



# **IDENTIFIKACE A ANALÝZA BARIÉR VE STAVEBNÍCH POVOLOVACÍCH PROCESECH U ENERGETICKY ÚSPORNÝCH A ŠETRNÝCH STAVEB**

Autoři:

Adam Rujbr, Adam Rujbr Architects

Petr Zahradník, Česká rada pro šetrné budovy

František Macholda, EkoWATT

Pavel Dostal, Greenville service s.r.o.

Jana Petrů, Koncept Ekotech s.r.o.

Alena Kliková, Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Petr Holub, Šance pro budovy

Oldřich Janeba, Šance pro budovy



Dílo bylo zpracováno za finanční podpory Státního programu na podporu úspor energie na období  
2017-2021 – Program EFEKT 2 pro rok 2019

# Obsah

Úvod.....	4
Cíle analýzy a členění dokumentu .....	6
1 Zhodnocení stávajícího stavu stavebního práva veřejného v oblasti povolování staveb.....	7
1.1 Historické kontexty .....	8
1.2 Zhodnocení stávající právní úpravy .....	10
1.2.1 Obecně.....	11
1.2.2 Konkrétní rozdělení působnosti.....	11
1.2.3 Nedostatečná odborná úroveň výkonu agend .....	15
1.2.4 Systémová podjatost .....	15
1.2.5 Korupční rizika a klientelismus.....	17
1.2.6 Závěr .....	18
2 Aspekty šetrných budov v povolovacích procesech .....	23
2.1 Energetická náročnost budov .....	23
2.2 Hospodaření s vodou včetně dešťové a šedé vody .....	23
2.3 Využívání zelených střech a fasád.....	24
2.4 Revitalizace brownfieldů.....	25
2.5 Kvalitní vnitřní prostředí v budovách.....	27
2.6 Omezování důsledků změny klimatu .....	28
2.7 Církulární ekonomika .....	28
3 Základní teze a identifikace bariér.....	30
Příloha 1: Hlavní dotčené právní předpisy.....	33
Příloha 2: Návrhy konkrétních úprav pro oblast hospodaření s vodou .....	38

# Úvod

Tento dokument slouží jako souhrn poznatků z diskuzí s účastníky stavebních povolovacích procesů z řad projektantů, developerů, investorů a zástupců akademické sféry. Nabývání informací probíhalo v celém průběhu roku 2019. Zároveň je podkladem pro další přípravné procesy, jejichž záměrem je zajištění kvality, trvanlivosti, úspornosti a udržitelnosti ve výstavbě budov.

Nejedná se tedy o publikaci v obvyklém smyslu, kdy cílem publikace je osvěta ať už širší nebo odborné veřejnosti. Materiál je kombinací rešerše a hledání existujících bariér v celém administrativním procesu přípravy staveb, a to jak novostaveb, tak především renovací stávajících budov. Dále se jedná o procesy změn staveb před dokončením nebo kontroly souladu s dokumentací a kolaudací.

S ohledem na skutečný průběh příprav rekodifikace stavebního práva v ČR, kdy věcný záměr a následné přípravné činnosti byly dlouhou dobu nejasné a stejně tak je nejasný další průběh příprav, je dokument potřeba brát jako stále živý a proměnný. V současnosti, právě s ohledem na nejasnou podobu (místy i bez jasného základního rámce) budoucího stavebního práva, dokument zahrnuje část rešerší z pohledu právního i technického (zde se zaměřením na šetrnost budov) a část obsahující podklady z průběžné činnosti Rady v roce 2019 k tomuto tématu.

V současnosti je zřejmé, že povolovací procesy jsou pro stavebníky neúměrně náročné a zdlouhavé, podmínky a požadavky se na různých úřadech liší. Příprava staveb tím postrádá předvídatelnost. Vhodná a inovativní řešení bývají leckdy zamítána vlivem nedostatku metodické podpory a kvůli obavám a předsudkům.

Podstatná rekodifikace stavebního práva je aktuálním tématem pro následující pravděpodobně několikaleté období a mělo by být zájmem všech průmyslových odvětví, aby byla provedena zodpovědně.

Energeticky efektivní budovy šetrné k uživateli, investorovi i životnímu prostředí považujeme za strategickou prioritu z globálního pohledu (energetická bezpečnost, resp. soběstačnost, energetická chudoba, úspory primárních surovin, energie a vody včetně jejího zadržování v krajině nebo minimalizace tepelných ostrovů). Z tohoto pohledu by se kvalitní šetrné budovy měly chápat jako stavby ve veřejném zájmu (podobně jako stavby infrastruktury). Úprava stavebního práva je potřeba také pro efektivnější revitalizace brownfieldů s optimálním využitím potenciálu, který skýtají, pro povolování smysluplných projektů hospodaření s dešťovou a šedou vodou a zadržování vody v území a pro podporu adaptace budov na změnu klimatu včetně minimalizace městských tepelných ostrovů.

Podklady shromážděné v tomto dokumentu poslouží při dalším prosazování tématu šetrných budov při přípravě stavebního zákona i další související legislativy. Ambicí je, aby nové i rekonstruované budovy v České republice byly šetrné, energeticky efektivní a udržitelné, a aby tato kvalita byla

v odpovídající míře vyžadována a dodržována. Ambicí není pokrýt všechna témata související s rekodifikací stavebního práva, ale soustředit se pouze na tematicky relevantní části.

Protože rekodifikace je právě probíhající proces a informace v dokumentu uvedené jsou shromažďovány v celém průběhu roku 2019, mohou některé detaily být v okamžiku vydání publikace neaktuální. Nicméně účelem publikace je popsat a řešit začlenění konkrétních témat spojených s udržitelností a kvalitou budov, což je neměnné bez ohledu na procesní a legislativní nastavení. Zde uvedený právní rozbor slouží pro vysvětlení stavu věci pro technicky odbornou veřejnost aktivní.

Dokument zahrnuje jednak objektivní skutečnosti z přípravy nového stavebního práva a jednak možná rizika z případného nejasného výkladu věcí či dokonce v detailu skrytých hrozeb vedoucích až k nekontrolovatelnosti přípravy a realizace staveb. Tyto části je nutno chápat jako témata pro další diskuzi, která má směřovat k jednoznačnému výkladu, nikoliv jako konečné stanovisko.

Cílovou skupinou tohoto dokumentu jsou všechny dotčené organizace, instituce, firmy i jednotlivci, kteří jsou relevantními partnery pro diskuzi nad zlepšením stavu v oblasti administrativy povolování staveb (zejména územní a stavební řízení a kolaudace). Jedná se zejména o členské asociace a společnosti kolem České rady pro šetrné budovy.

Česká rada pro šetrné budovy, 2019

## Cíle analýzy a členění dokumentu

Cílem analýzy je zaměřeni se na problematiku komplikací, resp. nepovolování inovativních, energeticky efektivních a šetrných řešení, nikoliv na celý obor stavebních činností.

Analýza má za cíl identifikovat existující bariéry v celém administrativním procesu přípravy staveb, a to jak novostaveb, tak především renovací stávajících budov. Zaměřuje se nejen na stavební zákon jakožto základní kámen, ale také na související předpisy a samotný reálný proces tak, jak by probíhalo řízení v praxi při stávajícím řešení návrhu rekodifikovaného stavebního práva.

Podklad může být využitý pro nastavování řešení podporujících energeticky efektivní a šetrná řešení, může se stát podkladem pro tvorbu metodik kontrol pro stavební úřady.

Dokument je členěn na čtyři základní části:

- **Zhodnocení stávajícího stavu právní úpravy stavebního práva veřejného v oblasti povolování staveb** – stěžejní část sloužící pro osvětlení stávající praxe a probíhajícího procesu změn ve stavebním právu.
- **Aspekty šetrných budov v povolovacích procesech** – specifická odborná témata, jejichž začlenění do procesu přípravy projektů považujeme za klíčové z hlediska udržitelnosti.
- **Základní teze a identifikace bariér** – k záměru probíhající rekodifikace stavebního práva.
- **Přílohy.**

Specifická odborná témata pro podporu v rámci rekodifikace stavebního práva, která směřují k zefektivnění budov a udržitelnosti a je jim věnován samostatný prostor:

- Snižování energetické náročnosti budov a využívání obnovitelných zdrojů.
- Hospodaření s vodou včetně dešťové a šedé vody.
- Využívání zelených střech a fasád.
- Revitalizace brownfieldů.
- Kvalitní vnitřní prostředí v budovách.
- Omezování důsledků změny klimatu.
- Cirkulární ekonomika.

Tato témata jsou z pohledu České rady pro šetrné budovy na různé úrovni připravenosti příslušných návrhů na možné úpravy a doplnění. Nejdále rozpracované jsou oblasti snižování energetické náročnosti, hospodaření s vodou a využívání zelených střech.

# 1 Zhodnocení stávajícího stavu stavebního práva veřejného v oblasti povolování staveb

Dlouhodobě se diskutuje problematika veřejného stavebního práva, která v posledním desetiletí prochází téměř turbulentním legislativním vývojem. Opakovaně dochází k novelizacím stavebního zákona, které mají vést ke zjednodušení procesů povolování staveb. Bohužel ani po mnoha novelizacích nedošlo k očekávanému právnímu stavu. Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední orgán státní správy na daném úseku<sup>1</sup> vyhodnotilo nezbytnost celkové změny celé koncepce veřejného stavebního práva. V návaznosti na to byl zpracován věcný záměr nové právní úpravy oblasti veřejného stavebního práva. Z uvedeného věcného záměru je možné citovat uváděné důvody nutnosti rekonstrukce:

*„České veřejné stavební právo má stále daleko k ideálnímu stavu. Je tomu tak i více než dvanáct let po přijetí stavebního zákona, kterého se dotklo již více než 20 novel, včetně poslední z kategorie tzv. velkých novel provedené na základě zákona č. 225/2017 Sb.*

*Jak plyne i z materiálu předkladatele projednaného vládou 4. 9. 2018 s názvem „Rekonstrukce veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekonstrukce, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“, potřeba zásadní změny celého veřejného stavebního práva v České republice se naplno projevila v průběhu projednávání poslední velké novely stavebního zákona. Ta přinesla sice podstatné změny, ovšem pouze v rámci stávajícího systému.*

*Aby úprava veřejného stavebního práva dosáhla kvalit efektivity a funkčnosti, díky kterým by přinesla skutečné zjednodušení přípravy staveb i povolovacích procesů, při zachování potřebné úrovně ochrany všech práv a veřejných zájmů, je nezbytné oprostit se od stávajících paradigmat aktuální právní úpravy a připravit zcela nový stavební zákon, který zásadně změní celou oblast stavebního práva v nejširším smyslu, počínaje institucionální reformou, přes zásadní změny organizace státní správy, procesů, hmotného práva i soudního přezkumu. Kromě toho je však třeba přijmout i zásadní úpravy mnoha souvisejících zákonů a provést podstatnější reformu organizace veřejné správy v České republice zahrnující i revizi stávajícího smíšeného modelu výkonu státní správy na úseku stavebního práva.*

*V programovém prohlášení vlády se kromě jiného stanoví, že vláda podpoří a zrychlí výstavbu v České republice. Zavazuje se prosadit rekonstrukci veřejného stavebního práva, která povede ke zjednodušení a zkrácení přípravy staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti České republiky.“*

S nutností rekonstrukce veřejného stavebního práva je možné souhlasit, neboť stávající právní úprava nejenomže nevedla ke zjednodušení povolovacích procesů, ale dokonce v řadě případů tyto procesy výrazně zkomplikovala, včetně prodloužení doby na vydání veškerých potřebných dokumentů. Otázkou zůstává forma a úroveň změn. Niže se budeme věnovat problémovým

---

<sup>1</sup> Dle ustanovení § 14 odst. 1 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je Ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Podle ustanovení § 24 tohoto zákona ministerstva připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti.

aspektům stávající právní úpravy, které mohou vyvolávat problémy s povolováním staveb a dále těm, které mohou prodlužovat samotný proces povolování staveb.

