

Na skutečně systémovou reformu veřejného stavebního práva stále jen čekáme

Úvod

Psát o zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon (NStZ), lze z různých úhlů pohledu. Jistě je možné a přínosné se detailně zaobírat novými právními instituty, které NStZ přináší¹⁾, je možné se věnovat výkladu problematických částí zákona,²⁾ anebo je vhodné detailně rozpracovat obecné teoretické principy vtělené do obsahu nového zákona³⁾. Z mého úhlu pohledu je ale v tomto monotematickém čísle Správního práva, které se zabývá NStZ, vhodné zaměřit se především na účel tohoto zákona. To považuji za tak zásadní téma, že podle mého názoru má daleko větší prioritu před vším ostatním. Tedy základní otázky zní: proč byl NStZ připraven a schválen? Bylo opravdu nutné zrušit předchozí zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)?⁴⁾ A co má NStZ v praxi přinést?

1. Důvody pro přijetí nového stavebního zákona

Základní hodnotové východisko je zřejmé. V České republice je potřeba především zrychlit stavební řízení, resp. zrychlit povolovací procesy ve veřejném stavebním právu. Jsme na to dlouhodobě upozorňováni Evropskou unií, která např. váže poskytnutí finančních prostředků z Národního plánu obnovy na zrychlení povolovacích procesů ve stavebním právu, resp. na reformu veřejného stavebního práva.⁵⁾ V nejrůznějších mezinárodních srovnání celosvětových dat zároveň vycházíme z hlediska rychlosti povolování staveb velmi nedobře. Např. podle studie Doing Business 2019 je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů.⁶⁾ Jde sice už o několik let staré

¹⁾ Např. podávání tzv. předběžné informace podle § 174 NStZ, koordinované vyjádření podle § 176, zrychlené řízení podle § 212 nebo rámcové povolení podle § 221 apod.

²⁾ Např. problematika rekolaudace podle § 239 -245 nebo problematika odstraňování staveb a terénních úprav podle § 247 – 262 NStZ.

³⁾ Např. princip apelace uvedený v § 225 odst. 1 NStZ.

⁴⁾ Obecný náhled na stavební zákon z roku 2006 viz třeba: MACHÁČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, předmluva k 3. vydání, ISBN 978-80-7400-558-9.

⁵⁾ Blíže k této věci např. *Zpráva o stavu digitalizace stavebního řízení, včetně návrhu dalšího postupu*, která byla dne 16. 10. 2024 publikována na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Dostupné z: <<https://www.mmr.gov.cz/cs/ostatni/web/novinky/ministri-dopravy-a-pro-mistni-rozvoj-navrhujji-rese>> [citováno 24. 2. 2025].

⁶⁾ World Bank, International Finance Corporation (IFC): Doing Business 2019. Studie posuzující

celosvětové srovnání, ale je jistě i nadále relevantní. Nekonečně dlouhé povolovací procesy u staveb veřejné infrastruktury brání účinnému rozvoji a prosperitě České republiky a peripetie s vydáním stavebního povolení zažívá i u jednoduchých staveb velké množství stavebníků (občanů).

Je obecně známým faktem, že povolování staveb v České republice je velice komplikované. Problém je povětšinou zužován jen na neúměrnou délku povolovacích procesů, ale nejde zdaleka jen o něj. Ve veřejném stavebním právu se potýkáme s mnoha dalšími systémovými problémy; řetězení jednotlivých správních aktů v povolovacím řízení stavby, (ne)kvalita vystavěného prostoru, zákonnost povolovacích procesů, systémová podjatost, odlišná rozhodovací praxe u jednotlivých stavebních úřadů, nedostatek odborného a personálního zázemí stavebních a dotčených orgánů, lokální klientelismus, absence profesionální odvahy příslušných úředních osob, negativní prolínání samostatné a přenesené působnosti obce a další negativní aspekty. Vše toto, a i další skutečnosti byly důvodem k tomu, že se zákonodárce zhruba před osmi lety rozhodl přijít s myšlenou nového stavebního zákona.

