

Nad některými slabinami stavebního zákona

Na úvod

Stavební zákon z r. 2021¹⁾ byl do konce března r. 2025 již devětkrát²⁾ platně novelizován. V různých etapách parlamentního projednávání se aktuálně³⁾ nachází jeho desátá⁴⁾, jedenáctá⁵⁾ a dvanáctá⁶⁾ novela. V současnosti nadto probíhá diskuse o osamostatnění zákonné úpravy územního plánování. Již z uvedeného je patrné, že veřejnoprávní rámec výstavby je prostředí značně turbulentní.

Na jedné straně jistě nelze za hlavní příčinu tohoto neutěšeného stavu označit slabiny samotného textu zákona. Na druhé straně je evidentní, že jeho text značným množstvím slabin trpí a lze si pouze povzdechnout, že kvůli jiným „důležitějším“ příčinám většiny novelizací tyto slabiny unikají pozornosti. Možnost nápravy cestou změny či doplnění textu zákona je přitom z hlediska normotvůrce poctivější a z hlediska uživatele přívětivější než „spoléhání se“ na to, že problémy vyřeší judikatura.

Slabiny stavebního zákona jsou důsledkem překotného tlaku na přijetí úpravy, absence její precizace, nedomyšlené nebo nedotažené snahy o vybalancování různých protichůdných zájmů, ale i následného koncepčního zvratu⁷⁾ nepromítnutého do všech relevantních souvislostí. Ne pro všechny slabiny je to ovšem omluvou. Dlužno dodat, že jejich množství je překvapující. Některé zvláště bolí i proto, že reprodukují nedostatky dřívější úpravy.

¹⁾ Zákon č. 283/2021, stavební zákon.

²⁾ Zákony č. 195/2022 Sb., č. 152/2023 Sb., č. 465/2023Sb., č. 126/2024 Sb., č. 183/2024 Sb., č. 437/2024 Sb., č. 23/2025 Sb., č. 39/2025 Sb. a č. 87/2025 Sb.

³⁾ V polovině června r. 2025. Další změny stavebního zákona předpokládají pozměňovací návrhy načené k návrhu zákona o správě informací o stavbě a vystavěném prostředí (obsaženy v tisku Poslanecké sněmovny PČR č. 851/4, 9. volební období).

⁴⁾ V novele energetického zákona; tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 883, 9. volební období. Schválený návrh zákona byl Poslanecké sněmovně vrácen ve znění pozměňovacích návrhů přijatých Senátem PČR.

⁵⁾ Tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 890, 9. volební období. Návrh zastupitelstva kraje, projednáván v 1. čtení.

⁶⁾ V zákoně o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie; tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 969, 9. volební období. Schválen v 1. čtení a postoupen Senátu PČR.

⁷⁾ Ústup od jednotné soustavy státní stavební správy tvořené Nejvyšším stavebním úřadem, Specializovaným a odvolacím stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady a integrující stanovenou působnost dosavadních dotčených orgánů. Šlo o změnu provedenou zákonem č. 152/2023 Sb.

Terminologické slabiny

Na prvním místě se nabízí zmínit slabiny terminologické či převážně terminologické. Po této stránce lze zákonu vytknout zejména přílišnou neurčitost některých pojmů nebo jistou mezerovitost; pokleslejší, i když ojedinělé, je vadné vymezení obsahu. Pro představu lze uvést něco málo příkladů:

- Souhrnný pojem „záměr“ a navazující členění na záměry stavby a zařízení na straně jedné a na nestavební záměry na straně druhé⁸⁾ přinejmenším zastírá těsnou spojitost mezi stavbami a terénními úpravami⁹⁾; neorganicky je mezi nestavební záměry zahrnuta problematika stanovení ochranných pásem¹⁰⁾.
- Základní pojem „stavba“ je sice vymezen lépe než v předchozí úpravě¹¹⁾, nejasná však zůstávají rozhraní typu „stavba na stavbě“ vs. „nástavba“ a „stavba „při stavbě“ (= vedle stavby) vs. „přístavba“¹²⁾.
- Stavba tradičně označuje jak stavební dílo, tak stavební činnost. Zákonné úpravě by prospělo vymezení pojmy „zahájení stavby“ a „dokončení stavby“ (v prvním případě jde zejména o souvislost s platností povolení, v druhém případě s předpoklady užívání, v obou případech pak s režimem změny povolení/stavby)¹³⁾.
- Pojem „změna dokončené stavby“ je nelogicky spojován¹⁴⁾ se změnou v užívání stavby.
- Pojem „zařízení“¹⁵⁾, ve stavebním právu, tradičně (minimálně do r. 2006) chápaný jako reklamní a informační zařízení, zvýrazňuje¹⁶⁾ nejasnou skupinu technických zařízení¹⁷⁾.
- Pojem „charakter území“ je bezesporu významný¹⁸⁾ a stanovit alespoň hlediska jeho „určování“¹⁹⁾ je chvályhodné. Chybí ale navazující typologie.

⁸⁾ Viz § 4 odst. 1 a dále část šestou, hlavu III, díly 3 a 4 stavebního zákona.

⁹⁾ Viz § 8 a § 213 písm. a) stavebního zákona.

¹⁰⁾ Viz § 218 až 220 stavebního zákona.

¹¹⁾ Ustanovení § 5 odst. 1 stavebního zákona.

¹²⁾ K pojmům „nástavba“ a „přístavba“ viz § 6 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona. Jediný parametr rozhraní naznačuje „provozní propojení“, které je ovšem zmíněno pouze u přístavby. Co další parametry? V jaké souvislosti lze uvažovat o funkci a/nebo účelu?