## 1.1 Historické kontexty

Stavební právo má v Českých zemích dlouhou tradici, a to včetně jeho kodifikace. Vzhledem k této dlouhodobé tradici je vhodné stručně zmínit historické kontexty právní úpravy veřejného stavebního práva.

Existence veřejného zájmu na zachování urbanistických hodnot území, dále na zajištění bezpečnosti a ochraně zdraví a životů ve vztahu k výstavbě a k užívání staveb lze vysledovat již v dávné historii. Ve vztahu k českým zemím byl historický vývoj veřejného stavebního práva zpracován M. Ebelem, který uceleně, byť stručně popisuje jednotlivé vývojové fáze zakotvování pravidel výstavby. Pravidla pro výstavbu byla na území zemí českých kodifikována již v době středověku, a to od 13. století, kdy se jevílo jako nezbytné je zakotvit. Jak uvádí J. Pošvář<sup>2</sup> společenskou úpravu výstavby si vynutil hospodářský rozmach a s tím související rozvíjející se stavební činnost v městském teritoriu. Regulace hustého osídlení, koncentrování určitých druhů řemesel v téže ulici, vytváření širších nezastavěných ploch určených jako tržiště, a jiná pravidla se stávají podkladem stavebně právních zvyklostí, které pak tvoří první formu stavebního práva. Již tehdy existovalo úřední povolování staveb. Později byla pravidla výstavby upravována v tzv. požárních řádech, které si vytvářela jednotlivá města. Požární řády většinou zakotvovaly technické podmínky výstavby a kontroly splnění těchto podmínek ze strany vrchnosti. Průběžně jsou stavební předpisy z požárních řádů vyjímány a pro jednotlivá města jsou vydávány stavební řády. Nejstarším uváděným stavebním řádem je Jihlavský městský stavební řád z roku 1270, který obsahoval myšlenku, „že mají být bořeny domy, jež jsou k neprospěchu a škodě města, a že nové domy mají být stavěny jen se souhlasem městské správy, tedy podle celkových potřeb a zájmů města“.<sup>3</sup> Obecné dosud nekodifikované zvyky byly sepsány kolem roku 1353 brněnským písařem Janem, přičemž jeho právní kniha se v pasážích dotýkajících se stavebního práva stala archetypem pro další vývoj. Ustanovení platná již ve 14. století byla později jen zpřesňována a dopracována. Dále za zásadní svým významem můžeme považovat knihu sepsanou Pavlem Kristiánem Klatovským z Koldína z roku 1579, která s úpravami platila až do přelomu 18. a 19. století.<sup>4</sup>

V roce 1815 byl vydán stavební řád pro Prahu, v roce 1816 byl tento řád rozšířen i pro Pražská předměstí. 1833 byl vydán stavební řád s platností pro všechna města na území Čech s výjimkou Prahy, který stanovil povinnost před započítím výstavby požádat o povolení a žádost doložit plánem stavby. Tento stavební řád byl v roce 1845 a v roce 1864 aktualizován a v roce 1889 nahrazen novými stavebními řády.<sup>5</sup> Tím se dostáváme již do novodobější historie, která rozlišuje pět základních vývojových etap. První, nejdéší etapa trvala od roku 1886 do konce čtyřicátých let 20. století. Druhá etapa trvající 9 let od roku 1949 do roku 1958 byla výrazně ovlivněna tehdejším

<sup>2</sup> POŠVÁŘ, J.: K dějinám městského stavebního práva v Čechách a na Moravě do počátku 19. století. In: Právně historické studie II. Nakladatelství Československé akademie věd. Praha. 1956. s. 177.

<sup>3</sup> KUBÍČKOVÁ, G.: Vývoj stavebního práva. Diplomová práce. PrF MU Brno. 2016. s. 10.

<sup>4</sup> EBEL, M., HEGENBART, M.: Stručný přehled vývoje stavebního práva. In: Stavební právo Bulletin. 4/2015. Česká společnost pro stavební právo. s. 15.

<sup>5</sup> Podrobněji EBEL, M.: Dějiny českého stavebního práva. 1. vydání. Praha. ABF- nakladatelství ARCH. ABF. 2006.



státním zřízením. Třetí etapa je ohraničena léty 1958 a 1976, i tato etapa dokumentuje stav tehdejší doby. Další etapa trvala od roku 1976 do 2007.

Pro přesnější pochopení jednotlivých změn v druhé polovině 20. století je vhodné uvést již konkrétní předpisy upravující danou problematiku a základní důvody pro jejich přijetí. V roce 1949 došlo k vydání zákona o územním plánování a výstavbě obcí, který definitivně zrušil stavební řády z konce 19. století. Jedná se o první stavební zákon s jednotnou plaností pro celou republiku. Tento zákon byl v roce 1958 nahrazen dvěma právními předpisy, zákonem č. 84/1958 Sb., o územním plánování a zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Došlo k oddělení právní úpravy územního plánování a stavebního řádu. Hlavním důvodem pro vydání stavebního řádu byl stejně jako u územního plánování požadavek na komplexní řešení výstavby. Jako hlavní změny oproti předchozí právní úpravě bylo nahrazení stavebního povolení rozhodnutím o přípustnosti stavby a v návaznosti na předpisy o dokumentaci staveb přijatými mezi lety 1950 a 1960 se začaly rozlišovat podmínky stavebního řízení pro stavby občanů a organizací.<sup>6</sup> Ke sloučení právní úpravy územního plánování a stavebního řádu pak došlo již známým zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Jako hlavní politické důvody pro vydání tohoto stavebního zákona bývají uváděny narůstající zájem společnosti na zlepšení podmínek pro péči o životní prostředí, posílení pravomoci národních výborů a již výše uvedené spojení platných právních předpisů z druhé poloviny padesátých let. Roztříštěnost spolu související problematiky územního plánování, stavebního řádu a kolaudace staveb byla vnímána jako podstatný nedostatek minulé právní úpravy.<sup>7</sup> Tento zákon byl v novodobé historii nejdéle účinným stavebním zákonem a s určitými změnami platil až do roku 2007, kdy byl nahrazen novým stavebním zákonem č. 183/2006 Sb. O novém stavebním zákoně, který by nahradil zákon č. 50/1976 Sb. se začalo uvažovat již v roce 1990, kdy v návaznosti na změnu společenských podmínek, změnu chápání lidských práv, ochrany životního prostředí apod. byla vytvořena pracovní komise Legislativní rady vlády ČSFR, která měla navrhnout postup změny stavebního zákona. Bylo doporučeno postupovat ve dvou etapách: v první etapě zpracovat novelu zákona, která bude reagovat na nastalé změny a tendence v právním řádu a připraví přechod na budoucí stavební zákona. Teprve ve druhé etapě zpracovat úplně nový stavební zákon.<sup>8</sup>

Jak je z výše uvedeného stručného historického exkurzu zřejmé, české veřejné stavební právo podléhá právní regulaci již mnoho staletí. Uplatňuje se zde zájem státu (bez ohledu na státní zřízení) na regulaci výstavby, ať už z důvodu ochrany majetku před požáry nebo živelnou pohromou anebo z důvodu nezbytnosti samotné regulace výstavby v území.<sup>9</sup>

Nejstarší úprava výstavby se týkala hlavně technických požadavků na stavby, průběžně byla zakotvována i povinnost získat na určitý typ staveb povolení k jejich umístění či realizaci. V průběhu let se jednotlivé požadavky na stavby měnily, a to většinou s odkazem na snahu o zjednodušení výstavby, což je velmi patrné hlavně v posledních letech. Hlavním cílem regulace výstavby je mimo jiné snaha o zajištění i budoucí využitelnosti území, udržitelný rozvoj území a zajištění i určitého „komfortu“ stávajících staveb a jejich uživatelů. Nelze tak umožnit chaotickou živelnou výstavbu v území a ani užívání staveb v rozporu s tím k čemu jsou stavebně a technicky určeny.

<sup>6</sup> KUBÍČKOVÁ, G.: Vývoj stavebního práva. Diplomová práce. PrF MU Brno. 2016. s. 60.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 64.

<sup>8</sup> HEGENBART, M., LANČ, J., SAKAŘ, B.: Stavební zákon a předpisy související, komentář. Edice komentované zákony. SEVT, a.s. a nakladatelství FRANCES, a.s. Praha. 1992. s. 10.

<sup>9</sup> KLIKOVÁ, A.: Základní body připravované novely stavebního zákona. In *ExFoS - Expert Forensic Science, XXV. mezinárodní vědecká konference soudního inženýrství*. 2016.

Za současný poslední stav legislativních prací na stavebním zákoně, který danou problematiku upravuje, lze označit v červnu 2017 schválenou novelu stavebního zákona, která by měla opět zjednodušit a zpřesnit některé postupy a procesy ve vztahu nejenom k povolování a užívání staveb. Stavební zákon č. 183/2006 Sb., který nahradil stavební zákon č. 50/1976 Sb., již sám měl přinést zpřehlednění jednotlivých procesů a zavést nové instituty do územního plánování a zjednodušit postupy v rámci povolování staveb a schvalování jejich užívání. Jak je opakovaně v odborných kruzích uváděno, tento zamýšlený cíl se však ne vždy zcela zadařil.

Cílem poslední novely by mělo být další zjednodušení a zrychlení jednotlivých procesů povolování stavebních záměrů, včetně zpřesnění uvádění staveb do užívání. Jako hlavní problémy jsou v důvodové zprávě vymezeny např. potřeba zpřesnění poskytování údajů o území pro územně analytické podklady, zjednodušení pořizování aktualizací a změn územně plánovací dokumentace, problematika závazných stanovisek dotčených orgánů a vymáhání jejich dodržení, zjednodušení a zpřesnění uvádění staveb do užívání (kolaudace), aj.