Věcný záměr tohoto nového stavebního zákona⁷⁾, který byl dne 24. 6. 2019 schválen vládou, obsahuje precizně vymezený účel nového zákona. Podle tohoto věcného záměru: *„Komplexní rekonstrukce veřejného stavebního práva v České republice má docílit maximální možné integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb a zvýšení právní jistoty vlastníků nemovitostí a dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí.... Nová soustava státní stavební správy bude apolitická, nezávislá na politických vlivech a zájmech územních samosprávných celků a vybavená profesionálními pravidelně školenými úředníky ve služebním poměru, jejichž úkolem bude vysoce odborná činnost v celé oblasti veřejného stavebního práva s dopady na strategické zájmy státu, na základní práva a svobody osob, jakož i na udržitelný rozvoj území a koordinaci ochrany veřejných zájmů při územním plánování a výstavbě“.*

V duchu právě uvedeném byl věcný záměr nového stavebního zákona vládou schválen a na těchto principech byl v roce 2021 v legislativním procesu schválen i samotný NSTz. Jeho dalšími čtenými novelami jsme ale potom z většiny nastíněných principů ustoupili a vrátili se, až na výjimky, do situace, která panuje ve veřejném stavebním právu v posledních dvaceti letech.⁸⁾ Opět jsme učinili jen drobné změny, za reformu považujeme „prostou“ digitalizaci stavebních procesů, na zásadní systémové změny ve veřejném stavebním právu jsme opětovně rezignovali. Bez nich to ale opravdu nepůjde.⁹⁾

190 zemí podle dat z roku 2018, zveřejněna 31. 10. 2018. Dostupné z: <<https://goo.gl/5m8z3n>> [citováno 24. 2. 2025].

⁷⁾ Dostupný z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>> [citováno 24. 2. 2025].

⁸⁾ Blíže např. KOČÍ, R.: *Věcná novela nového stavebního zákona povolování staveb nezrychlí, naděje na pozitivní změny je ztracena*. Epravo.cz [online]. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vecna-novela-noveho-stavebniho-zakona-povolovani-staveb-nezrychlí-nadeje-na-positivni-zmeny-je-ztracena-116720.html>> [citováno 12. 2. 2025].

⁹⁾ Srov. opět citace z věcného návrhu nového stavebního zákona: *„Bez zásadní změny veřejného*

Ano, můžeme zvolit ten jednoduchý náhled na celou záležitost, tak typický pro mnohé veřejné instituce a zájmová sdružení: *ve veřejném stavebním právu sice máme určité problémy, ale ty jsou jen dílčího charakteru a může za ně stát. A až se zlepší přístup státu, problém se vyřeší. A stavební úřady na obcích za nic nemohou, naopak se snaží povolovat stavby co nejlépe a mají výbornou místní znalost. A je nutné zachovat co nejvíce robustní soustavu stavebních úřadů, aby tyto byly co nejlépe občanům*¹⁰⁾. Právě tyto a podobné názory nás dovedly do současné tristní situace na úseku povolování staveb, která je z mého pohledu neudržitelná a NStZ ji nemůže zásadně změnit.

2. Současný stav

V roce 2025, v moderním, digitálním a dynamicky se rozvíjejícím světě, má Česká republika více jak 600 stavebních úřadů, z nichž většina je na menších městech či obcích. A má desítky rozličných dotčených orgánů. A stavební úřady jsou i nadále, až na výjimky¹¹⁾, orgány územní samosprávy, přestože je zde logický střet zájmů, kterým stavební úřady nedokáží a vlastně ani nemohou účinně čelit. Pokud na této současné struktuře stavební správy trváme, tak si prostě otevřeně přiznejme, že stavby v České republice nebudeme povolovat na patřičné odborné a profesionální úrovni a nebude to v rychlém a nebyrokratickém povolovacím procesu. Stejně tak neplatí, že čím podrobnější a rozsáhlejší bude právní úprava obsažená ve stavebním zákoně, tím lépe se zákon bude aplikovat. Tak to prostě není a praxe nás o tom dnes a denně přesvědčuje.¹²⁾

