

# Nový stavební zákon v kontextu základních zásad činnosti správních orgánů

**JUDr. ROMAN KOČÍ, MBA, MSc**

vedoucí Odboru právního a legislativního  
Krajského úřadu Plzeňského kraje

**DOI:** <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.235-243>

## **Klíčová slova:**

nový stavební zákon, veřejné stavební právo, základní zásady činnosti správních orgánů, zásada rychlosti a hospodárnosti, správní řád

## **Úvod**

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila dne 13. července 2021 nový stavební zákon. Ten byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 283/2021 Sb. Jedná se o klíčový právní předpis, který by měl výrazně reformovat veřejné stavební právo a měl by vést k výraznému zlepšení situace v dané oblasti. Cílem nového zákona je především zrychlení a zjednodušení procesů ve veřejném stavebním právu. Zrychlením je myšlen záměr na co nejrychlejší povolání staveb, zjednodušením pak zejména povolání staveb pouze v jednom povolovacím řízení a integraci většiny dotčených orgánů do struktury stavebních úřadů. Procesy ve veřejném stavebním právu by podle nového stavebního zákona měla zajišťovat nově konstituovaná státní stavební správa, tj. stavební úřady by již neměly být orgány územních samosprávných celků. K přijetí nového stavebního zákona vedla poměrně složitá cesta. Vše bylo činěno na podkladě nedobré situace v oblasti povolání staveb v České republice, která zde panuje již téměř dvě dekády a nedokázal ji vyřešit ani stávající stavební zákon z roku

2006, jehož ambicí bylo to samé, co je ambicí i nového stavebního zákona. Tedy procesy ve veřejném stavebním právu zrychlit a zjednodušit.<sup>1</sup>

Klíčové téma nového stavebního zákona – zrychlení a zjednodušení procesů ve veřejném stavebním právu, má bezprostřední návaznost (také) na soulad nového stavebního zákona se základními činnostmi správních orgánů definovaných v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“). Realizace těchto zásad totiž k popsanému cíli vede, neboť správní řád vychází rovněž z principu rychlosti a hospodárnosti postupů při výkonu veřejné správy. Zbývá tedy odpověď na otázku, zda jsou základní zásady činnosti správních orgánů promítnuty do nového stavebního zákona? Pokusím se o to alespoň stručnou formou v tomto příspěvku.

## Nový stavební zákon

Nový stavební zákon považuji za nejdůležitější právní předpis v oblasti veřejného práva minimálně za poslední dekádu. Situace na úseku povolování staveb, resp. obecně situace na úseku veřejného stavebního práva je v České republice tristní. Pomalost procesů, formalismus, neefektivita, neodbornost, neprofesionalita, neochota řádně hájit veřejný zájem, podléhání soukromým zájmům na úkor řádného výkonu veřejné správy, absolutní nejednotnost v rozhodování a v kvalitě výstupů stavební úřadů atd. Vše toto a mnoho dalšího je zcela příznačné pro české veřejné stavební právo, které lze jen stěží označit za právo odpovídající době 21. století.

Nejde však jen o oblasti stavebního práva. Nedobrý stav věcí zde se vyskytující se promítá i do dalších oblastí života v České republice. Pakliže se dlouhodobě nedaří zlepšit kvalitu veřejného stavebního práva, pak nelze v dlouhodobém horizontu předpokládat účinný rozvoj a prosperitu České republiky. Situace je nyní závažnější než kdy dříve zejména s ohledem na možnosti, které se nabízejí z prostředků Evropské unie (např. finančně velmi velkorysý Národní plán obnovy), které lze účinně využít jen při fungujícím prostředí povolování staveb. V porovnání s některými jinými např. východoevropskými zeměmi

---

<sup>1</sup> Více k souvislostem vedoucím k přijetí nového stavebního zákona viz třeba: KOČÍ, Roman. *Nový stavební zákon v souvislostech*. In: epravo.cz [online]. 21. 6. 2021. [cit. 18.11.2022] Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-je-mozne-zrychlit-zefektivnit-a-zkvalitnit-vykon-statni-spravy-114352.html>.

Česká republika v oblasti rozvoje stavebnictví výrazným způsobem zaostává (viz např. intenzivní budování veřejné dopravní infrastruktury v Maďarsku nebo v Polsku). Srovnání s tradičními státy západní Evropy je skoro nemožné. Stačí být pouhým krátkodobým návštěvníkem Německa, Francie, Itálie a dalších zemích, aby si člověk bytostně uvědomil tu obrovskou propast v oblasti výstavby (ale i stavební kultury) v České republice a těchto zemích. Srovnání je hrozné, a to ve všech aspektech, od veřejně prospěšných staveb až po stavby občanské vybavenosti.