Z historického kontextu je patrná snaha zákonodárců o oddělení povolování různých typů staveb. Níže uvádíme jako příklad nejstarší právní úpravu povolování speciálních staveb. Konkrétně se jedná o stavby vodních děl, kdy již v 19. století dochází k oddělení právní úpravy povolování staveb vodních děl. Právní úprava vodního práva v českých zemích byla výrazně ovlivněna Římským právem. Pro Rakouské země platil od roku 1811 tzv. ABGB, obecný zákoník občanský, který odděloval vody soukromé od vod veřejných. Tento zákoník byl doplněn v roce 1850 vodním řádem, který stanovil, že vodní právo je pouze veřejnoprávní záležitostí. V roce 1869 byl vydán zákon č. 93/1869 (říšský vodní zákon). Pro ostatní země Rakousko – Uherska byly vydány vodní zákony v roce 1870. V období přelomu 19. a 20. století a následně období 1. republiky existovala ještě celá řada předpisů a nařízení upravujících evidenci vodních práv, evidenci vodních sil a tzv. silotvorných vodních děl, apod., např. zákon č. 66/1901 ř.z. o stavbě vodních cest a provedení úpravy řek. V roce 1921 byla zavedena daň z vodní síly zákonem č. 338/1921 Sb. z. a n. Dále v roce 1925 bylo vydáno vládní nařízení č. 160 a 161/1925 Sb. z. a n. a instrukce Ministerstva zemědělství č. 27.022/XVI-1926, kterými se upravuje zařízení a vedení vodních knih se sbírkami listin, map a plánů v Československé republice. Další zákonnou úpravou byl zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství. Dalším předpisem v historickém vývoji vodního práva v Českých zemích je zákon č. 138/1973 Sb. zákon o vodách (vodní zákon). Dále zákon České národní rady o státní správě ve vodním hospodářství č. 130/1974 Sb. Prozatím poslední zákonnou úpravou vodního práva je zákon č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Z výše uvedeného stručného exkursu do historie stavebního a vodního práva je zřejmé, že již v minulosti existoval důvod pro oddělené povolování staveb obecných a staveb vodních děl. Jedním z důvodů pro oddělení může být např. nutnost u vybraných staveb vodních děl povolovat nakládání s vodami a nutnost ochrany vod jako základního přírodního zdroje.

## 1.2 Zhodnocení stávající právní úpravy

Kapitola zahrnuje popis zásadní problematiky orgánů vykonávajících správu na daném úseku stavebního práva veřejného v oblasti povolování staveb.

### 1.2.1 Obecně

Z historického kontextu vychází i současná právní úprava, která striktně odděluje jednotlivé typy stavebních úřadů dle typů staveb, o nichž rozhodují. Do určité míry lze souhlasit s takovýmto členěním, byť je nevhodné z pohledu organizačních principů veřejné správy, kdy některé typy stavebních úřadů jsou koncipovány na základě odlišných organizačních principů, včetně jejich zařazení od systému veřejné správy. Problém dále může vznikat v odlišném rozsahu kompetencí jednotlivých stavebních úřadů. Konkrétně je možné zmínit speciální stavební úřady, které v základní formě povolování staveb nemohou povolovat umístění staveb. Odlišný princip je pak v situaci, kdy dochází k povolování souboru staveb ve společném řízení. V této oblasti tak vzniká pro stavebníka velmi nepřehledný systém.

Dalším problémem týkajícím se organizace veřejné správy na daném úseku je pak dlouhodobě kritizovaný negativní rys tzv. spojeného modelu veřejné správy, a to systémová podjatost. Systémová podjatost však hrozí pouze u některých typů stavebních úřadů, neboť např. speciální stavební úřad, kterým je Úřad pro civilní letectví, tímto nešvarem zajisté netrpí.

Problém lze dále spatřovat v nejednotnosti jednotlivých typů nadřízených správních orgánů, včetně nejednotnosti ústředních orgánů. Nejenom že nelze nalézt společný nejbližší nadřízený správní úřad, který by byl schopen řešit řadu problematických sporných bodů, ale neexistence společného ústředního orgánu vede k nejednotnosti metodického vedení. Být některé kritizované problémy by bylo možné odstranit za použití stávající právní úpravy, v nejjednodušší podobě za důsledného využívání zásady činnosti správních orgánů, a to zásady spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy (ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu).

Z navrhovaného věcného záměru nového stavebního zákona vyplývá, kritika nevyjasněnosti kompetencí a zejména odpovědností. V této části nelze souhlasit s nutností změny, neboť tyto problémy je možné odstranit i za stávajícího stavu právní úpravy, neboť správní řád umožňuje řešení kompetenčních konfliktů. Další tvrzený problém spočívající ve faktické personální i kompetenční „slabosti“ stavebních úřadů, taktéž nebude možné vyřešit změnou zákona. Ani sebelepší zákon neodstraní nekompetentnost úředních osob. Stejně tak není možné zákonem odstranit chyby v postupech úřadů, včetně problémů spočívajících v opakovaném doplňování skutkových tvrzení a důkazů.

### 1.2.2 Konkrétní rozdělení působnosti

Podle typu povolovaných staveb dělíme stavební úřady na stavební úřady obecné, speciální, vojenské a jiné. Stavební úřady speciální, vojenské a jiné mají zákonem přesně vyjmenovanou působnost, u kterých typů staveb mohou rozhodovat, popř. na jakém území se stavba nachází. U všech ostatních staveb, které nespádají pod výkon činnosti stavebních úřadů speciálních, vojenských a jiných, vykonávají působnost obecné stavební úřady. V úvodu je nutné určit, o jakou konkrétní stavbu se jedná a kde má být realizována.

Obecným stavebním úřadem je dle ustanovení § 13 stavebního zákona:

- a) ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu,
- b) krajský úřad,

- c) obecní úřad obce s rozšířenou působností,
- d) pověřený obecní úřad,
- e) městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012.

Kraj může po projednání s ministerstvem nařízením odejmout působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu uvedenému v § 13 odst. 1 písm. e), pokud nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti. Zároveň určí, který stavební úřad bude vykonávat působnost ve správním obvodu zaniklého stavebního úřadu.

V této části lze uvést nejednotnost členění obecných stavebních úřadů (písm. e), neboť ze zákona jasně nevyplývá, který konkrétní městský a obecní úřad tuto působnost vykonával ke dni 31. prosince 2012, stejně tak není obecně známé, zda nedošlo k odejmutí působnosti dle výše uvedeného odstavce, byť je kraj povinen ohlásit změny územní působnosti stavebních úřadů správci základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí, nelze očekávat aktivní vyhledávání těchto změn ze strany stavebníků.

Dalším problémem může být nedostatečné personální zabezpečení na pověřených obecních úřadech, a to z pohledu v řadě případů náročnosti projednávaných záležitostí.

Krajský úřad a obecní či městské úřady vykonávají působnost stavebního úřadu jako působnost přenesenou.

Specificky pak stavební zákon ještě upravuje příslušnost stavebních úřadů v řízeních, které jsou navazujícími řízeními podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V prvním stupni je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává rovněž pravomoc podle části čtvrté hlavy I dílu 1 a podle § 122, 123, 124 a 134<sup>10</sup> stavebního zákona.

Působnost speciálního stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají úřady u:

- a) staveb leteckých,
- b) staveb drah,
- c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,
- d) vodních děl.

Jednotlivé konkrétní speciální právní předpisy upravující speciální stavby určují, co lze považovat za speciální stavby a také který konkrétní správní orgán je příslušný k rozhodování v dané oblasti.

Speciální stavební úřady povolují realizaci staveb. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecního stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje

---

<sup>10</sup> Kolaudování staveb, povolení předčasného užívání staveb, povolení či nařízení zkušebního provozu, provádění kontrolních prohlídek stavby.

dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím.<sup>11</sup> Speciální stavební úřady nemají pravomoc k územnímu rozhodování s výjimkou společných řízení.

- *Stavby letecké* jsou řešeny zákonem o civilním letectví č. 49/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Definuje je v ustanovení § 36.

Speciálním stavebním úřadem pro letecké stavby je Úřad pro civilní letectví se sídlem v Praze. Úřad pro civilní letectví je podřízen Ministerstvu dopravy. V čele Úřadu pro civilní letectví je ředitel, jehož výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.

Úřad pro civilní letectví, jako speciální stavební úřad, při kolaudaci podle stavebního zákona posoudí také provozní způsobilost letecké stavby z hlediska bezpečnosti leteckého provozu.

- *Stavby drah a na dráze* jsou zakotveny zákonem o drahách č. 266/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 5 zákona o drahách definuje stavbu drah. Speciálním stavebním úřadem je drážní úřad se sídlem v Praze, který je podřízen Ministerstvu dopravy. V čele Drážního úřadu je ředitel; jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.
- *Stavby pozemních komunikací* jsou stanoveny zákonem o pozemních komunikacích č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zákon dělí pozemní komunikace na jednotlivé kategorie:
  - a) dálnice,
  - b) silnice,
  - c) místní komunikace,
  - d) účelová komunikace.

Pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad. Silniční správní úřady jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdni úřad.

Příslušnost k vydání rozhodnutí v konkrétní věci se řídí kategorií pozemní komunikace. Ministerstvo dopravy vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic. Krajský úřad vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic I. třídy s výjimkou věcí, ve kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy a veřejně přístupných účelových komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad, a působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací.

- *Stavby vodních děl* jsou vymezeny v ustanovení § 55 vodního zákona, zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, ve znění pozdějších předpisů. Stavby vodních děl povolují tzv. vodoprávní úřady,

---

<sup>11</sup> Pozn.: Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí závazné stanovisko podle § 96b.

kterými jsou obecní úřady, újezdni úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, ministerstva jako ústřední vodoprávní úřady.

Působnost stavebních úřadů na území vojenských újezdů vykonávají újezdni úřady. Mají působnost i v oblasti územního rozhodování. Vojenské stavební úřady rozhodují o všech typech staveb, které se realizují na území vojenských újezdů. Újezdni úřady<sup>12</sup> jsou správní úřady, které vykonávají státní správu na území vojenských újezdů. Újezdni úřad je současně vojenským orgánem, který plní úkoly při zajišťování obrany státu. Je podřízen ministerstvu. V čele újezdního úřadu je přednosta, kterým je voják z povolání; o jeho služebním zařazení rozhoduje ministr obrany.

Území vojenského újezdu je definováno v ustanovení § 30 zákona o zajišťování obrany státu. Vojenským újezdem je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany a k výcviku ozbrojených sil. Újezd tvoří územní správní jednotku. Újezd a újezdni úřady se zřizují, mění a ruší zvláštním zákonem.