Uplynulých více než 20 let, kdy jsou stavební úřady, až na výjimky, orgány územní samosprávy, prokázaly, že tento systém je nefunkční.¹³⁾ Z podstaty věci to tak ale musí být. Povolování staveb je sporná agenda, a jestliže její výkon delegujeme na územní samosprávu vykonávající smíšený typ veřejné správy, tak zde nutně musí dojít k prolnutí a vzájemnému ovlivnění samosprávy a státní správy. Starostové (a další zastupitelé obce) dbají na rozvoj území obce a stavební úřady dbají o ochranu příslušných dotčených veřejných zájmů v území a o zákonný proces povolování staveb. V takto nastaveném systému pak v praxi musí nutně docházet ke kolizním situacím, protože prostě zájem na stavebním rozvoji území obce mnohdy nemusí korespondovat s ochranou veřejných zájmů na dotčeném území. Tyto kolize jsou pak často z hlediska řádného výkonu působnosti stavebního úřadu neřešitelné.

stavebního práva, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezátíženou (avšak poučenou) paradigmaty a stavebně-právními problémy dneška, nelze současné problémy stavebního sektoru a navazujících segmentů vyřešit“.

¹⁰⁾ Viz například připomínky některých připomínkových míst v rámci meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru nového stavebního zákona. Dostupné z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB95HSTNF>> [citováno 12. 2. 2025].

¹¹⁾ Těmi výjimkami, tedy stavebními úřady jakožto orgány státní správy jsou Dopravní a energetický stavební úřad, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo obrany.

¹²⁾ Srov. např. první verzi NStZ vloženou do meziresortního připomínkového řízení a v současnosti platný a účinný tento zákon, který je nepoměrně obsáhlejší a výkladově komplikovanější než všechny jeho předešlé verze.

¹³⁾ Blíže např. KOČÍ, R.: *Nový stavební zákon v souvislostech*. Epravo.cz [online]. 21. 6. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/novy-stavebni-zakon-v-souvislostech-113192.html#_ftn1> [citováno 12. 2. 2025].

Donekonečna můžeme tvrdit, že samospráva a státní správa jsou na obecních úřadech odděleny. Tak tom ale není. Starosta stojí v čele obecního úřadu¹⁴⁾, jsou mu tedy podřízeni všichni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu, tedy i zaměstnanci stavebního úřadu. Z tohoto úhlu pohledu si pak starosta může prosadit povolení v podstatě jakéhokoliv stavebního záměru, protože prostě rozhoduje obecní úřad (stavební úřad), v jehož čele je starosta. Mnoho staveb, a to zejména ve větších městech, jsou pak toho výmluvným důkazem. A celé to nemusí ze strany zastupitelů obce vždy znamenat jen postup *contra legem*, ale může jít o navenek dobrý úmysl zajistit rozvoj území obce realizací konkrétní stavby, která však v daném místě z různých důvodů nemůže stát.

Je nutné ocenit snahu NStZ povolování staveb v České republice ve všech aspektech pozvednout. Obsah věcného záměru nového stavebního zákona z roku 2019 je brilantní.¹⁵⁾ Je v něm vyčerpávajícím způsobem uvedeno vše, co je problematické, a jsou tam popsány efektivní návrhy řešení. Většina z nich se ovšem do NStZ v aktuálním platném a účinném znění nepropsala, resp. byla z něj odstraněna novelami platného zákona.