¹³⁾ Srov. v § 6, § 198 odst. 1, § 200 odst. 2, § 224 odst. 1, § 230 odst. 3, § 236 odst. 1 a § 237 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁴⁾ Obratem „změnou dokončené stavby se v tomto zákoně rozumí také“; viz § 6 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁵⁾ Viz § 7 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁶⁾ Podle důvodové zprávy (tisk Poslanecké sněmovny č. 1008, VIII. volební období, str. 214) to má být záměr. Škoda je, že chybí příklad.

¹⁷⁾ Jednou z otázek je, zda typicky nejde (nebo by nemělo jít) o součást stavby.

¹⁸⁾ Srov. § 12 písm. k), § 39 písm. f) a h), § 80 odst. 2 písm. f), § 81 odst. 1, § 85 odst. 1 písm. d), § 139 odst. 1 a 2, § 141 odst. 1, § 142 odst. 2, § 143 odst. 1 a § 193 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

¹⁹⁾ Viz § 41 stavebního zákona.

- Obsahově vadné vymezení se týká vztahu pojmů (definic) „bytový dům“ a „rodinný dům“, neboť se z textu zákona falešně podává²⁰⁾, že rodinné domy jsou podmnožinou bytových domů.
- Je škoda, že sympatický pojem „rekolaudace“ se vyskytuje pouze v jednom nadpise²¹⁾ a text zákona s ním dále jinak nepracuje.

Systematické²²⁾ slabiny

Další skupinu představují znepřehledňující systematické slabiny. Na ně je stavební zákon opravdu bohatý. Opět alespoň příkladmo:

- Hned na začátku zákona²³⁾ se od předmětu úpravy přechází k nenavazujícím ustanovením, která obsahují (jen) některá pravidla činnosti dotčených orgánů²⁴⁾ (navíc bez toho, že by pojem „dotčený orgán“ byl nějak vysvětlen). Tím se obsah této hlavy nazvané „Obecná ustanovení“ vyčerpává.
- Úprava organizace a výkonu veřejné správy²⁵⁾ je pošramocena shora zmíněným koncepčním zvratem. Z organizačních ustanovení zbylo jediné²⁶⁾, týkající se Dopravního a energetického stavebního úřadu. Neorganicky do této hlavy přibýlo²⁷⁾ ustanovení o součinnosti orgánů veřejné správy.
- Systematicky odlišně je řešena úprava kvalifikačních požadavků pro výkon činností na úseku stavebního řádu²⁸⁾ (v části o organizaci a výkonu veřejné správy) a pro výkon územně plánovací činnosti²⁹⁾ (v části o územním plánování). Patrnou příčinou je, že na první z nich se původně pozapomnělo.
- Obecná a společná ustanovení na úvod úpravy stavebního řádu³⁰⁾ jsou nesourodá a jejich začlenění do za tím účelem formulované samostatné partie bylo zřejmě zbytečné. Jinam by patřilo jak ustanovení³¹⁾ o režimech povolování záměru, tak ustanovení³²⁾ o komunikaci prostřednictvím portálu stavebníka, evidence elektronických dokumentací a evidence stavebních postupů.

²⁰⁾ Srov. ustanovení § 13 písm. b) a c) stavebního zákona; k důsledkům případné inkluze pak viz platné znění jeho § 34a odst. 2. Nepochybně šťastnější bylo ustanovení § 2 písm. a) zrušené vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jehož dikcí byly zmíněné definice inspirovány. Řešením by mohlo být nahradit v těchto definicích slova „stavba pro bydlení“ slovem „budova“.

²¹⁾ Dílu 3 hlavy VII části šesté.

²²⁾ Týkající se systematiky.

²³⁾ V hlavě I části první.

²⁴⁾ Viz § 2 a 3 stavebního zákona.

²⁵⁾ Hlava I části druhé (původně „Státní stavební správa“, nyní „Stavební správa“).

²⁶⁾ Viz platné znění § 17 stavebního zákona.

²⁷⁾ Jako novelizovaný § 18. Drobností je překryv § 18 odst. 4 a třetí věty § 292 odst. 1.

²⁸⁾ Viz platné znění § 30a stavebního zákona.

²⁹⁾ Viz § 44 a 45 stavebního zákona.

³⁰⁾ Jde o hlavu I části šesté.

³¹⁾ Viz § 171 stavebního zákona, které souvisí toliko s hlavou III.

³²⁾ Viz platné znění ustanovení § 172 a 173 stavebního zákona, jimž by bylo lépe v části sedmé (o informačních systémech veřejné správy), popřípadě (něčemu z nich) na jiném místě části šesté.

- Do partie³³⁾ nadepsané „Řízení o povolení záměru“ se nehodí ani již zmíněná ustanovení o stanovení ochranného pásma (i proto, že jednou z forem ochranného pásma je opatření obecné povahy), ani ustanovení o řízení o odvolání, na která zpětně odkazují³⁴⁾ ustanovení týkající se jiných řízení (což je zvlášť uživatelsky nepřívětivé). Neladný obraz této partie pak jen dokresluje ustanovení týkající se záměru domu pro dostupné nájemní bydlení³⁵⁾, zařazené jednou z novel do mezery vzniklé zrušením ustanovení o posouzení vlivů záměru na životní prostředí dřívější novelou.
- Ustanovení o povolení prodloužení doby trvání stavby³⁶⁾ se jeví buď jako nedotažená specialita, nebo jako nadbytečná duplicita vůči ustanovení o rekolaudaci³⁷⁾.
- Vzhledem k redukci veřejnoprávně významné činnosti autorizovaných inspektorů na odborné posudky pro účely kolaudace staveb se přinejmenším některá ustanovení o autorizovaných inspektorech³⁸⁾ zdají být obsoletní.
- Z více důvodů je systematicky problematická úprava stavební kontroly a kontrolních prohlídek stavby. S tím dále souvisí absence samostatného vyjádření institutů vyjadřujících nařizovací pravomoci stavebního úřadu. Zvolená figura je opačná, neboť namísto jejich primárního zakotvení a případného následného odkazu na ně v návaznosti na stavební kontrolu, jsou tyto instituty implicitně zahrnuty do úpravy stavební kontroly³⁹⁾ (coby sekundární činnosti stavebního úřadu) s tím, že mohou být použity i samostatně. Kontrolní prohlídka⁴⁰⁾ se od úkonů v rámci stavební kontroly⁴¹⁾ liší vztahem ke kontrolnímu řádu⁴²⁾; během provádění záměru je možná jak (povolením uložená⁴³⁾ kontrolní prohlídka, tak stavební kontrola (bez ohledu na to, zda byla uložena kontrolní prohlídka); kontrolní prohlídka může být uložena i v rozhodnutí stavebního úřadu vydaném z moci úřední, včetně rozhodnutí vydaného v návaznosti na výkon stavební kontroly. Možno snad ještě dodat, že kontrolní prohlídkou není závěrečná kontrolní prohlídka⁴⁴⁾ v rámci kolaudace, resp. kolaudačního řízení (tento úkon stavebního úřadu má blíže k ohledání ve smyslu správního řádu). Detailem je, že stavební zákon setrval na neorganické fragmentaci⁴⁵⁾ institutu nařízení odstranění fyzicky závadné stavby.