U staveb, které mají specifické nároky např. na bezpečnost, jsou vymezeny ustanovením § 16 stavebního zákona a rozhodují o nich jako stavební úřady vybraná ministerstva či jiné specializované orgány státní správy. Tyto tzv. jiné stavební úřady vykonávají činnost stavebních úřadů s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování. Jiné stavební úřady mohou vydat povolení pro stavby v uzavřených prostorech existujících staveb bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, pokud se nemění výškové uspořádání prostoru.

Jedná se o stavební úřady:

a) Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou osobou jím zřízenou nebo založenou, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost,

b) Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Bezpečnostní informační služby s výjimkou staveb nebo jejich částí převážně užívaných pro účely bytové nebo rekreační, a u staveb sloužících k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu,

c) Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek,

d) Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely, u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy a u staveb v areálu jaderného zařízení<sup>10</sup>), u staveb ropovodů a produktovodů a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více).

Působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech vykonávají obvodní báňské úřady, jde-li o stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst

---

<sup>12</sup> Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

pro těžební odpad, a skladů výbušnin, s výjimkou staveb náležejících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl.

### 1.2.3 Nedostatečná odborná úroveň výkonu agend

Roztříštěnost obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů s sebou dále nezbytně přináší též nedostatek vzájemné komunikace a sdílení know-how mezi těmito úřady. To vede k nežádoucímu efektu nesourodé správní praxe, jejímž důsledkem je mj. i porušování zásady legitimního očekávání účastníků řízení. Není přitom ústavně konformní, aby v případě obdobných staveb byl postup jednotlivých, místně příslušných stavebních úřadů odlišný, pokud aplikují stejný zákon.

Při zachování stávajícího systému přitom nelze reálně doufat v (podstatné) zlepšení shora popsané situace. Ostatně obdobně například výroční zpráva o stavu veřejné správy v ČR za rok 2017 konstatuje, že „analýzou údajů o práci stavebních úřadů byla odhalena relativně vysoká míra úspěšně uplatněných opravných prostředků. Ta pro rok 2017 dosáhla 43 %.“<sup>13</sup>

### 1.2.4 Systémová podjatost

Dalším zásadním nedostatkem a imanentním projevem současného systému je fenomén tzv. systémové podjatosti obecných a speciálních stavebních úřadů zařazených v úřadech územních samosprávných celků.

Státní správu zde totiž vykonávají v přenesené působnosti orgány územní samosprávy, jejíž zájmy se přitom velmi jednoduše mohou dostat (a nezřídka dostávají) do rozporu s veřejnými zájmy, které naopak musí jejich orgány objektivně hájit v přenesené působnosti. I tento problém může plnohodnotně vyřešit a odstranit pouze nová soustava (přímé) státní stavební správy oddělená od územních samosprávných celků.

K (nemístnému) prolínání výkonu státní správy, jenž má být objektivní a nestranný, a (jinak přitom zcela legitimních) politických a zájmových vlivů územních samosprávných celků dnes dochází právě v důsledku uvedeného organizačního začlenění stavebních úřadů do obecních a krajských úřadů. Přestože mnozí tvrdí opak, k tlakům na postup orgánů vykonávajících přenesenou působnost může docházet a dochází v důsledku faktické personální podřízenosti zaměstnanců vykonávajících státní správu orgánům samosprávy.

Ostatně již materiál Hodnocení dopadů regulace („RIA“) pro transformaci stavebních úřadů,<sup>14</sup> zpracovaný v roce 2013 k věcnému záměru zákona o stavebních úřadech a vycházející i z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování zpracované Ústavem územního rozvoje v r. 2011, konstatoval v této souvislosti, že „Není vždy dobré řídit se heslem „blíže k lidem“ a umisťovat rozhodovací orgány do územně samosprávných celků, protože namísto očekávaného většího pochopení se místní od těchto orgánů mohou dočkat jednání lépe reprezentujícím heslem

<sup>13</sup> <https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocní-zpráva-o-stavu-veřejne-spravy-v-cr-v-r-2017.aspx>, s. 42.

<sup>14</sup> <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf>

„blíže ke svým zájmům“. Z výše uvedených konfliktů zájmů je proto dobré uvažovat o změně ve struktuře stavebního a územního řízení.<sup>15</sup>

Tentýž materiál dále odkazuje též na průzkum, ve kterém více než polovina respondentů potvrdila silnou závislost vztahu mezi obecní samosprávou a stavebním úřadem v dané obci. Dochází podle nich k častému zasahování představitelů obecních samospráv do činnosti stavebních úřadů.<sup>16</sup> Ostatně starosta obce je jako představitel územní samosprávy podle zákona o obcích současně výslovně v čele obecního (tedy i stavebního) úřadu. Potenciál negativního prolínání (jinak přitom zcela legitimních) samosprávných zájmů s rozhodováním stavebního úřadu je tak již pojmově, resp. systémově značný.

Na tento problém byla nucena mnohokrát reagovat i judikatura správních soudů, ovšem žel bez nalezení obecně prakticky uplatnitelného výsledku.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak již v roce 2012 uvedl: „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby (...) její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“<sup>17</sup> Ze závěrů judikatury však vyplývá především to, že otázka systémové podjatosti zde není dána *a priori*, ale je třeba ji činit předmětem dokazování v rámci sporu, což celý problém spíše komplikuje.

Problematikou systémové podjatosti se posléze zabýval i materiál předkladatele s názvem „Návrh řešení systémové podjatosti ve vztahu k činnosti obecních stavebních úřadů a úřadů územního plánování“<sup>18</sup> zpracovaný na základě úkolu z usnesení vlády ze dne 27. čer. 2016 č. 587 o Analýze stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu za roky 2012-2014.<sup>19</sup> Tento materiál konstatoval existenci rizik systémové podjatosti a jednoznačnou potřebu nápravy současného stavu. Podle tohoto materiálu uplatňování námitek systémové podjatosti a jejich vyřizování jednak neúměrně prodlužuje správní řízení a jednak narušuje právní jistotu účastníků správních řízení s ohledem na četné správní žaloby napadající mj. právě systémovou podjatost.

---

<sup>15</sup> <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Revidovana-Zaverecna-zprava-RIA-k-VZZ-o-stavebnich-uradech.pdf> s. 19.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 20,

<sup>17</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Obdobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106.

<sup>18</sup> V informačním systému eKLEP je materiál veden pod č.j. 1033/17.

<sup>19</sup> V části 4. této analýzy nazvané „Shrnutí výsledků Analýzy 2012-2014“ je uvedeno: „Z vyhodnocení KÚ, která byla podkladem pro zpracování Analýzy 2012-2014, vyplývá, že na některých obecních úřadech jsou využívány vysoce kvalifikované úřední osoby, které jsou zařazeny do útvarů pověřených výkonem přenesené působnosti na úseku stavebního zákona, k přípravě či participaci na úkonech v samostatné působnosti (at' již na úseku stavebního zákona či v jiné agendě). Nežádoucím důsledkem této praxe je mj. ohrožení důvěry adresátů veřejné správy v nestrannost těchto úředních osob. Tento fakt se také projevuje vzrůstajícím počtem námitek podjatosti, které uplatňují účastníci řízení vůči všem úředním osobám, které jsou zaměstnanci územního samosprávného celku. Územnímu samosprávnému celku, jehož některé orgány jsou vykonavateli přenesené působnosti, může v jimi vedeném správním řízení také náležet postavení účastníka řízení ve smyslu § 27 SŘ nebo může mít zájem na výsledku správního řízení jako účastník soukromoprávních vztahů...“.



Tohoto problému se týká nedávná novela § 14 správního řádu přijatá na základě návrhu zákona Pardubického kraje.<sup>20</sup> Tato novela však problém tzv. systémové podjatosti rozhodně neřeší v dostatečné míře.

Podle jednoho výkladu jen v zásadě potvrzuje stávající stav, na což upozornila ve svém stanovisku i vláda<sup>21</sup> (tj. že k podjatosti nestačí „jen“ samotný služební či pracovní poměr, ale musí k němu přistoupit ještě další skutečnost, kterou je třeba prokázat). Podle jiného výkladu naopak zcela přehlíží reálný problém systémové podjatosti, který má přitom významné ústavněprávní konotace (pokud má tato novela snad znamenat, že služební či pracovní poměr systémovou podjatost nezakládá nikdy).

Stávající řešení případů tzv. systémové podjatosti, které spočívá v nutnosti detailního prokazování skutečnosti, zda existuje důvod pro vyloučení (tedy důvod podjatosti), a případně pak v delegaci věci na jiný věcně příslušný stavební úřad, přitom rozhodně nelze označit za vyhovující. Z judikatury nadto ani dosud nelze dovodit jednoznačná konkrétní kritéria posuzování jednotlivých případů systémové podjatosti. Současně se nepodařilo do dnešního dne jednoznačně vyjasnit ani to, jak vůbec vlastně mají procesně v těchto případech stavební úřady postupovat.

Též tyto problémy nepochybně způsobují podstatné komplikace a zdržení v jednotlivých řízeních. Dalším neblahým důsledkem této situace je pak rozhodování o záměru jinak místně „nepříslušným“ stavební úřadem, který logicky nemá a ani ve stávajícím systému mít nemůže potřebnou znalost území či jiných potenciálně kolidujících záměrů.

Možnost samotného vzniku nežádoucího jevu tzv. systémové podjatosti lze plně eliminovat pouze důsledným oddělením výkonu státní správy a samosprávy ve stavebních věcech, tedy věcech územního plánování, včetně územního rozhodování, povolování staveb, následné kontroly provádění staveb a vyvlastňování.

### 1.2.5 Korupční rizika a klientelismus

S problematikou systémové podjatosti úzce souvisí další nedostatek současného systému, jímž je potenciál korupčních rizik a klientelismu. Tato rizika jsou sice obsažena v té či oné míře v jakémkoli administrativním systému, úměrně se však snižují s rostoucí profesionalizací veřejné správy, s eliminací rizik střetu zájmů při výkonu úřední činnosti, podjatosti úředních osob apod. Zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování proto omezuje i tato rizika.

Autonomní specializovaná soustava správních úřadů oddělená od územní samosprávy přitom vyhovuje těmto požadavkům více než stávající spojený model veřejné správy.

---

<sup>20</sup> Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: "(2) Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku."

<sup>21</sup> Sněmovní tisk 54/1 – stanovisko vlády.

## 1.2.6 Závěr

Výše uvedené problémy jsou kritizovány dlouhodobě a stejně tak dlouhodobě se řeší možná změna organizace na daném úseku.