3. Legislativní proces jako odraz společenských vztahů

Přípravu a schvalování NStZ považuji za aktuálně nejuvštější ilustraci odrazu současných společenských vztahů na legislativní proces a právní řád České republiky. Jde o stav, který nám stále neumožňuje stát se skutečně velmi vyspělou a plně fungující společností 21. století po vzoru tradičních států západní Evropy. Považuji za povinnost akademické sféry, jejíž je autor tohoto textu členem, na tento systémový problém v publikační formě naléhavě upozorňovat.¹⁶⁾ Ano, jsme schopni detailně popsat problémy ve veřejném stavebním právu, jsme schopni zkoncipovat účinná systémová nápravná opatření, jsme schopni je z pozice zákonodárného orgánu v nějaké formě schválit, aby pak ale nakonec bylo všechno jinak, jakoby se změn zalekneme a vrátíme se k nefunkčnímu stavu. To vše s falešnou iluzí, že drobné změny, které označíme za „revoluční“, nás problémů zbaví. Stane se pak samozřejmě pravý opak. Nutné systémové změny, které veřejné stavební právo v České republice životně potřebuje, se z nejrůznějších důvodů zase odkládají a zase přetrvává systém, který se za 20 let zcela zřetelně ukázal nefunkčním. A vše je nyní maskováno digitalizací, která samozřejmě sama o sobě nic zásadního nemůže ve stavebním právu přinést, a která v současnosti v plné míře nefunguje a dlouho ještě fungovat nebude.¹⁷⁾

Byla to vlastně v předchozích letech ojedinělá šance, jak veřejné stavební právo, po dekadách zklamání všech dotčených subjektů, pozvednout na fungující

¹⁴⁾ § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁵⁾ Srov. např. KORBEL, F.: *Nový stavební zákon*. Bulletin advokacie, 2020, č. 3.

¹⁶⁾ Podle § 1 písm. d) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), platí, že vysoké školy hrají aktivní roli ve veřejné diskusi o společenských a etických otázkách, při pěstování kulturní rozmanitosti a vzájemného porozumění, při utváření občanské společnosti a přípravě mladých lidí pro život v ní.

¹⁷⁾ Zákonem č. 437/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se plné využití informačních systémů stavební správy (digitalizace) odkládá až do roku 2028.

systemem, v němž mají občané důvěru, a který účinně napomáhá rozvoji a prosperitě České republiky. A nebylo potřeba přicházet s úplně novými a nevyzkoušenými instituty a dělat „revoluci“. Např. současné fungování státní správy na úseku katastru nemovitostí mohlo a mělo být pro státní stavební správu inspirací. Reforma veřejného stavebního práva není a nemůže být o tom, kolik denního světla má dopadat do obytné místnosti nebo jaké mají být odstupy staveb anebo kolik se má budovat parkovacích a odstavných stání u staveb. Nezbytná reforma veřejného stavebního práva, která zajistí řádné povolování staveb v České republice na úrovni 21. století, je vlastně „jenom“ o těchto aspektech:

- zkoncipovat státní stavební správu, která bude efektivně řízena, metodicky usměrňována, která bude postupovat jednotným a předvídatelným způsobem, a která bude zcela nezávislá na územní samosprávě,
- integrovat do státní stavební správy dotčené orgány, které pak nebudou generovat rozličná povolení, stanoviska, závazná stanoviska nebo vyjádření; vše toto bude obsahem (jednoho) stavebního povolení,
- výrazně snížit počet stavebních úřadů, a jimi obsadit těch několik málo stovek skutečných specialistů, kteří v soustavě chtějí pracovat a jsou k tomu odborně a osobnostně způsobilí,
- stavby se budou povolovat jen v jednom povolovacím řízení,
- stanovit pevně dané lhůty pro vydání stavebního povolení a pro soudní přezkum stavebního povolení v soudním řízení správním,
- nedovolit neustálý instanční ping-pong mezi stavebním úřadem a jeho odvolacím orgánem,
- digitalizovat všechny procesy ve veřejném stavebním právu.

V těchto intencích byl zkoncipován věcný záměr nového stavebního zákona v roce 2019 a tyto aspekty byly ve velké míře promítnuty do obsahu NStZ schváleného v roce 2021. Aby se to pak následnými novelami NStZ celé výrazně změnilo.¹⁸⁾ Co z toho tedy zbylo v aktuálně platném a účinném NStZ v roce 2025? Minimum. Máme jedno povolovací řízení, vyhrazené stavby povoluje orgán státní správy – Dopravní a energetický stavební úřad a platí apelace v odvolacím řízení¹⁹⁾ (i když i ta je již částí odborné veřejnosti zpochybňována²⁰⁾). Od roku 2028 budou snad v plné míře fungovat informační systémy stavební správy (digitalizace). Jinak nic dalšího. Považuji za zcela naivní se domnívat, že toto minimum povede k výraznému zlepšení povolování staveb v České republice. To prostě za dané situace z podstaty věci není možné.