³³⁾ Jde o hlavu III části šesté.

³⁴⁾ Viz odkazy v § 242 odst. 2, v § 246, v § 255 odst. 3, v § 258 odst. 2, v § 260 odst. 2 a v § 262.

³⁵⁾ Viz § 201 a 202 v návaznosti na §13 písm. q) stavebního zákona.

³⁶⁾ V hlavě VII části šesté; viz § 260 stavebního zákona.

³⁷⁾ V hlavě VII části šesté; viz § 239 a 240 se zřetelem na § 6 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

³⁸⁾ V části osmé; konkrétně viz § 276 odst. 2 nebo § 284 odst. 4 a 5 stavebního zákona.

³⁹⁾ Viz návěti § 294 odst. 1 a § 295 odst. 1 stavebního zákona („i bez provedené kontroly“).

⁴⁰⁾ Viz § 227 stavebního zákona. Úprava je obsažena v partii věnované řízení o povolení záměru.

⁴¹⁾ Díl 1 („Stavební kontrola“) hlavy II („Kontrola ve věcech stavebního řádu“) části deváté („Kontrola a opatření k nápravě“) stavebního zákona (platné znění § 291 až 297).

⁴²⁾ Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon se na provádění kontrolní prohlídky nevztahuje.

⁴³⁾ Stavební úřad může uložit povinnost strpět kontrolní prohlídku (§ 227 odst. 1 stavebního zákona).

⁴⁴⁾ Viz platné znění § 234 stavebního zákona.

⁴⁵⁾ Srov. § 250 odst. 1 písm. a) a § 295 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Na okraj: V prvním případě přece nejde o postih nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím stavebního úřadu.

Ze systematických souvislostí nad rámec stavebního zákona třeba kriticky nazírat, jak na promeškání příležitosti vtělit do stavebního zákona odchylky platné pro některé stavby (absorbovány mohly být speciality obsažené v zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury⁴⁶⁾), tak na začlenění procesních ustanovení, která v jádru přesahují rámec veřejného stavebního práva (a patřila by po určitém zobecnění do správního řádu⁴⁷⁾ nebo do soudního řádu správního⁴⁸⁾), do stavebního zákona.

Věcné slabiny

Konečně přicházejí na řadu slabiny věcné. Ani jejich výčet nebude úplný. Pro ilustraci a v zásadě bez ohledu na jejich význam tedy alespoň:

- Relativní zákaz stavební činnosti v nezastavěném území⁴⁹⁾ je jistě žádoucí. Příslušné ustanovení zákona však neodpovídá jednoznačně na otázku, zda dopadá i na záměry uskutečňované ve volném režimu (na jedné straně totiž zmiňuje „povolované“ záměry a na druhé straně, po jedné z novel, i „drobné stavby“). Jde zejména o to, jaké záměry může vyloučit⁵⁰⁾ územně plánovací dokumentace.
- U územních opatření je mezera ve vztahu k přezkumnému řízení (zákon nezakazuje jejich změnu; ustanovení⁵¹⁾ týkající se územně plánovací dokumentace by se vůči územním opatřením vydávaným na úrovni kraje nebo obce v samostatné působnosti měla použít analogicky).
- Problematické je svěřit radě kraje nebo obce příslušnost k povolování výjimek⁵²⁾ ze stavební uzávěry. Podle zákona má povolení výjimky, či zamítnutí žádosti o výjimku formu rozhodnutí, které je výsledkem jednoinstančního správního řízení vedeného kolegiálním orgánem územního samosprávného celku v oboru jeho samostatné působnosti. Zatímco na procesu pořizování územního opatření participují dotčené orgány coby vykonavatelé státní správy, při povolování výjimky se zákon o jejich roli nezmiňuje. Pomineme-li možnost, že by výjimky povoloval stavební úřad, přičemž jedním z podkladů by bylo vyjádření daného územního samosprávného celku, bylo by alespoň vhodné tento institut propracovat, a to jak po stránce hmotněprávní, tak po stránce procesní.

⁴⁶⁾ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Viz jeho § 2 odst. 6a až 9, § 2b až 2d, § 2i a 2j, § 2l a 2m, § 2n odst. 2 až 4 a § 4c a 4d. Na okraj: Podobný problém se rýsuje v souvislosti s připravovaným zákonem o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie.

⁴⁷⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Jde o platné znění ustanovení § 175 až 179a a § 225 a 226 stavebního zákona.

⁴⁸⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Jde ustanovení § 306 až 310 stavebního zákona.

⁴⁹⁾ Viz platné znění § 122 stavebního zákona. Na okraj: varující by měly být snahy o změkčení podobného ustanovení v dřívějším stavebním zákoně (srov. jeho § 18 odst. 5 a § 188a).