Problémem je nejenom značná roztříštěnost orgánů veřejné správy, které vykonávají činnost na daném úseku, ale i nepřesnost členění staveb, kdy v některých konkrétních věcech není jasné, o jaký typ stavby se jedná a zda stavba podléhá povolení speciálního nebo obecného stavebního úřadu. Byť i tento kritizovaný jev má v současné právní úpravě řešení (viz § 15 odst. 3 stavebního zákona), je na místě dané rozlišení upřesnit, popř. vybrané typy staveb ponechat na úrovni obecných stavebních úřadů a do kategorie speciálních a jiných staveb vyřadit výhradně stavby s výjimečnými vlastnostmi.

Dalším problémem je v současné právní úpravě na úseku územního rozhodování a stavebního řádu tříštění působnosti stavebních úřadů je v rámci různých úrovní obecních úřadů – obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností a dále nejednotné členění v rámci hierarchie na úrovni obecní, krajské, či v některých vybraných případech i na úrovni ústřední. Jak je zmíněno v návrhu věcného záměru zákona *„Jen ústřední úroveň státní správy na úseku stavebního práva se přitom dnes atomizuje do devíti ministerstev, jimiž jsou Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo obrany a Ministerstvo zdravotnictví.“*

Stávající systém výkonu veřejné správy v oblasti stavebního práva je tak velmi nepřehledný a komplikovaný. Na úrovni obcí a krajů vedle sebe působí obecní a krajské úřady jako obecné stavební úřady a zároveň i jako speciální stavební úřady ve věcech vodoprávních či dopravních.

Přehlednosti, srozumitelnosti a efektivitě stávající právní úpravy nesvědčí dále ani fakt, že zvláštní působnost speciálních stavebních úřadů se vztahuje pouze na stavební řízení, nikoli již na územní rozhodování. Tuto oblast zákonná úprava zásadně ponechává v působnosti obecných stavebních úřadů.<sup>22</sup>

Do celého systému rozhodování o různých druzích staveb různými stavebními úřady v různých postupech nadto dále zasahuje zcela odlišná konstrukce příslušnosti k vedení tzv. společného řízení.

Příslušným k vedení společného řízení a k vydání společného povolení je totiž stavební úřad, který je příslušný k povolení stavby; takový stavební úřad stavbu umístí i povolí (což je princip poslední velké novely stavebního zákona provedené zákonem č. 225/2017 Sb. a účinné od 1. ledna 2018).

Pro úspěšné zvládnutí procesu rekonstrukce českého stavebního práva je nezbytné správně identifikovat, nastavit a vyvážit role všech účastníků celého procesu. Role a odpovědnost státní správy je zejména v zajištění efektivního, předvídatelného a adekvátně kontrolovatelného rozhodování v území. Musí vytvořit právní rámec, kontrolovat soulad záměru s právními předpisy a územně plánovací dokumentací a koordinovat veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány.

---

<sup>22</sup> Srov. však § 2e zákona o urychlení výstavby; určitou výjimku představuje dále úprava společného územního a stavebního řízení, srov. § 94j a násl. stavebního zákona.

Rozhoduje pak o podmínkách v jednotlivých stupních procesu, kontroluje soulad stavby s povolenou dokumentací a případně zajišťuje nápravu stavebních excesů.

Role a zodpovědnost samosprávy je zejména v zodpovědnosti za územní plánování a kvalitu vystavěného prostředí, zejména pak veřejného prostoru. Samospráva formuluje a naplňuje veřejný zájem spolu se strategií rozvoje území v nástrojích územního plánování. Dále vyjednává společenský konsenzus (participaci v nejširším smyslu) v propagaci dobrých příkladů.

Českému veřejnému stavebnímu právu je třeba dát ucelenou koncepci vycházející z vyvážení popsaných rolí aktérů v celém procesu správy a rozvoje území. Na jedné straně by se mělo opírat o sjednocení a posílení kompetencí státní správy (zejména posílení koncentrovaných, nezávislých a kompetenčně, odborně a technicky vybavených stavebních úřadů). Na druhé straně o jasně určenou a vymezenou odpovědnost samospráv (zejména v oblastech strategie, koncepce, územně plánovací dokumentace, kvality prostředí, obrazu města, péče o kulturní dědictví, vytváření společenského konsenzu a formulování veřejného zájmu).

Bez zásadní změny **veřejného stavebního práva**, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezátíženou paradigmaty a stavebně-právními problémy dneška, nelze současné problémy stavebního sektoru a navazujících segmentů vyřešit. Taková rekodifikace znamená **vytvoření nového stavebního zákona a novelizaci desítek souvisejících zákonů** (viz níže). Příprava nového stavebního zákona bude vyžadovat paralelní přípravu tzv. **změnového zákona**. Část doprovodných novel však bude mít jen legislativně-technickou povahu. Je nicméně bezpodmínečně nutné, aby se na úpravách aktivně podílely ty rezorty, v jejichž kompetenci jsou zákony tvořící „právní okolí“ ke stavebnímu zákonu.<sup>23</sup>

V rámci rekodifikace veřejného stavebního práva je třeba prověřit důvodnost a oprávněnost všech požadavků vyplývajících z hmotného práva ze strany příslušných rezortů. Je nutné prověřit opodstatněnost zakotvení dalších požadavků na stavebníky, projektanty i stavební úřady v různých právních předpisech, čímž se bude řešit i roztříštěnost stávající právní úpravy.

V obecné rovině má nový stavební zákon za cíl zajistit kvalitní péči o přírodu a krajinu, historické a kulturní dědictví, architektonickou kvalitu a kulturní hodnotu vystavěného prostředí (v krajinném, urbánním a architektonickém měřítku) jako součásti kvality života obyvatel České republiky a současné Evropy. Dále by se nový stavební zákon měl snažit docílit maximální možné integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb. Musí též zvýšit právní jistotu dotčených osob. Prioritou by mělo být, aby se při tomto

---

<sup>23</sup> Usnesením vlády České republiky ze dne 21. 9. 2016 č. 828 bylo uloženo ministryni pro místní rozvoj, ministrům životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany, vnitra a spravedlnosti zanalyzovat při přípravě právních předpisů, které se dotýkají územní přípravy, umístování a povolování staveb, možnosti zjednodušení a navrhnout konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení

- a) jednotné formy úkonů všech dotčených orgánů vstupujících do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení,
- b) posílení vzájemné koordinace dotčených orgánů v souvislosti s územní přípravou a povolováním záměru,
- c) úprav souvisejících zákonů s maximální mírou integrace do pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacího řízení prováděného podle stavebního zákona,
- d) redukce související administrativní zátěže.

rozhodování vedlo co nejméně správních řízení a vznikalo co nejméně správních rozhodnutí. Cílem by mělo být přesunutí pozornosti od vedení samostatných procesů k věcné podstatě staveb, jejich umístování do území a s tím souvisejících dopadů na okolí.

V návaznosti na materiál předkladatele pro jednání vlády 4. 9. 2018 ze srpna 2018 s názvem „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“ lze za cíl rekodifikace považovat **jedno rozhodnutí** o (ne)povolení stavby. To vzejde **z jednotného povolovacího řízení**, integrujícího dnešní územní řízení, stavební řízení, EIA a další řízení o vydávání závazných stanovisek desítkami dotčených orgánů podle složkových zákonů. **Musí ovšem skutečně jít o jedno řízení, kde vše probíhá paralelně a přímo v rámci meritorního řízení o povolení stavby. Nikoliv o kumulaci všech doposud samostatných řízení do formálně jednotného procesu**, ve kterém by však i nadále vznikala jednotlivá samostatná stanoviska a fakticky by v něm jedno řízení navazovalo na druhé.

Rekodifikace veřejného stavebního práva musí vést i k řešení léta přetrvávající nevyhovující **organizace veřejné správy a ke skutečnému řešení fenoménu tzv. systémové podjatosti**. Současný stav výkonu státní správy na úseku stavebního práva trpí velkou roztříštěností mezi téměř 20 typy obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů a enormní roztříštěností mezi téměř 50 dotčenými orgány na úrovni obcí, krajů v přenesené působnosti a jednotlivých rezortů státní správy a jejich složek. Složitá struktura stavebních úřadů se stanovením věcné a místní příslušnosti plyne nejen ze stavebního zákona, ale i z řady dalších zákonů.

Pozitivní změny nelze dosáhnout, aniž by se nezměnila organizace výkonu státní správy na úsecích umístování a povolování staveb. Tento krok povede nejen ke zcela nové úpravě ve stavebním zákoně, ale i ke změnám v mnoha souvisejících zákonech. V důsledku to bude znamenat i zcela zásadní a podstatnou reformu veřejné správy v oblasti stavebního práva. Reforma celého systému by měla přispět kromě jiného také **ke zvýšení odborné úrovně, profesionality a nestrannosti rozhodování**. Je potřeba změnit nebo vytvořit kompetence pro uplatnění nepřímých nástrojů správy území, zejména nástrojů ekonomických a fiskálních. Česká republika tyto nástroje dostatečně nevyužívá.

Mezi cíle rekodifikace patří snaha o zajištění univerzálnosti, jednoduchosti, efektivity a férovosti jediného jednotného povolovacího řízení při respektování práv všech dotčených subjektů a ochrany veřejných zájmů. S tím souvisí i cíl celkového **posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu**, který by měl být skutečným arbitrem vzájemně provázaných i si konkurujících soukromých i veřejných zájmů v území, a upozadění procesního postavení dotčených orgánů. Současně nedojde z hlediska věcného k oslabení ochrany jednotlivých tzv. složkových veřejných zájmů dotčených v procesu povolování, resp. aprobace („**povolování**“) staveb, na niž pochopitelně rezignovat nelze.

Cílem rekodifikace je identifikovat a jasně stanovit obsah a rozsah obecných státem chráněných veřejných zájmů v oblasti stavebního práva a ty pak chránit a vzájemně poměřovat přímo v jednotném povolovacím řízení vedeném stavebním úřadem, nikoli ve vzájemně izolovaných, paralelně vedených procesech vydávání závazných stanovisek dotčenými orgány, jako je tomu dnes. Nedojde ke změně chráněných veřejných zájmů jako takových, většinou se nepředpokládají ani zásadní změny hmotného práva a nezmění se ani konkrétní odborně specializované úřední osoby. Změní se pouze instituce a procesy, v nichž bude ochrana veřejných zájmů realizována, a to směrem

od těchto procesů k věcné podstatě právem chráněných veřejných zájmů. V konkrétních případech je formulování a vytváření společenského konsenzu na veřejném zájmu vyjadřovaném v územně plánovací dokumentaci především odpovědností samosprávy.

S ohledem na dnešní praxi stavebního práva by se také rekonstrukce měla pokusit o **prevenci střetů** žadatelů o povolení stavby s veřejností, spolky zaměřenými na ochranu životního prostředí či vlastníky sousedících nemovitostí. Měla by zamezit zneužívání práva, průtahům, opakování týchž námitek v různých procesech, správnímu i soudnímu „ping-pongu“ a obstrukcím.