¹⁸⁾ Jedná se zejména o novelu NStZ vyhlášenou pod číslem 152/2023 Sb.

¹⁹⁾ Blíže k apelaci a k odvolacím prostředkům FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, Z., POUPEŘOVÁ, O., ŠKUREK, M.: *Správní právo procesní. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 328 – 332, ISBN 978-80-7400-827-6.

²⁰⁾ Viz VEDRAL, J.: *Apelační princip v novém stavebním zákoně*. Bulletin České společnosti pro stavební právo, 2023, č. 3.

Závěr

Z popsaných důvodů prostě nelze v dobré víře předpokládat, že se povolování staveb podle NStZ v České republice výraznělepší (to se snad podaří jen u vyhrazených staveb). NStZ v aktuálním znění žádné zásadní nové systémové věci nepřinesl a z větší míře pokračujeme v systému stavební správy, který zde v předchozích 20 letech selhal. Problém se postupně vyjeví. Už teď, zhruba devět měsíců po plné účinnosti NStZ, se mnoho stavebníků potýká s velmi dlouhými lhůtami povolovacích procesů. Předpokládám, že nyní se tři roky nestane nic, problematičtější povolování staveb bude i nadále pokračovat, bude obhajováno neobhájitelné a nový problém vyvstane v okamžiku, kdy se v roce 2028 spustí „nová digitalizace“.

Jsem pevně přesvědčen, že jedinou možností, jak v 21. století v České republice smysluplně povolovat stavby, a tím zajistit rozvoj a prosperitu této země, je aplikace výše popsaných principů obsažených ve věcném záměru nového stavebního zákona. Věřím, že se k nim zákonodárce nakonec vrátí a vtělí je do právního řádu, situace ve veřejném stavebním právu totiž bude v budoucnu opět zcela neudržitelná.

Shrnutí:

Tento článek se věnuje problematice NStZ, který je v současnosti aplikován v České republice. Autor se zaměřil na problematičtější aspekty provázející povolování staveb a na jejich promítnutí v obsahu NStZ. V článku se dochází k závěru, že zásadní systémové změny, bez kterých nelze povolování staveb zlepšit, a které byly obsaženy ve věcném návrhu nového stavebního zákona, se do aktuálního znění NStZ bohužel nepromítly. Ve svém důsledku tedy nyní o žádnou zásadní změnu (zlepšení) povolování staveb v České republice nejde a opět jen řešíme dílčí problémy. Pokud se má povolování staveb v našem státě dostat na úroveň 21. století, bude nezbytné se k popsaným principům v budoucnu zase vrátit. Ona nás k tomu nakonec zřejmě donutí i praxe, kdy se ukáže, že systém veřejného stavebního práva v České republice je opětovně neudržitelný.

Klíčová slova: stavební zákon, stavební právo, stavební úřad, státní stavební správa, dotčené orgány, kodifikace, věcný záměr stavebního zákona, digitalizace, povolování staveb, ochrana veřejných zájmů.

We are still waiting for a truly systemic reform of public construction law – summary:

This article deals with the issue of the new Building Act, which is currently applied in the Czech Republic. The author has focused on the problematic aspects accompanying the permitting of buildings and their reflection in the content of the new Building Act. The article concludes that fundamental systemic changes, without which building permitting cannot be improved and which were included in the substantive draft of the new Building Act, have unfortunately not been reflected in its current wording. As a result, there is no fundamental change

(improvement) of building permitting in the Czech Republic and again we are only solving partial problems. If building permitting in our country is to reach the level of the 21st century, it will be necessary to return to the described principles in the future. In the end, we will probably be forced to do so in practice, when the system of public building law in the Czech Republic proves once again to be unsustainable.

Keywords: building Act, building law, building authority, state building administration, authorities concerned, codification, substantive intent of the Building Act, digitalization, building permitting, protection of public interests.