Existuje mnoho důvodů, proč je u nás situace na úseku výstavby (zejména výstavby zajišťované veřejným sektorem) tristní. Nejde jen o stávající stavební zákon, těch důvodů je mnohem více. Obecně, výkon veřejné správy v České republice není na požadované úrovni. V klidných dobách lze tuto skutečnost více či méně dobře „maskovat“ vždy dobře se hodícími důvody (neexistence příslušného zákona, byrokratická zátěž, nedostatek personálních zdrojů apod.). V krizových dobách, jako třeba v období pandemie koronaviru, se nedobrý výkon veřejné správy projeví zcela neúprosně. A není to vůbec pěkné zjištění.<sup>2</sup>

Nový stavební zákon se snaží situaci na úseku veřejného stavebního práva výrazně změnit. Podle názoru autora tohoto příspěvku je aktuální znění nového stavebního zákona dobrou výchozí základnou pro výrazné pozitivní změny ve veřejném stavebním právu, byť budou velmi náročné. K tomu je zapotřebí dodat, že nyní je v legislativním procesu velká věcná novela nového stavebního zákona, která jej, zejména institucionálně, výrazně mění. K tomu se ale vraťme později.

## **Základní zásady činnosti správních orgánů**

Základní zásady v činnosti správních orgánů jsou stanoveny především ve správním řádu. Základní zásady pomáhají lépe pochopit smysl a účel jednotlivých ustanovení správního řádu, které musejí být vykládány ve vazbě na tyto zásady, není-li výslovně stanoveno jinak.<sup>3</sup> V oblasti správního práva je možné tyto zásady považovat za zásady univerzální, které jsou typické pro správní činnosti správních orgánů. Jejich naplňováním dochází k realizaci dobré veřejné

---

<sup>2</sup> K činnosti veřejné správy obecně viz třeba srovnání in HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 119–120.

<sup>3</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš, POUPEROVÁ, Olga, ŠKUREK, Martin. *Správní právo procesní*, Praha: C. H. Beck, 2021, s. 22–23.

správy v širším smyslu (zákonost správy, ochrana veřejných zájmů, hospodárnost, rychlost atd.).<sup>4</sup>

Jestliže se jedná o univerzální zásady ve správním právu, pak se logicky musejí týkat i činnosti stavebních úřadů. Základní zásady nemusí a vesměs nejsou explicitně vyjádřeny ve speciálních zákonech na úseku správního práva. Tak tomu je i u nového stavebního zákona. Obsah zákona se však základními zásadami při činnostech stavebních úřadů prolíná, jak bude uvedeno níže.

Dle mého názoru by z hlediska dodržování základních zásad nemělo jít o prostou povinnost správních orgánů, ale o zcela přirozený způsob, jak realizovat výkon veřejné správy. Předmětné zásady jsou nutným minimem pro to, aby veřejná správa byla v České republice realizována žádoucím způsobem.

Správní řád a právní teorie<sup>5</sup> pracuje s poměrně širokou škálou základních zásad činnosti správních orgánů. Pro potřeby tohoto příspěvku výslovně uvedme výčet následujících základních zásad.

**Zásada zákonitosti** (§ 2 odst. 1 správního řádu) podle níž správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.

**Zásada zákazu zneužití pravomoci správního orgánu** (§ 2 odst. 2 správního řádu) znamená, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

**Zásada proporcionality a subsidiarity** (§ 2 odst. 3 správního řádu) podle níž správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

**Zásada souladu s veřejným zájem** (§ 2 odst. 4 správního řádu) znamená, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.

**Zásada ochrany dobré víry** (§ 2 odst. 3 správního řádu) podle níž správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře,

**Zásada ochrany legitimního očekávání** (§ 2 odst. 4 správního řádu) znamená, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného

---

<sup>4</sup> K pojmu „dobrá veřejná správa“ srov. např. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 50 an.

<sup>5</sup> Srov. např. POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 28–71.

případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

**Zásada materiální pravdy** (§ 3 správního řádu) je založena na předpokladu, že nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

**Zásada procesní rovnosti dotčených osob** (§ 7 správního řádu) znamená, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

**Zásada součinnosti správních orgánů** (§ 8 odst. 1 správního řádu) podle níž správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby.

**Zásada rychlosti a hospodárnosti** (§ 6 odst. 1 a odst. 2 správního řádu) znamená, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.