⁵⁰⁾ Viz § 122 odst. 5 stavebního zákona. Významné je to též ve vztahu k platnému znění jeho § 250 odst. 1 písm. h).

⁵¹⁾ Jde o § 311 odst. 2 stavebního zákona. Dovodit to lze i z § 90 odst. 1 písm. c) i. f. v návaznosti na § 174 cit. správního řádu.

⁵²⁾ Viz § 129 stavebního zákona.

- Konceptně novým jevem je veřejnoprávní podoba⁵³⁾ plánovacích smluv. Obecně vzato jde zřejmě o pokrok. Plánovací smlouvy jsou institutem nehomogenním, neboť teoretická povaha veřejnoprávní smlouvy uzavírané s krajem nebo obcí (anomálií je přitom možnost uzavřít ji s městskou částí hlavního města Prahy) je odlišná⁵⁴⁾ od teoretické povahy veřejnoprávní smlouvy uzavírané s vlastníkem veřejné infrastruktury. Z hlediska možného obsahu je otázkou, zda všechna ustanovení o závazcích územních samosprávných celků ob stojí v eventuelním testu ústavnosti. Rýsuje se nadto nijak neregulovaná dvojkolejnost spolupráce obcí s investory.
- Bolavé se zdá (i přes, či spíše kvůli jeho novelizaci) ustanovení⁵⁵⁾ „limitující“ použití požadavků na výstavbu stanovených zákonem a prováděcími právními předpisy s ohledem na „závažné územně technické nebo stavebně technické důvody nebo jiný veřejný zájem“ (novela sice limitaci na první pohled zpřisňuje, nezmiňuje však její podmíněnost, což může aplikaci ustanovení znesnadňovat). Ve skutečnosti jde o značně vágní ustanovení. Zřejmě je inspirace prováděcím předpisem k dřívějšímu stavebnímu zákonu. Coby zákonné ustanovení má ovšem toto pravidlo jinou váhu, zejména v rámci řízení před správním soudem (když ve vztahu k prováděcímu právnímu předpisu se může ultimátně uplatnit pravidlo, že jeho ustanovením není soud vázán).
- Za optimální nelze označit rozvahu mezi materií zákona a prováděcích právních předpisů. Stojí za připomenutí, že zákonný text⁵⁶⁾ je místy až příliš ovlivněn dikcí převzatou z prováděcích právních předpisů k dřívějšímu zákonu.
- Povolení záměru⁵⁷⁾ vyjadřuje úřední aprobaci jeho umístění i provedení. Právní konstrukce obsažená ve stavebním zákoně završila tendenci posilovat společné (územní a stavební) řízení vzniklou za předchozí právní úpravy. Nové řešení je konceptně správné. Je ale otázkou, zda přece jen nemělo být umožněno (z vůle žadatele) rozhodování o umístění a o provedení záměru rozdělit. Existující možnosti, které vyplývají⁵⁸⁾ jednak z „tvrdého předřešení“ umístění záměru v souladu s regulačním plánem, nebo u některých zákonem stanovených staveb v souladu s rámcovým povolením, jednak z „měkkého předřešení“ v podobě předběžné informace, nelze považovat za komplexní uspokojivé řešení.
- Staronovým problémem⁵⁹⁾ jsou fiktivní souhlasná a bezpodmínečná závazná stanoviska a jejich náprava (vydáním nového závazného stanoviska, nebo ve výsledku přezkumného řízení). Nepochybně platí, že na ochranu veřejného

⁵³⁾ Viz § 130 až 132 stavebního zákona.

⁵⁴⁾ V prvním případě je smluvní stranou nositel (subjekt) veřejné správy, ve druhém případě nikoli.

⁵⁵⁾ Srov. původní a platné znění § 137 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁶⁾ Zejména v hlavě I („Požadavky na výstavbu“) části čtvrté („Stavební právo hmotné“).

⁵⁷⁾ Viz § 197 odst. 1 a § 211 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁸⁾ Jednak § 85 a § 223, jednak § 174 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

⁵⁹⁾ Viz platné znění § 178 až 179a stavebního zákona. Poprvé v novele dřívějšího stavebního zákona, účinné od r. 2018.

zájmu sledovanou vydáním náležitě odůvodněného (o věcné důvody opřené) závazného stanoviska, nelze v případě jeho nevydání rezignovat; povinnost věcného odůvodnění fikcí nezaniká, nanejvýš se přesouvá. Z pohledu případného soudního přezkumu rozhodnutí, jehož podkladem bylo fiktivní závazné stanovisko, je třeba mít na paměti, že fiktivní závazné stanovisko trpí nedostatkem důvodů. Širší otázkou je, jak se bude soudní přezkum rozhodnutí opřených o fiktivní závazné stanovisko, popřípadě závazných stanovisek samotných vyvíjet

