s vedením stavebního řízení by se například mohly stát **příjmem rozhodujících orgánů**.

*Mohlo by jít o jeden ze zdrojů pro vyšší platové ohodnocení pracovníků stavebních úřadů. Ty jsou obecně v dnešní době personálně poddimenzované. Na některých stavebních úřadech se objevují problémy vůbec obsadit konkrétní pracovní místa. Problémem jsou totiž celoplošné tabulkové platy, které nijak nezohledňují diferencované průměrné příjmy v České republice. Plat na stavebním úřadě v Praze, byť bude nominálně stejným platem jako v Jeseníku, reálně představuje úplně jiný příjem. Proto je žádoucí, aby rekodifikace stavebního práva pamatovala i na změny v rozpočtovém určení příjmů veřejné moci, které by mohly vést ke zvýšení příjmů pro pracovníky stavební správy. Pokud má být rozhodování stavebních úřadů kvalitní a má představovat záruku kvalitního odborného posouzení procesu povolení stavby, pak je zcela nevyhnutné, aby práce ve stavební správě lákala pracovníky, kteří to vše zajistí.*

### DAŇOVÉ ZMĚNY

V odborných kruzích se konkrétně diskutují dva možné kroky: **zdanění nezastavěných stavebních pozemků** (zdanění práva stavby) a **zrušení daně z převodu nemovitostí**.

Zdanění nezastavěných stavebních pozemků včetně **daňového rozlišení tzv. brownfieldů a proluk od tzv. greenfieldů** by mohlo zabránit rozšířené spekulaci s půdou a nárůstu nežádoucí sídelní kaše, což by vedlo k podpoře udržitelného rozvoje především větších měst.

*Vlastníci nových stavebních pozemků by měli být díky souvisejícím daňovým změnám stimulováni k jejich zastavění nebo vrácení zpět do režimu nezastavitelných ploch. Trend neustálého nárůstu ploch pro pouhé pozemkové spekulace a nekoordinovanou roztroušenou výstavbu by se tím omezil.*

**Daň z nemovitých věcí** také má potenciál se v mnohem větší míře stát **ekonomickým nástrojem územního managementu**. Proto by měla reflektovat skutečné náklady na obsluhu území veřejnou infrastrukturou a veřejnými službami.

*Lze ji diferencovat z pohledu lokality (např. v blízkosti nové stanice metra zbudované z veřejných prostředků). Obec může konkrétní výši daně z nemovitých věcí upřesnit v rámci zákonem stanovené škály v závislosti na lokalitě.*

Nové nastavení daně z nemovitých věcí může také přinést **spravedlivější ekonomické prostředí vůči investorům i obcím**.

*Daňově by měli být zvýhodněni zejména ti investoři, kteří se vedle realizace svého „soukromého“ záměru budou podílet také na budování veřejné infrastruktury.*

Lze také uvažovat o zavedení **poplatků z nové výstavby**, které by reagovaly na skutečnost, že všechny její provozní náklady nenese investor.

*Tento poplatek by proto představoval jistou kompenzaci pro obec za investice, které v souvislosti s novou výstavbou učinila. Zavedení tohoto poplatku by bylo namístě, zejména pokud by ke stejnému účelu nebyla využívána daň z nemovitých věcí.*

**Daň z převodu nemovitostí** podle mnohých odborných názorů nemá žádný ekonomický význam, **pouze zvyšuje transakční náklady.**

*Je proto vhodné nahradit ji poplatkem, který by se stanovoval podle objektivních nákladů spojených s administrací změny vlastníka nemovitosti, přičemž procesně by po vzoru z jiných zemí bylo možné doložení jeho úhrady učinit podmínkou zápisu práva do katastru nemovitostí.*

## **ZMĚNY SPRÁVNÍCH A SOUDNÍCH POPLATKŮ**

Dnešní systém správních i soudních poplatků ve stavebních věcech **neplní regulatorní a příjmové účely**, které by poplatky obecně plnit měly.

**Adekvátní zpoplatnění návrhů na přezkum** či dozor nad rozhodováním stavebního úřadu o (ne)povolení stavby by mohlo představovat jistý limit pro kverulující osoby a další subjekty, kteří zneužívají svá práva pro vytváření procesních obstrukcí.

*Vhodné nastavení tohoto správního poplatku kromě finančních přínosů mělo i další pozitivní efekty.*

Správními poplatky lze dále zpoplatnit i **návrhy a požadavky vznesené v rámci územního plánování.**

*Jejich výši je stejně jako v případě správního poplatku za podání žádosti o povolení stavby nutné nastavit v odpovídající výši, aby mohly účinně plnit svoji regulatorní a příjmovou funkci.*

Podobnou filozofii by poté mohly mít i **změny v úpravě soudních poplatků.**

*Konkrétně by se zákonodárce mohl zaměřit na návrhy na vydání předběžných opatření a přiznání odkladného účinku žalobě či kasační stížnosti. Nabízí se inspirace v civilním soudním řízení, kde je vydání předběžného opatření podmíněno složením jistoty (kauce) v určité výši. Opět by šlo o velmi efektivní institut, který by zamezil podávání šikanózních a jiných právo zneužívajících návrhů, které často vedou vést k procesním obstrukcím.*

## **PLÁNOVACÍ SMLOUVY**

Díky oddělení státní správy od samosprávy se vytváří prostor pro možný rozvoj plánovacích smluv, který může přinést významný přínos pro obce. Povede také ke spravedlivějšímu vyvážení vztahu developera a obce.

*Institut plánovacích smluv dnes naráží na institucionální překážky plynoucí ze zákonného stavu. Výrazným nedostatkem je také nedostatečná úprava procesu jejich přijímání a stanovování jednotlivých podmínek, která nedává jednajícím stranám dostatečnou jistotu. Obecná právní úprava veřejnoprávních smluv je přitom nevhodná, protože nereflektuje zvláštnosti institutu plánovacích smluv a zejména jejich propojení na otázky územního plánování a povolování stavebních záměrů.*

## 5. ZÁVĚR

Předložený návrh by měl sloužit jako podklad pro odbornou diskuzi o potřebné rekodifikaci českého veřejného stavebního práva, popřípadě jako podklad pro zadání (vypracování) věcného záměru nového stavebního kodexu. Při přípravě a projednávání věcného záměru a následného paragrafového znění z praxe vzejdou jistě ještě mnohé další konkrétní impulsy, na které zákonodárce bude moci zareagovat. Návrhy uvedené v tomto materiálu představují prvotní ideovou reakci na naléhavou společenskou potřebu veřejné stavební právo podstatně rekodifikovat a přiblížit ho standardům, jež by již mohly dosáhnout zvýšení rychlosti, efektivity a spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, které se ve stavebním právu projevují.

Realizace navrhovaných změn by přinesla modernější veřejné stavební právo, které by se tak dostalo na úroveň standardů běžných i v evropském kontextu. Investory by neodrazovalo, ale mohlo by je přilákat k realizaci jejich stavebních záměrů v České republice.

Užitečné odkazy:

<http://www.oecd.org/cfe/governance-of-land-use.htm>

[http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/ekonomika/ekonomicka\\_analyza\\_prahy\\_paralyza.pdf](http://www.iprpraha.cz/uploads/assets/dokumenty/ssp/analyzy/ekonomika/ekonomicka_analyza_prahy_paralyza.pdf)