Rekonstrukce stavebního práva se musí zaměřit i na **územní plánování**, které je třeba chápat jako nastavování pravidel rozvoje území včetně pravidel pro povolování staveb a koordinaci všech zájmů v území.

Předmětem rekonstrukce budou i dílčí změny v i **oblasti vyvlastňování**, která dnes tvoří nedílnou součást stavebně-právní materie. I v této oblasti budou dosaženy pozitivní přínosy nové soustavy stavebních úřadů a integrace agend, které umožní koncentraci kompetencí a know-how, propojení s procesem povolování staveb a potřebnou specializaci úředníků vyvlastňovacích úřadů.

Lze shrnout, že by nový stavební zákon měl vést ke **změnám na úseku územního plánování a zavedení jednotného povolovacího řízení vedeného specializovaným stavebním úřadem s následným účinným a efektivním soudním přezkumem.**

### **Teze pro funkční proces stavebních řízení**

Cílem je tak především odstranit stávající, dlouhodobě neudržitelnou, organizační roztříštěnost stavební správy ve smyslu normativním i faktickým (jeden správní orgán má nezřídka pravomoc stavebního úřadu obecného i speciálního, dále je kontraproduktivní též např. existence cca 700 různorodých stavebních úřadů velice různé velikosti a odborné úrovně), ale i věcném (komplikovaná a nepřehledná právní úprava působnosti tzv. obecných, speciálních a jiných stavebních úřadů v případě rozsáhlejších stavebních záměrů, přičemž jsou dokonce pro dílčí části takového záměru příslušné různé stavební úřady).

Současná „atomizovaná“ soustava správních orgánů musí být proto principiálně zjednodušena a zpřehledněna. Tím dojde mj. i k odstranění stávajících systémových pochybností o věcné, místní a funkční příslušnosti.<sup>24</sup>

Nová stavební správa nebude již (v žádném stupni) součástí spojeného modelu územní veřejné správy. Nebude tak ani čelit souvisejícím rizikům tzv. systémové podjatosti. Půjde současně o efektivní protikorupční systém.

---

<sup>24</sup> Předkladatel si je vědom skutečnosti, že v rámci jednotlivých odborů obecních a krajských úřadů, jakožto vnitřních organizačních jednotek těchto úřadů, nejde v pravém slova smyslu (v intencích teorie správního práva) o funkční příslušnost, nicméně tento terminologický aspekt reálně příliš snižuje zmíněné komplikace při určení příslušného orgánu (zde i ve smyslu vnitřní organizační jednotky) s negativními dopady na délku řízení atd.

Právě a jedině toto řešení současně umožní splnit další z podstatných cílů rekodifikace. Tím je **princiální redukce a integrace vybraných agend dotčených orgánů** do rozhodování stavebního úřadu při zachování stávajících úrovní (krajské, místní) výkonu daných agend.

Strategické institucionální změny tak jsou prvním a základním pilířem navrhované rekodifikace veřejného stavebního práva. Zavedení těchto změn především odstraní systémové nedostatky současné soustavy.

## 2 Aspekty šetrných budov v povolovacích procesech

Pro úspěšnou přípravu projektů je třeba nejdříve definovat jeho širší vztahy, tedy okolní strukturu sídla, přírodní faktory, problémy a hodnoty, rozvojové záměry a limity v území (např. v podobě dopravní a technické infrastruktury, ochranných pásem, chráněných území, nemovitých kulturních památek apod.), jelikož kvalitní analýza v sobě již předjímá i odpovídající řešení.

K tomu se ale řadí i další inovativní prvky, které je dobré mít na paměti, jako je např. zavádění nízkouhlíkových technologií v budovách (inteligentní prvky řízení budov, integrace obnovitelných zdrojů energie do budov, využití druhotných surovin k udržitelné výstavbě), zavádění inovativních nízkouhlíkových technologií v oblasti zpracování a využívání druhotných surovin či zavádění technologií k získávání druhotných surovin v kvalitě vhodné pro další využití ve výstavbě např. z plastů, stavebních a demoličních odpadů, vedlejších energetických produktů a řady dalších výrobků s ukončenou životností.

Uvedené aspekty šetrnosti jsou často problematicky využitelné kvůli nejasným podmínkám jejich požití nebo přímou blokadou zastaralými předpisy.

Následující část tyto aspekty stručně popisuje. Jejich zahrnutí do různých úrovní legislativy musí být následně podpořeno vznikem vysvětlujících metodických pokynů tak, aby byla opatření vedoucí k šetrným udržitelným řešením jednoznačná pro všechny zúčastněné strany procesu přípravy a realizace projektů.

### 2.1 Energetická náročnost budov

Snižování energetické náročnosti, optimalizace provozu a využívání obnovitelných zdrojů energie jsou témata jasně definovaná příslušnou legislativou a jsou podporována několika dotačními programy. Ze všech témat tvořících šetrné budovy je toto téma nejdále z pohledu osvěty veřejnosti, jasnosti požadavků a osvěty v oblasti jeho přínosů.

Nové budovy musí splňovat požadavky na energetickou náročnost na úrovni tzv. budovy s téměř nulovou spotřebou. V české legislativě je „téměř nulová“ docela vysoké, tedy benevolentní číslo. Nicméně s připravovaným nástupem další verze standardu budovy s téměř nulovou spotřebou budou požadavky vcelku ambiciózní.

O to více je a bude zásadní existence jednoznačného systému zajištění požadované energetické náročnosti budov v projektové přípravě (povolovací proces) a zejména ve skutečnosti, tedy po realizaci (skutečné provedení stavby odpovídající projektovému předpokladu).

### 2.2 Hospodaření s vodou včetně dešťové a šedé vody

Návrh kvalitní modré a zelené infrastruktury, zaměřené na přírodě blízké hospodaření s dešťovou vodou, zlepšuje připravenost měst na dopady změny klimatu a zároveň má řadu vedlejších pozitivních efektů na kvalitu života obyvatel ve městech (eliminace zatížení ČOV při vytrvalých

deštích, ochlazování města, ekonomičtější údržba ploch zeleně, pozitivní psychologický dopad na obyvatele města rozšiřováním ploch zeleně atd.).

Pojem srážková voda zahrnuje nejen vodu dešťovou, ale např. i vodu z tajícího sněhu a ledu. Obecně více zaběhlý je pojem dešťová voda.

Zásadními přístupy k šetrnému hospodaření s vodou jsou:

- Úspora vody – snižování spotřeby pitné vody, využití speciálních armatur.
- Zadržování vody – prvky k zadržování vody jako jsou zelené střechy, prvky v krajině, retenční nádrže, spádování uliční sítě.
- Znovuvyužívání vody – šedá voda, akumulární nádrže pro dešťovou vodou a následné závlahy, zelené fasády.
- Volba přírodě blízkých řešení – zasakování vody na terénu, dotace podzemní vody, vláha pro sadové úpravy.

Uvedená témata k hospodaření s vodou jsou jako nově detailně rozpracována pracovní skupinou Hospodaření s vodou při České radě pro šetrné budovy. Více o konkrétních návrzích včetně návrhů paragrafového znění viz Přílohu 2.

Doporučení: Publikace ***Podpora adaptace budov a měst na nedostatek vodních zdrojů a zvyšování teplot (2019)***

- Legislativní podpora přímých a nepřímých úsporných opatření v budovách.
- Využití srážkové a šedé odpadní vody v budovách.
- Jak se nakládá s dešťovou a šedou vodou v budovách z hlediska platné české legislativy.
- Legislativní a motivační opatření v oblasti zelených střech ve vybraných státech Evropy.

Ke stažení na: <https://www.czgbc.org/cs/ke-stazeni>

## 2.3 Využívání zelených střech a fasád

Využívání zelených střech a fasád se postupně stává přirozenou součástí moderní architektury. Nicméně zatím stále není natolik rozšířené, aby pomohlo omezovat hrozbu změn klimatu, a to zejména zvyšování teplot intravilánu (tepelné ostrovy). Pro tuto problematiku existuje mnoho praktických reálných řešení včetně regulačních a motivačních.

Možným způsobem podpory je usnadnění povolovacího procesu stavebníkovi / developerovi. V některých městech (např. Portland) je možné získat povolení k rozšíření podlažní plochy nad rámec místních stavebních předpisů, a to při realizaci zelené střechy. Čím větší plocha zelené střechy, tím větší je bonus v podobě dodatečně povolené výměry podlažní plochy. Pobytová střešní zahrada nezvyšuje podlažnost budovy a tím pádem developerovi nezabírá pronajímatelnou nebo prodejnou podlažní plochu.

V neposlední řadě může být způsobem, jak zvýhodnit výstavbu se zelenými střechami, také upřednostňování projektů se zelenými střechami ve fázi získávání stavebního povolení. Tento



přístup se velmi osvědčil v Chicagu, kde je u „zelených“ projektů zkráceno stavební řízení až na poloviční dobu v závislosti na tom, kolik zelených opatření obsahují.

Dalším významným motivačním prvkem pro podporu zelených střech a fasád jsou úlevy z poplatků a slevy na odvodu srážkové vody nebo sleva na dani z nemovitosti.

Nejvyšší dopad má ze všech možností podpory zelených střech podle praxe místní politika. Úřady měst, obcí a městských částí znají nejlépe místní priority v oblasti výstavby či životního prostředí, mají blízký vztah k obyvatelům a jsou schopny v relativně krátkém čase přijímat účinná politická opatření. Ta mohou mít podobu stavebních předpisů či vyhlášek, územních plánů či strategií a mohou se přímo promítat do povolovacích procesů týkajících se výstavby. Z podstaty mají tato opatření spíše regulativní charakter, ačkoli výjimkou nejsou ani drobná motivační opatření.

Nejčastěji se požadavky na zelené střechy vyskytují v územních plánech, kde je specifikováno, v jakých lokalitách, pro jaké budovy a typy střech je třeba počítat se zelenou střechou. Odůvodnění pro zelené střechy může být různé v závislosti na zamýšlených účincích. Požadavky mohou specifikovat např. mocnost vegetačního souvrství, typ vegetace, hodnotu součinitele odtoku srážkové vody, délku údržby a jiné.

Často využívaným opatřením pro podporu zelených střech jsou tzv. „koeficienty zeleně“ nebo „zelené koeficienty“ (například berlínský Biotope Area Factor (BAF), závazný od roku 1994).

Více je uvedeno v publikaci *Podpora adaptace budov a měst na nedostatek vodních zdrojů a zvyšování teplot (2019)*, odkaz výše.

## 2.4 Revitalizace brownfieldů

Revitalizace brownfieldů je v současné době velmi diskutovanou oblastí, protože se brownfieldy často nachází na lukrativních a dobře dostupných pozemcích v centru měst a představují tak potenciál k dalšímu využití.