- Jednomu vykonavateli státní správy (typicky obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a krajskému úřadu) může být (bývá) předepsána role několika dotčených orgánů. V takové situaci zákon zásadně ukládá⁶⁰⁾ vydat koordinované závazné stanovisko a/nebo koordinované vyjádření (mezerou je, že nezmiňuje hybrid). Usilovat o koordinaci závazných stanovisek a/nebo vyjádření je samozřejmě žádoucí. Úprava ale samotnou koordinaci nekonkretizuje⁶¹⁾ nijak po stránce hmotněprávní a nedostatečně (nespecificky) po stránce procesní. Stavební zákon tak nepřináší větší pokrok oproti svému předchůdci, který předpokládat vydání koordinovaného závazného stanoviska pouze za předpokladu, že požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nebyly v rozporu. Pro úplnost se sluší dodat, že platné právo dokonce umožňuje ještě těsnější míru integrace, když v případě vykonavatele státní správy, který má v konkrétním řízení zároveň jak roli dotčeného orgánu, tak roli stavebního úřadu, nabízí možnost zahrnout⁶²⁾ vydání závazných stanovisek a vyjádření do společného řízení.
- Samostatnou úpravu vyjádření vlastníka veřejné dopravní nebo technické infrastruktury⁶³⁾ lze uvítat, nicméně přetrvává mlčení ohledně právní povahy vyjádření a právní ochrany proti němu. Činnost vlastníků veřejné infrastruktury spočívá v poskytování veřejně prospěšných služeb, které sice může být považováno za výkon nevýsostné nevrchnostenské veřejné správy prostředky soukromého práva⁶⁴⁾, nicméně to neznamená, že by tito vlastníci byli správními orgány ve smyslu správního řádu nebo soudního řádu správního. Když zákonné úpravy týkající se jednotlivých segmentů veřejné infrastruktury jinou cestu neukazují, nezbyvá než reagovat na vzniklé neshody pořádkem soukromého práva. Formulovat obecné řešení je žádoucí, ale vyžaduje to podrobnější teoretickou diskusi.
- Ve vztahu k úpravě vad, jejichž důsledkem je odložení žádosti⁶⁵⁾, je otázkou, zda všechny zákonem zmíněné vady jsou zřejmé ihned na začátku, nebo zda

⁶⁰⁾ Viz § 176 stavebního zákona. K výjimkám viz jeho odstavec 3.

⁶¹⁾ Naposled uvedené ustanovení zmiňuje pouze podobu závěru koordinovaného úkonu (odstavec 4) a odkazuje na přiměřené použití ustanovení správního řádu o společném řízení a o řešení rozporů (druhá věta odstavce 1). Jasně do věci nepřináší ani ustanovení § 18 stavebního zákona.

⁶²⁾ To vyplývá z ustanovení věty druhé § 140 odst. 2 cit. správního řádu. Z pohledu dnešní praxe dosud jde o možnost ryze teoretickou.

⁶³⁾ Viz § 180 a 181 v návaznosti na § 10 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona.

⁶⁴⁾ Viz např. usnesení zvláštního senátu ze dne 30. listopadu 2021, č. j. Konf 17/2020-15.

⁶⁵⁾ Viz § 185 odst. 3 a 4 stavebního zákona.

některé⁶⁶⁾ mohou vyjít najevo i později. Ve druhém případě by vhodnější, než odložení žádosti bylo zastavení řízení. Zákon by měl pamatovat na obojí. Nad rámec této věcné pochybnosti je předmětné ustanovení problematické po stránce terminologické (zejména samo o sobě⁶⁷⁾, ale v detailu i z hlediska kompatibility se správním řádem⁶⁸⁾).

- Prostý souhlas vlastníka⁶⁹⁾ pozemku, na němž má být záměr uskutečněn, je pro stavební úřad čitelnější než soukromoprávní titul založený formální smlouvou. Pozici stavebníka posiluje nemožnost zpětvzetí souhlasu po podání žádosti o povolení záměru. Schází pravidlo pro případ pochybností vzniklých proto, že se zpětvzetí souhlasu s podáním žádosti mohlo „minout“. Uživatele může mást „upozadění“ faktu, že souhlas je soukromoprávním jednáním vlastníka a že platnost souhlasu bude posuzována podle ustanovení občanského zákoníku.
- Funkci stavebního úřadu plní řádově vyšší počet vykonavatelů státní správy, než jak tomu mělo být podle původního předpokladu (= vize státní stavební správy). Pro řadu „malých“ stavebních úřadů může být obtížné posuzovat soulad záměru⁷⁰⁾ s územně plánovací dokumentací, popřípadě s cíli a úkoly územního plánování. Oporu by mohl přinést kvalifikovaný projev vůle úřadu územního plánování⁷¹⁾ v roli dotčeného orgánu v řízení před stavebním úřadem. Bez výslovné zákonné úpravy lze uvažovat pouze o vyjádření. Požadavku stavebního úřadu by měl úřad územního plánování vyhovět s ohledem na ustanovení o součinnosti orgánů veřejné správy.
- Stavební zákon neobsahuje, na rozdíl od dřívější zákonné úpravy, ustanovení týkající se soukromoprávních námitek, které nejsou námitkami o existenci nebo rozsahu věcných práv. I bez takové úpravy lze mít za to, že si stavební úřad o námitce učiní úsudek a (aniž by odkazoval na uplatnění námítky u soudu a přerušoval řízení) rozhodne ve věci.
- Ustanovení o prodloužení platnosti povolení záměru⁷²⁾ je poněkud neuspořádané, ale zřejmě platí, že prodloužit lze i nejdelší (desetiletou) v zákoně uvedenou dobu. Otázkou je, zda lze uspokojivě vystačit se stanoveným hlediskem pro posuzování žádosti o prodloužení. Úprava by měla zohlednit schopnost řádného dokončení stavby, nebo alespoň bránit spekulativnímu prodlužování platnosti. Dalším (zčásti souvisejícím, zčásti samostatným) problémem je povinnost nařídít odstranění stavby⁷³⁾

⁶⁶⁾ Srov. § 185 odst. 3 písm. b) s ohledem na § 162 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁷⁾ Zatímco součástí žádosti je dokumentace pro povolení záměru, ustanovení zmiňuje (i jinou) projektovou dokumentaci (k těmto pojmům viz § 157 stavebního zákona). Nadbytečnost lze sotva obhájit potřebou vyvolanou zpětnými odkazy na přiměřené či obdobné použití tohoto ustanovení v § 242 odst. 2, v § 246 a v § 262 (a jinde implicitně).

⁶⁸⁾ Ve smyslu správního řádu (viz jeho § 43) jde o „odložení věci“ (nikoli žádosti).