## **Prolnutí základních zásad činnosti správních orgánů do nového stavebního zákona**

Již výše bylo uvedeno, že snahou zákonodárce pro přípravě a následném schválení nového stavebního zákona bylo, aby se výrazně zlepšila situace na úseku veřejného stavebního práva v České republice. Akcentována byla zejména snaha po zrychlení a zjednodušení procesů.<sup>6</sup> Tomuto záměru odpovídá především zásada rychlosti a hospodárnosti uvedená v § 6 odst. 1 a odst. 2 správního řádu, tedy že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů a správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Jsem přesvědčen, že nový stavební zákon (v aktuálně platném znění) tento základní předpoklad vedoucí k jeho schválení splňuje a aplikace nového zákona v praxi by uvedené cíle měla naplňovat. A to zejména z těchto základních důvodů.

Nový stavební zákon především zavádí pouze jedno povolovací řízení (§ 182 an.). Ruší se tedy více jak deset současných povolovacích řízení staveb

---

<sup>6</sup> Bliže k této záležitosti viz např.: KORBEL, František. *Nový stavební zákon*. Bulletin advokacie. 2020, č. 3/2020, s. 11 an.

obsažených v aktuálně platném stavebním zákoně z roku 2006. Velmi významné je zejména zrušení řízení o umístění stavby (územní řízení), které je velmi časově i věcně náročné. Jedním povolovacím řízením zákonitě dojde ke zrychlení procesu povolování staveb, kdy namísto minimálně dvou správních řízení (o umístění stavby a o povolení stavby) bude stavební úřad realizovat jen jedno řízení. Tímto novým stavební řád jednoznačně naplňuje zásadu rychlosti a hospodárnosti.<sup>7</sup>

Nový stavební zákon a speciální právní předpisy s ním související (viz zejména změnový zákon č. 284/2021 Sb.) integruje většinu dotčených orgánů do jednotné struktury stavebních úřadů. Tyto dotčené orgány pak nebudou vydávat závazná stanoviska jako samostatné dotčené orgány, ale budou působit jako integrální součást stavebních úřadů a jejich vyjádření se stane interním podkladem pro stavební úřad při povolování stavby. Odvolání tedy nebude možné proti každému jednotlivému závaznému stanovisku, ale jen proti povolení záměru jako celku. Opětovně jde o výrazné zrychlení a zjednodušení procesů. V tomto novém stavební úřad reflektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti, zásadu součinnosti správních orgánů a zásadu proporcionality (co nejmenší zásah do práv účastníků řízení).

Nový stavební zákon dále zavádí určitým způsobem omezený apelační princip v rozhodování odvolacího správního úřadu (§ 225 odst. 1). Ten spočívá na principu, že dojde odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změní. Odvolací správní orgán tak již nebude moci uplatňovat velmi frekventovanou současnou praxi, kdy v rámci úplné apelace<sup>8</sup> neustále vrací rozhodnutí stavebního úřadu I. instance zpět k novému projednání (často pouze z alibistických důvodů), čímž se celý proces neúměrně zdržuje. Opět jde o promítnutí zásady hospodárnosti a rychlosti, zásadu souladu s veřejným zájmem (který zkoumá a prosazuje i odvolací orgán) a zásadu materiální pravdy (kterou koriguje či přímo nalezne odvolací orgán).

Nový stavební zákon přináší jednotnou státní stavební správu. Tu budou tvořit orgány státní správy (nikoliv samosprávy) v hierarchické soustavě v jejíž čele bude Nejvyšší stavební úřad. Procesy veřejného stavebního práva

---

<sup>7</sup> Právě uvedené ale samozřejmě nemůže platit zcela absolutně. Pokud ten který stavební úřad řízení o povolení stavby přeruší na několik měsíců za účelem předložení dalších dokumentů a podkladů, ke zrychlení oproti současnému stavu nedojde. Toto je pak věcí přístupu jednotlivých stavebních úřadů, resp. jejich metodického a kontrolního vedení.

<sup>8</sup> Blíže k apelaci odvolacího orgánu srov. např.: JEMELKA, Luboš., PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 567 an.

tak konečně budou efektivně metodicky řízeny a koordinovány, konečně dojde k jednotnému rozhodování stavebních úřadů, což bude možné v systému jednotné státní stavební správy prosadit (v prostředí stavebním úřadů jakožto orgánů územních samospráv toto účinně prosadit nelze). Takto zkoncipovaná státní stavební správa pak bude naplňovat zásadu legitimního očekávání, zásadu souladu s veřejným zájmem a zásadu zákazu zneužití pravomoci správního orgánu (což bude moci být v jednotné státní stavební správě kontrolováno, hodnoceno a případně řešeno nápravnými prostředky).