**Strategický a územní plán** – při rozvoji každého města či obce se definuje rozvoj a budoucí priority za pomoci strategického a územního plánu. V případě, že se na území obce nebo v jejím okolí nalézá brownfield, je nutné vyhodnotit budoucí využití této již urbanizované lokality. V mnoha případech je brownfield územním plánem opomíjen, nebo dokonce není úmyslně řešen.

Většinou zastaralé územní plány, a v některých případech územní plánování obecně, postrádají schopnost dostatečně rychle a pružně reagovat na potřeby společnosti. Zbytečným „přeregulováním“ lokalit, a nemožnosti parciálních úprav namísto změny celého územního plánu, dochází k paralýze rozvoje.

Územní plán definuje rozvoj města a je de facto politickým dokumentem. Zodpovědná politická reprezentace by tedy měla podporovat regeneraci brownfieldů, vytvářet pobídky, poskytovat investorům součinnost, motivovat je a podporovat. Využití brownfieldů by mělo být v rozvoji města prioritou a mělo by mít jasnou přednost před zastavováním greenfieldů a volné krajiny a před nekontrolovaným rozrůstáním sídel.

Obce mohou mít také vypracované územně plánovací podklady, které obsahují podrobnější informace o území jako jsou jeho hodnoty, potenciály, hrozby a limity. Jde-li o významné a rozsáhlé území v rámci sídla, je možné, že obec bude požadovat pořízení regulačního plánu nebo územní studie.

Vtažením veřejnosti do procesu se zvyšuje i pravděpodobnost přijetí až ztotožnění s návrhem.

Stavební zákon nabízí dva nástroje, které umožňují stanovit podrobnější podmínky pro území, než to umožňuje územní plán. Jsou jimi regulační plán a územní studie. V následující tabulce uvádíme zásadní výhody i nevýhody obou nástrojů územního plánování:

### ÚZEMNÍ STUDIE (ÚS)

výhody:

- Tématika řešená ÚS, měřítko, atd. může být velmi široká (celé území, pouze vymezená část, komplexní zhodnocení, pouze jedna oblast – např. zeleň),
- Zadání ÚS definuje zadavatel podle konkrétních potřeb území,
- Krátká pořizovací lhůta (není potřeba projednávat s DOSS),
- ÚS je nezbytným podkladem pro rozhodování v území, není však závazná. Tzn., že je možné se od jejího návrhu odchýlit v případě zjištění změny podmínek v území nebo návrhu lepšího řešení.

nevýhody:

- ÚS je pouze podkladem, není tedy závazná a je možné se od jejího návrhu odchýlit,
- Není zde povinnost projednat návrh s veřejností.

### REGULAČNÍ PLÁN (RP)

výhody:

- Struktura textu, měřítko, rozsah je definován prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu,
- Jedná se o závazný dokument,
- Může nahradit územní rozhodnutí,
- Možnost pořízení Změny RP ve zkráceném řízení,
- Uzavření plánovací smlouvy jako jedna z podmínek pořízení RP.

nevýhody:

- Dlouhá pořizovací doba dokumentu – cca 1 rok,
- Každá i sebemenší změna se musí opět projednat s DOSS,
- Nejasná práva k dokumentu po jeho schválení a prodeji pozemků dalším majitelům.

Změna územního plánu, definovaná § 45 - 55c zákona č. 183/2006 Sb., Stavební zákon, je možnost, jak změnit způsob využití a regulativy části územního plánu, které se žadateli pro jeho účel jeví jako nevhodná.

Na odsouhlasení návrhu na pořízení změny územního plánu, ani následné schválení návrhu změny územního plánu zastupitelstvem obce neexistuje právní nárok. Proto je potřeba vhodné nastavení spolupráce a komunikace mezi žadatelem o změnu a zástupci města. Odpovědnost za průběh

procesu změny územního plánu má úřad územního plánování příslušné obce s rozšířenou působností (zkratka ÚÚP ORP) má na starosti celý proces změny územního plánu.

Téma podpory využívání brownfieldů navazuje na *Národní strategii regenerace brownfieldů* vytvořenou agenturou CzechInvest (ke stažení zde <http://www.brownfieldy.eu/narodni-strategie-regenerace-brownfieldu/>).

Téma přípravy projektů revitalizace brownfieldů je procesně a „motivačně“ popsáno v dokumentu *Příručka pro investory při revitalizaci brownfieldů* (ke stažení zde: <https://www.czgbc.org/cs/ke-stazeni>). Tato kapitola o brownfieldech z této příručky čerpá.

## 2.5 Kvalitní vnitřní prostředí v budovách

Uvnitř různých budov strávíme asi 90 % svého času. To je důležitým argumentem pro požadavek mít kvalitní zdravé vnitřní prostředí, ať už v práci, doma ve škole apod. Okolní prostředí zásadním způsobem ovlivňuje naše zdraví, psychiku i výkonnost. Proto je nutné stavět nové a rekonstruovat stávající budovy tak, aby byly šetrné nejen k životnímu prostředí a investorově rozpočtu, ale také aby byly dodrženy všechny principy zdravého prostředí pro své uživatele.

Vnitřní prostředí v budovách ovlivňuje několik základních aspektů:

- Kvalita vzduchu – Hladina CO<sub>2</sub> pod úrovní 1500 ppm, optimální vlhkost podle typu prostředí.
- Dostatečné a vyvážené osvětlení – Dostatek denního světla, vhodné umělé osvětlení a jejich vzájemná vyváženost přináší kvalitní spánek a úlevu pro oči.
- Akustický komfort – Prostor bez rušivého hluku.
- Tepelný komfort – Příjemná teplota s ovládaným prouděním vzduchu.
- Ergonomie – Správně ergonomicky řešené interiéry, zohledňující biomechaniku lidského těla tak, aby nedocházelo k jeho jednostrannému přetěžování.
- Využití rostlin a přírodních materiálů – Rostliny a přírodní materiály v interiéru člověka přirozeně pozitivně stimulují, zvyšují jeho koncentraci a kreativitu až o 12 %.
- Wellbeing – Prostor na člověka působí nejen fyzicky, ale ovlivňuje i to, jak se cítíme a jsme spokojeni. Wellbeing snižuje stres, povzbuzuje kreativitu a kognitivní funkce.
- Lokalita – Dopravní dostupnost, občanská vybavenost. Snížení uhlíkové stopy a větší komfort.

Řešení prostoru by mělo nabídnout multifunkční zóny pro různé typy činností – od práce přes setkávání po relaxaci. Vliv na zdravé vnitřní prostředí má i urbanistické hledisko – například úroveň služeb v okolí, a dopravní dostupnost.

O kvalitě vnitřního prostředí připravila Česká rada pro šetrné budovy několik odborně-osvětových zdrojů informací. Jedná se zejména o *Manuál pro komplexní přípravu projektů veřejných budov s ohledem na kvalitu vnitřního prostředí zejména ve školských budovách (2018)*, který je využitelný

nejen pro veřejné projekty, ale i soukromé. Manuál je ke stažení zde: <https://www.czgbc.org/cs/ke-stazeni>. Dále je k dispozici web <http://www.zdravabudova.cz/>.

## 2.6 Omezování důsledků změny klimatu

V našich podmínkách se klimatická změna projevuje převážně extrémními výkyvy počasí, jako jsou přívalové deště s vysokým úhrnem srážek za krátké období na malém území (bleskové povodně), dlouhotrvající období bez srážek (sucha), extrémní výkyvy teplot, které se výrazně vymykají dlouholetým statistickým průměrům. Tyto projevy změny klimatu, které jsou dále umocňovány urbanizací, mohou mít za následek ohrožení zdraví, bezpečnosti obyvatel i negativní ekonomické důsledky. Projevům změny klimatu lze jen velmi těžko předcházet, proto je třeba věnovat pozornost místní adaptaci na tyto změny.

Stěžejními tématy v souvislosti s budovami a jejich provozem je zamezení přehřívání nejen budov samotných, ale celého intravilánu (tepelné ostrovy ve městech). To pokrývá zejména instalace aktivních a pasivních prvků stínění a využívání srážkových vod a zelených střech a fasád.

Specifické aktuální téma v souvislosti se snížením dopadů změny klimatu je zajistit dostatečné množství a kvalitu vody.

## 2.7 Cirkulární ekonomika

Z hlediska přípravy projektů je i v této oblasti, podobně jako je tomu například u tématu šetrného hospodaření s vodou, eliminace nepovolování funkčních a vhodných řešení vlivem neznalosti nebo nepopsanosti věci.

Využívání udržitelných recyklovaných, recyklovatelných nebo znovuvyžitelných materiálů je základním předpokladem pro funkční cirkulární ekonomiku. Ta je založena na opětovném využívání surovin a materiálů, které jsou na konci životnosti.

Pro zjednodušení procesu využití jednotlivých materiálů například z demolované stavby je nutné připravit podrobný demoliční plán, který zahrnuje postupné rozebírání objektu s důrazem na separaci jednotlivých druhů materiálů pro další využití. Vzhledem k možnosti kontaminace různých částí brownfieldů je vhodné vytvořit z každého dále využitelného materiálu reprezentativní vzorek, který bude podroben ekotoxikologickému rozboru pro určení potenciálních hrozeb.

Budovy tedy mají sloužit jako materiálová banka a sekundární předpisy by měly určovat míru jejich využitelnosti formou zavedení kvalitativních (pravděpodobně normových) parametrů. Problematika je úzce navázána na zákon o odpadech. Jednou ze zásadních bariér je začlenění potenciálně vhodných materiálů z demolovaných staveb mezi odpady, čímž se další nakládání s takovým materiálem stává složitějším až nemožným.

Budovy a konstrukce určené k odstranění je vhodné dekonstruovat, tedy rozebrat na jednotlivé elementy, které by jako směs neměly žádné uplatnění, ale jako roztříděné složky jsou cennou

surovinou. Samostatně se tedy roztřídí například cihelná suť, betonová suť, sklo, dřevo, plasty, papír, kovy atd., jejichž využití v roztříděném stavu je jednoznačně možné a vhodné.

Technologie výroby plnohodnotných stavebních materiálů s využitím různé míry recyklátů již existují pro mnoho materiálů. Jejich výrobci jsou schopni prokázat kvalitativní parametry totožné jako zcela u nových výrobků bez využití recyklátů.

Více informací o recyklovaných a recyklovatelných materiálech a principech cirkulární ekonomiky se dozvíte na [www.setrnematerialy.cz](http://www.setrnematerialy.cz).

### 3 Základní teze a identifikace bariér

V současnosti jsou stěžejními tématy, sledovanými v souvislosti s kvalitními šetrnými budovami a udržitelností v souvislosti s rekonstrukcí stavebního práva v České republice, tyto základní okruhy, coby podmínky fungování celého procesu budování kvalitních staveb:

- Vymahatelnost technických požadavků na stavbu v povolovacím procesu.
- Možnost kontroly skutečného stavu plnění technických požadavků na stavbu po jejím dokončení.