⁶⁹⁾ Viz § 187 odst. 2 až 5 stavebního zákona. Mimo diskusi zatím zůstává otázka, zda má stavební úřad soukromoprávní titul k výstavbě vůbec zkoumat.

⁷⁰⁾ Viz § 193 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona.

⁷¹⁾ Viz § 25 stavebního zákona.

⁷²⁾ Viz § 198 odst. 1 a 3 až 5 stavebního zákona.

⁷³⁾ Viz § 250 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. Taková stavba již musela být zahájena, takže jde o lhůtu

nedokončené v době platnosti povolení. Snaha omezit rozestavenost je obecně velice chválná, nicméně je sporné, zda byl k dosažení cíle zvolen adekvátní prostředek, či zda byl náležitě propracován. Zejména v případě, že platnost povolení zanikne bez toho, že by stavebník o její prodloužení požádal, nutno připustit dodatečné („opětovné“) povolení záměru (ústavně nonkonformní by bylo, kdyby opomenutí požádat o prodloužení platnosti mělo pro vlastníka stavby horší důsledky než skutečnost, že od počátku stavěl bez předepsaného povolení). Ke komplexnějšímu řešení⁷⁴⁾ nežádoucí rozestavenosti je ještě daleko.

- Mezeru stavebního zákona (stejně tak ale jeho bezprostředního předchůdce) lze spatřovat v absenci pravomoci stavebního úřadu zrušit povolení záměru z důvodu zjištění neodstranitelné závady na stavbě vzniklé při provádění stavby, která brání pokračování stavebních prací.
- Specifika odvolacího řízení⁷⁵⁾ vyvolávají hned několik otázek. První se týká rozsahu uplatnění těchto ustanovení (na jednu stranu nejde jen o rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, ale i o rozhodnutí o některých jiných žádostech, na druhou stranu nemůže jít o všechna rozhodnutí vydávaná v řízení vedeném o dané žádosti). Druhá pak možného formátu rozhodnutí odvolacího správního orgánu ve vztahu k úpravě obsažené ve správním řádu (zda jde o výlučnost, která nedává žádný prostor pro jeho subsidiární uplatnění⁷⁶⁾, či nikoli). Konečně je třeba zdůraznit, že i jakkoliv zpřísněná koncentrace je podřazena legalitě. Závažným praktickým problémem jsou zvýšené kapacitní nároky⁷⁷⁾ na činnost odvolacích správních orgánů. Důvodná může být i obava z demotivace některých správních orgánů I. stupně.
- Několikerá forma stanovení ochranného pásma je našemu právnímu řádu v současnosti vlastní, ale modelově vzato se jako optimální forma jeví opatření obecné povahy. Dvě formy (rozhodnutí a opatření obecné povahy) upravené stavebním zákonem⁷⁸⁾ a jejich rozhraní budí rozpaky. Co rozumět „blíže neurčeným“ okruhem osob ve vztahu k „jmenovitému určení“ osoby, které je znakem rozhodnutí? V případě správního řízení by mělo být jasně uvedeno, že osoby, jejichž nemovitost je zasažena ochranným pásmem, mají postavení esenciálních účastníků. V širším kontextu by pozornost zasloužila ochranná pásma, která podle některých jiných zákonů vznikají jako důsledek právní moci rozhodnutí o povolení záměru

desetiletou (vztažení tohoto ustanovení na pozbytí platnosti nabyté podle dřívějších předpisů by z titulu nepřipustné retroaktivity nemělo přicházet do úvahy).

⁷⁴⁾ Diskutovat lze o doplnění hledisek pro posuzování žádosti ve smyslu výše uvedeném, o případném (staronovém) stanovení lhůty pro provedení záměru a dále o trestnosti jejího nedodržení bez závažných důvodů, popřípadě i o krajním prostředku spočívajícím v zásahu do vlastnického práva ke stavbě.

⁷⁵⁾ Ustanovení § 225 a § 226 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

⁷⁶⁾ Jde zejména o zákaz změny kvůli hrozbě újmy z důvodu ztráty možnosti odvolat se a o zákaz změny k horšímu, ale i o rozsah přezkoumávání z hlediska věcné správnosti.

⁷⁷⁾ Může si odvolací správní orgán „ulevit“ pomocí dožadání?

⁷⁸⁾ Viz § 218 odst. 1 stavebního zákona.

(alternativní modelový koncept paralelního řízení o žádosti a postupu stanovení ochranného pásma opatřením obecné povahy není tak neschůdný, jak se může na první pohled zdát).

- Příínos návratu k tradiční podobě kolaudace⁷⁹⁾ (kolaudační rozhodnutí coby výsledek kolaudačního řízení) je devalvován mezerou v úpravě hledisek rozhodování o žádosti o kolaudaci (chybí hledisko způsobilosti stavby k užívání), příliš stroze je upraven postup a možné výsledky řízení. Není zanedbatelné, že standardem pro kolaudaci je (ve srovnání s dřívější úpravou) méně podrobná projektová dokumentace (dokumentace pro povolení záměru). Rozlišit mezi tolerovatelnou nepodstatnou odchylkou, odstranitelným drobným nedostatkem a závažnější závadou nemusí být triviální a praxe stavebních úřadů může divergovat.
- Zavádějící je (stejně jako v předchozí úpravě) uplatnění nijak (s ohledem na odlišnou povahu předmětných změn od ostatních změn v užívání stavby) nespécifikovaného rekolaudačního režimu⁸⁰⁾ změny doby trvání dočasné stavby a změny dočasné stavby na stavbu trvalou. Pochybnosti umocňuje existence samostatného institutu⁸¹⁾ povolení prodloužení doby trvání stavby.
- Zákon se nezmiňuje o osobě, která může podat žádost o povolení k odstranění stavby, Implicitně platí, že ji může podat pouze vlastník stavby. Zákon v souvislosti se záměrem veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření neumožňuje, aby žádost o povolení odstranění stavby, která uskutečnění záměru brání, podal stavebník. Ve srovnání⁸²⁾ s úpravou rozhodování o žádosti o reparcelaci (dělení nebo scelení pozemků) jde o bezdůvodný rozdíl. Při bázlivém pohledu na věc se může jevit, že tato drobnost znesnadní až znemožní vydat povolení záměru a provést případné vyvlastnění při nedostatku vůle vlastníka stavby, která má být odstraněna.
- Ke komplikacím snad nepovede problematická formulace předpokladů odstranění nepovoleného záměru (má jít o povolení podle „tohoto“ zákona). Rozumný zákonodárce nemohl⁸³⁾ zamýšlet implicitní stavebněprávní amnestii. Pikantní je, že stejným neduhem zpočátku trpěl i předchozí stavební zákon (a až po několika letech bylo v jeho textu slovo „tímto“ nahrazeno slovem „stavebním“).