Nový stavební zákon přichází s poměrně rozsáhlým konceptem digitalizace procesů (viz § 267 an.). Nejedná se, bohužel, o kompletní digitalizaci procesů, kupř. žádosti stavebnímu úřadu (včetně žádosti o povolení záměru) bude i nadále možné podat nejen elektronicky, ale i písemně (§ 172 odst. 2). Přesto je digitalizací procesů v novém stavebním zákoně jednoznačně odvozovat naplňování zásady rychlosti a hospodárnosti.

## **Velká věcná novela nového stavebního zákona**

V době koncipování tohoto příspěvku probíhají legislativní práce na velké věcné novele nového stavebního zákona. Věcná novela již byla schválena vládou, aktuálně bude zařazena na program jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Novela přináší řadu institucionálních a procesních změn. Zejména se ruší jednotná státní stavební správa a zůstanou zachovány stavební úřady na obcích. Novela opětovně zavádí závazné stanovisko a rozmělnuje integraci dotčených orgánů, které na některých úsecích státní správy budou znovu působit jako samostatné správní orgány.

Není samozřejmě jasné, s jakým výsledkem bude velká věcná novela schválena v parlamentu. Nicméně nyní jde o velmi nepříznivou situaci. Velká část pozitivních věcí, které nový stavební zákon přináší, je ohrožena. Stávající stav na úseku veřejného stavebního práva opakovaně prokázal, že zlepšení situace přinese jen výrazná a komplexní změna stávající legislativy. A tou změnou je nový stavební zákon v aktuálně platném znění (byť není změnou zcela ideální, což ale není asi žádný právní předpis).

Velká věcná novela nového stavebního zákona je založena na premise, že stávající stav fungování stavebních úřadů, resp. procesů ve veřejném stavebním právu, není až tak problematický a řešení přinese digitalizace procesů. Není tak nutné přicházet se žádnými dalšími komplexními řešeními, není nutné jakkoliv

restrukturizovat stávající soustavu stavebních úřadů. Situace se nápadně podobá roku 2006, kdy byl schválen v současnosti platný stavební zákon. I ten byl prezentován jako nástroj, který účinně vyřeší problémy stavebního práva (už v roce 2006!), přičemž žádné zásadní pozitivní změny ve skutečnosti nepřinesl a situace v roce 2022 je po bezmála 30 novelizacích stavebního zákona z roku 2006 mnohem horší než kdy předtím. Tuto situaci už nelze znovu připustit a zákonodárce si toho musí být důsledně vědom.

Jestliže dojde ke schválení velké věcné novely stavebního zákona, velká většina výše citovaných zásad činnosti správních orgánů nebude naplněna. Bude zakonzervován současný stav, který, a praxe nás o tom dnes a denně přesvědčuje, příliš nekoresponduje se základními zásadami činnosti správních orgánů v oblasti veřejného stavebního práva. Bylo by velkou chybou toto – z různých důvodů – „nevidět“.

## **Závěr**

Nový stavební zákon v aktuálním znění koresponduje s většinou základních zásad činnosti správních orgánů. Měl být zárukou, že se situace na úseku veřejného stavebního práva po nabytí jeho účinnosti výraznělepší. České stavební právo, resp. celá česká společnost tuto změnu bytostně potřebuje. Pokud však bude přijata velká věcná novela ve znění nyní předkládaném, žádné výrazné zlepšení z podstaty věci nemůže nastat stejně tak nelze předpokládat naplňování základních zásad činnosti správních orgánů.

\*\*\*

## **Abstract**

### **The New Construction Act in the context of the basic principles of administrative authorities**

This paper deals with the issue of the new Construction Act in the context of the basic principles of the activity of administrative authorities. It is a very topical issue, as the new Construction Act has the ambition to change the bad situation in the field of building permits.

Building permitting in the Czech Republic is very slow, inefficient, non-transparent and of low quality. The problem has been discussed for two decades without any meaningful solution, and the situation in public building law



is getting worse and worse. The ambition of the new Construction Act is to improve the poor situation significantly.

In my opinion, the new Construction Act will succeed in doing this if its text reflects the basic principles of the work of administrative authorities. These are defined in the Administrative Code and are universally applicable to all administrative bodies, including building authorities. The basic principles for the activities of administrative authorities should be one of the means of improving the quality, efficiency and speed of a specific legal area.

In this paper, I conclude that the content of the new Construction Act is in line with many of the basic principles of administrative authorities. There is a strong presumption that the new Construction Act will fulfil its objectives and that the processes in public construction law will be significantly accelerated and improved.

The threat is the forthcoming substantive amendment to the new Construction Act, which will in effect preserve the status quo, i.e. leave the existing system of construction and affected authorities unchanged. This is a major risk and the construction administration will not function properly in this way, as we have seen repeatedly over the last 20 years. It is not just the digitisation of processes that is the salvation. We cannot do without a truly comprehensive reform in public law.