⁷⁹⁾ Viz § 230 až 235 stavebního zákona.

⁸⁰⁾ Viz § 239 až 244 stavebního zákona. K tomu viz i jeho § 5 odst. 5 a § 6 odst. 2 písm. e).

⁸¹⁾ Viz § 260 stavebního zákona, který se týká dočasných staveb (u trvalých staveb se doba trvání nestanoví). Toto ustanovení (na rozdíl od „rekolaudačního“ ustanovení) nezmiňuje změnu stavby dočasné na stavbu trvalou. Pro úplnost je třeba vnímat i mezidobí od uplynutí doby trvání stavby do zahájení řízení o povolení jejího prodloužení (viz § 254 odst. 1 stavebního zákona), ale i faktické trvání stavby po uplynutí doby trvání během lhůty stanovené k odstranění stavby [§ viz § 211 odst. 2 písm. a) téhož].

⁸²⁾ Viz třetí větu § 216 odst. 1 stavebního zákona.

⁸³⁾ Poněkud zmatečně ale působí text cit. důvodové zprávy na str. 352: „Nový režim odstraňování nepovolených staveb se uplatní na stavby zahájené po nabytí účinnosti zákona. Tvrzení, že stavba byla zahájena dříve (před účinností nové úpravy), musí stavebník v řízení prokázat.“ Světlo do věci mohlo při zachování této formulace vnést přechodné ustanovení (to ale chybí).

- Je správné, že se řízení o nařízení odstranění stavby prováděné/provedené bez potřebného povolení nebo v rozporu s ním vede společně⁸⁴⁾ s řízením o žádosti o jejím dodatečném povolení. Spojit řízení z moci úřední s řízením o žádosti se může zdát podivné, ale je možné. Výsledkem má být jediné rozhodnutí o osudu tzv. černé stavby. Ustanovení však není dostatečně instruktivní. Legitimita předpokladu dodatečného povolení stavby spočívajícího⁸⁵⁾ ve včasné úhradě pokuty za přestupek je pochybná. V širších souvislostech je škoda, že úprava nijak (ani pozitivně, ani negativně) nereaguje na situaci nastalou pozdější změnou, popřípadě (v dosud nepokrytém území) vydáním územně plánovací dokumentace, která by umožňovala (prve nemožné) dodatečné povolení stavby, zda má vliv na pravomocné rozhodnutí, jímž bylo nařízeno odstranění stavby. Lze ještě dodat, že absence specifické úpravy pro případ, že se předpoklad neoprávněnosti stavby nepotvrdí, vyžaduje i nadále vystačit s judikatorní záplatou ("nenařizovat" odstranění stavby), která vzbuzuje pochybnosti ohledně vzniku překážky věci rozhoduté.
- Je rovněž správné, že stavební zákon převzal a rozvedl institut⁸⁶⁾ opakovaného řízení a nového povolení záměru. Sporné může být obecně ukládat stavebníkovi (zde označovaného jako „povinný“), aby prokázal splnění předpokladů povolení záměru. Mělo by i v tomto ohledu záležet na tom, zda stavebník nezákonnost zrušeného povolení způsobil, resp. nakolik se o ni přičinil. Požadavek dobré víry stavebníka pochybnost neodstraňuje, neboť je až následný. Modelovou představou o opakovaném řízení narušuje akcent na posuzování újmy vzniklé „nenařízením odstranění stavby“ (primárně přece o její odstranění v tomto případě vůbec nejde). Pomíjí se zde skutečnost, že opakované řízení by mělo vycházet, nakolik to není vyloučeno pozdější změnou faktických okolností, popřípadě pokud pozdější změna právních předpisů nemá dopadat i na dříve provedené stavby, ze stavu v době původního řízení.
- Institut obnovy stavby⁸⁷⁾ zničené/poškozené mimořádnou událostí (živelní pohromou nebo závažnou havárií) přináší zpestření stavebním zákonem upravených režimů vzniku oprávnění provádět stavbu [je to jediný případ oznamovacího (tzv. podmíněně volného) režimu v celém zákoně]. Jde ovšem o ustanovení značně chaotické, s nejasným rozhraním oznamovacího, povolovacího a zakazovacího režimu a k tomu všemu ještě překypující lhůtami. Otázek je hned několik: Jaký je význam marného uplynutí (stavebníkovi) lhůty pro oznámení obnovy a (stavebnímu úřadu) lhůty pro vyrozumění, že oznámená obnova vyžaduje povolení? Jaké jsou účinky vyrozumění? Kdo je účastníkem řízení o vydání povolení? Jde skutečně o případné povolení obnovy, nebo (jen) o stanovení jejích

⁸⁴⁾ Viz § 250 odst. 1 písm. b) a odst. 2, § 251 a 252, § 253 odst. 1, § 254 odst. 1 a § 255 až 257 stavebního zákona. Spojení vyplývá z § 255 odst. 4. V § 257 jde o jeden (jediný) výrok.

⁸⁵⁾ Konkrétně § 256 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

⁸⁶⁾ Viz § 258 a 259 v návaznosti na § 250 odst. 1 písm. c) a odst. 2 a § 254 odst. 2.

⁸⁷⁾ Viz § 264 se zřetelem na větu první § 265 odst. 1 stavebního zákona.

„podmínek“? Má smysl vyloučení odkladného účinku odvolání proti povolení? Může být zákaz provést obnovu vysloven i po marném uplynutí lhůty pro vydání povolení? Co s pokračováním obnovy, popřípadě s již dokončenou obnovou v případě, že stavebník po oznámení obnovy „započal s pracemi směřujícími k obnově“ a následně mu bylo oznámeno vyrozumění? Karikováním úpravy by bylo, kdyby disproporce, které mohou vznikat v souvislosti s ohledem na důsledky nevydání až nesmyslnou lhůtou pro vydání povolení, stavební úřad „vyřešil“ vydáním vabank rozhodnutí. S ohledem na podobnost bude u povolení obnovy stavby podle všeho nejlépe vycházet z přiměřeného použití ustanovení o řízení o povolení záměru.

- V úpravě stavební kontroly zjevně schází⁸⁸⁾ obecné nápravné opatření (uložení povinnosti „zjednat nápravu“ a stanovení přiměřené lhůty k jejímu dobrovolnému splnění). Je to až s podivem, neboť obdobný institut zná několik desítek zákonů a byl obsažen i v dřívějších stavebních zákonech.
- Preciznost formulace skutkových podstat přestupků zpochybňuje zbytečný a nevysvětlitelný rozdíl⁸⁹⁾ mezi předpoklady odstranění nepovoleného záměru (záměr je „prováděn nebo proveden“) a předpoklady jeho trestnosti (záměr má být „proveden“).
- Specifika soudního přezkumu⁹⁰⁾ vzbuzují pozornost již požadavkem projednat a rozhodnout věc „přednostně s nejvyšším urychlením“ bez ohledu na obsah napadeného rozhodnutí, jehož účinky soud odložil. Rozpory lze očekávat v názorech na splnění předepsaných předpokladů změny správního rozhodnutí soudem. Ve vztahu k pozdním peripetiím správního řízení (prohlášení nicotnosti, přezkumné řízení, „postpravomocné“ prominutí zmeškání odvolání, obnova řízení) jde o úpravu chybějící nebo nedotaženou; úvahy o doplnění lze vztáhnout jak k postupu správního orgánu, tak k postupu soudu.

Na závěr

Celkově se nelze ubránit dojmu, že „je toho příliš mnoho“.

Uvedené slabiny se dnes ještě možná ve větší míře podávají z úvah nad textem zákona a pouze v menší míře se projevují v praxi. Důvodem jejich přehlížení by ale nemělo být přesvědčení, že v praxi nebudou představovat významnější potíže. Autoritu práva totiž snižuje i jejich latentní existence.

Díky nestabilitě (zejména díky dalším voláním po změnách) a díky různým (nejen popsaným) slabinám se nynější stavební zákon jeví jako bolavý. Vcelku přirozeně vyvstává otázka, jak veřejnému stavebnímu právu pomoci.

⁸⁸⁾ Nedostatečnou náplastí je výzva k odstranění zjištěných nedostatků podle § 292 odst. 4 stavebního zákona.

⁸⁹⁾ Srov. ustanovení § 250 odst. 1 písm. b) a § 301 odst. 1 písm. a) a b) stavebního zákona. Rozdíl by bylo možné překlenout rozumným výkladem (provedená část prováděné stavby je sama stavbou), který ale v minulosti narazil na (problematickou) judikaturu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. dubna 2020 č. j. 45 A 124/2017-30).

⁹⁰⁾ Ustanovení § 306 až 309 stavebního zákona.

Od řady věcných nedostatků mohou odpomoci (promyšlené) novely. Sotva ale lze od novel očekávat významnější nápravu vad terminologických a především systematických.

Již krátce po přijetí nynějšího stavebního zákona se objevil názor, že alternativou je zahájení přípravy (dalšího) nového stavebního zákona [domácí diskuse a konec konců i starší historie, jakož i nové zkušenosti ze sousedního Slovenska ukazují, že může jít o zákony dva (o územním plánování a o stavebním řádu)]. Vlastnímu legislativnímu úsilí by ale měla předcházet poctivá odborná diskuse týkající se jak věcných řešení, tak jejich právního vyjádření.

Zkušenost velí: neuspěchat!

Shrnutí:

Stavební zákon z r. 2021 byl již několikrát novelizován. Kvalitu normativního textu primárně negativně ovlivnil přespřílišný tlak na přijetí zákona. Významným zvratem byla novelizace, která znamenala ústup od konceptu státní stavební správy a která nebyla uspokojivě promítnuta do zbytku zákona. Na řadě příkladů lze ukázat, že zákon má mnoho terminologických, systematických i věcných slabin. Již nyní se rýsuje potřeba přípravy nového stavebního zákona, popřípadě rozdělení materie do dvou zákonů. Mělo by se tak stát po poctivé odborné diskusi a beze spěchu.

Klíčová slova: veřejné stavební právo, stavební zákon, slabiny zákona, terminologické slabiny, systematické slabiny, věcné slabiny.

On some weaknesses of the building code – summary:

The Building Act 2021 has already been amended several times. The quality of the normative text has primarily been negatively affected by excessive pressure to pass the law. A significant reversal was an amendment that represented a retreat from the concept of state building administration and which was not satisfactorily reflected in the rest of the law. A number of examples show that the law has many terminological, systematic and substantive weaknesses. There is already a need to prepare a new Building Act, or to split the matter into two acts. This should be done after an honest professional discussion and without haste.

Keywords: public construction law, construction law, weaknesses in the law, terminological weaknesses, systematic weaknesses, substantive weaknesses.