Tyto uvedené podmínky mohou být splněny provázáním zákona o hospodaření energií a stavebního zákona.

Specificky se věnujeme tématům:

- Zajištění požadované energetické náročnosti budov v projektové přípravě (povolovací proces) a po realizaci (skutečně provedení stavby odpovídající projektovému předpokladu),
- Legislativní podpora a nezamezování vhodných opatření v oblasti hospodaření se srážkovými vodami kvůli chybějící legislativě a metodikám a nejednoznačným výkladům.
- Podpora znovuvyužití stavebních a demoličních odpadů – pravidla definující kritéria, při jejichž splnění přestává být stavebně-demoliční odpad odpadem a je možné jej využít jako recyklátu (v roce 2020 se tematické okruhy rozšíří o požadavky na výroby/recyklát, veřejné zakázky a finanční podporu).

Následující teze byly publikovány v průběhu roku 2019 samostatně jako postoj České rady pro šetrné budovy ve spolupráci s aliancí Šance pro budovy, jejímž zakládajícím členem Rada je.

Obecně souhlasíme s potřebou, cíli a principy rekonstrukce stavebního práva. Povolování staveb v Česku trvá neúměrně dlouhou dobu, což vede ke zbytečnému navyšování výdajů stavebníků a snižuje schopnost realizovat stavby podle potřeb a poptávky obyvatel, podnikatelů i veřejné správy. Proto vítáme systémovou snahu o zjednodušení povolovacího řízení při současném zajištění ochrany veřejného zájmu.

Obecný souhlas lze tedy spatřovat:

- v maximální a optimální integraci působnosti stavebních úřadů, například v podobě vzniku státního stavebního úřadu, což povede k větší nezávislosti úřadů,
- ve zjednodušení a zrychlení řízení – menší počet účastníků řízení, resp. dotčených orgánů (mnoho informací už je v územně-plánovacích dokumentech daná a není potřeba se k nim dále vyjadřovat apod.)
- v novém přístupu k povolování a následné kontrole plnění požadavků – měl by být předvídatelný, neměl by bránit realizaci kvalitních a inovativních řešení, naopak by je měl zvýhodňovat.

V oblasti stavebního hmotného práva je však třeba při návrhu paragrafového znění zákona dopracovat způsob posuzování plnění technických požadavků na stavby a jejich vymahatelnost.

Z tohoto důvodu uplatňujeme k věcnému záměru několik zásadních připomínek, které by měly být zohledněny při další přípravě nového stavebního zákona:

- Podle předvídané dokumentace pro povolení stavby, tak jak je ve věcném záměru popsána, nebude možné provést zhodnocení plnění požadavků na kvalitu vnitřního prostředí (zajištění dostatečného větrání, zamezení letnímu přehřívání, akustickou pohodu, osvětlení), ani vypracovat průkaz energetické náročnosti a zhodnotit energetickou náročnost budovy. Tyto požadavky jsou přitom nejúčinněji posouditelné na začátku provádění stavby. Zde však není předvídan žádný úkon státní správy a stavebník tak bude vystaven riziku, že při kolaudaci dojde ke zjištění o neplnění požadavků, ale náprava již bude zcela nemožná, nebo složitá a nákladná
- Proto je třeba na začátku provádění stavby (u jednoduchých staveb lze posunout až před zahájení hrubé stavby) vytvořit kontrolní bod, kdy bude splnění technických požadavků na základě dokumentace pro provádění stavby posouzeno. Lze tuto odpovědnost přenést na autorizovanou osobu, nicméně při takové změně je třeba vést širokou osvětovou kampaň jak pro stavebníky, tak pro projektanty o tomto novém rozdělení odpovědnosti. Nový zákon by v tomto měl zohlednit reálné možnosti účastníků výstavby ochránit si vlastní zájmy. Stavební úřad by sice neměl posuzovat naplnění těchto požadavků věcně (což nečiní ani dnes), ale měl by požadovat doložení jejich splnění na začátku provádění stavby.
- Konsolidace technických požadavků do jedné vyhlášky MMR je určitě potřebná (tedy de facto upgrade vyhlášky č. 268/2009 Sb.), protože například hygienické požadavky na větrání pro různé typy budov jsou vzájemně nekonzistentně uvedeny v různých právních předpisech různých resortů. Zároveň je třeba respektovat požadavky složkových zákonů, například zákona o hospodaření energií a jeho vyhlášek č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov, a č. 194/2007 Sb., o pravidlech vytápění (a požadavcích na regulaci technických systémů budovy), které se v současné době novelizují, mj. i podle požadavků přepracované směrnice o energetické náročnosti budov (EU)2018/844. V procesu povolování stavby tak musí stavební úřad vyžadovat doložení splnění i těchto požadavků, a to i při povolování malých novostaveb, například rodinných domů, větších změn dokončené budovy podle definice v zákoně o hospodaření energií a při výměně zdroje tepla.
- Náležitosti a podrobnost dokumentace pro provádění stavby by měla být rozlišena podle typu stavby, například jiná pro rodinné domy a jiná pro větší budovy. Neměla by zbytečně vyžadovat rozpracování nepodstatných detailů, ale musí z ní být zřejmé (posouditelné), zda a jak jsou naplněny technické požadavky na stavbu. Energetický specialista v ní musí najít všechny potřebné údaje pro zpracování průkazu energetické náročnosti.

- Při revizi technických požadavků na výstavbu je třeba zajistit přehledné uvedení požadavků na kvalitu využívané vody (tak, aby byly zřejmé požadavky pro využití dešťové a šedé vody), dostatečné větrání, akustickou pohodu, zajištění dostatečného přirozeného a umělého osvětlení, možnost využití recyklovaných materiálů do výrobků zabudovaných do stavby a vliv budovy na okolí v době letních veder.
- Jako systémové vnímáme sjednocení územní platnosti požadavků na výstavbu, tedy nepřiznáním zmocnění hlavnímu městu pro vydání Pražských stavebních předpisů, ale s umožněním odchýlného řešení některých, v zákoně přesně kategorizovaných, územních požadavků na výstavbu každé obci.
- Dále podporujeme naznačený přístup k odkazům na technické normy a zejména zajištění jejich bezplatné dostupnosti všem účastníkům výstavby. To by se mělo týkat jak norem, na které je z právních předpisů odkázáno výlučně, tak ale i norem, na které je odkázáno indikativně.



# Příloha 1: Hlavní dotčené právní předpisy

Následující kapitola obsahuje souhrn stěžejních právních předpisů z pohledu organizace a celého právního systému. Jedná se o předpisy související s organizací veřejné správy, ochranou veřejných zájmů, správními řízeními apod. Z našeho pohledu stěžejní dokumenty jsou uvedeny tučně.

## Právní předpisy zakotvující problematiku speciálních staveb vymezených v § 15 stavebního zákona

- **Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů,**

## Prováděcí vyhlášky

- **Vyhláška č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 498/2002 Sb., o autorizovaných inspektorech, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 146/2008 Sb., o obsahu a rozsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů,**
- **Vyhláška č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, ve znění pozdějších předpisů,**

- Vyhláška č. 225/2002 Sb., o podrobném vymezení staveb k vodohospodářským melioracím pozemků a jejich částí a způsobu a rozsahu péče o ně,

#### Právní předpisy zakotvující problematiku organizace veřejné správy

- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.,

#### Výběr právních předpisů zakotvující problematiku ochrany veřejných zájmů (dotčené orgány)

- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění zákona č. 183/2007 Sb.

Pozn. ve vybraných konkrétních případech může být chráněn veřejný zájem upraven i v jiných zákonech, např. ochrana vod (výše uvedený vodní zákon), apod.

#### Právní předpisy zakotvující problematiku poplatků a financování

- Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,

#### Právní předpisy zakotvující problematiku správního řízení a správního soudnictví

- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

#### Právní předpisy zakotvující související problematiku

- Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Vyhláška č. 358/2013 Sb., o poskytování údajů z katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

- Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů,

#### Právní předpisy zakotvující otázky související s vlastnickým právem

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů,
- Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní, energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů,

## **Příloha 2: Návrhy konkrétních úprav pro oblast hospodaření s vodou**

Následující návrhy vznikly ve spolupráci s Šancí pro budovy na základě společných pracovních skupin s odborníky v příslušných oblastech.

### **Návrhy na úpravu legislativy pro podporu šetrného hospodaření s vodou a zelených střech**

Zelené střechy a fasády ochlazují budovu v létě a mají příznivý vliv na mikroklima také v jejím okolí. Systémy šetrného hospodaření s vodou šetří pitnou vodu. Obojí také zamezuje rychlému odtoku srážkových vod do kanalizace.

Cílem návrhů, které připravila Šance pro budovy společně s členskými firmami jejích partnerských asociací, je odbourat bariéry a zajistit motivaci stavebníků pro využívání systémů pro využití dešťové a šedé vody a také pro aplikace vegetačních střech a fasád.

Téma zasahuje do kompetencí několika resortů, proto je potřeba koordinovaná činnost vlády, aby došlo k pozitivní změně. Návrhy jsou v souladu se Studií hospodaření se srážkovými vodami v urbanizovaných územích, kterou předložilo MŽP Vládě ČR a ta ji v říjnu 2019 vzala na vědomí.

## Problém 1: Bariéry pro investory, kteří chtějí jít příkladem

V legislativě není jasná definice užitkové vody, její kvality a možností jejího využití. Pokud chce stavebník jít příkladem a aplikovat některý ze systémů šetrného hospodaření s vodou, musí získat vyjádření Krajské hygienické stanice, která pokaždé rozhoduje o stejné věci znova. Povolovací proces se tak prodlužuje a stavebník nemá jistotu kladného výsledku.

## Řešení 1: Zavedení jasné definice užitkové vody a možností jejího využití

Řešením je zavést jasnou definici užitkové vody do zákona o ochraně veřejného zdraví a zároveň uvést možné způsoby využití (splachování, praní, úklid, závlaha), v příslušné vyhlášce pak podrobně rozvést parametry, která užitková voda po úpravě a hygienickém zabezpečení musí splňovat.

### Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

#### **V § 3 (Hygienické požadavky na vodu) doplnit nový odst. 7, který zní:**

(7) Užitkovou vodou může být srážková nebo šedá voda, která je upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou se rozumí odpadní voda z umyvadel, sprch a van. Užitkovou vodu lze využít pro splachování toalet a pisoárů, praní, úklid, mytí vozidel, závlahu nebo vodní prvky. Prováděcí právní předpis určí vyžadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení dle účelu využití užitkové vody a způsob jeho prokázání.

V ostatních §§ se do výčtu druhů vody na příslušných místech doplní užitková voda (§ 5, § 83a, § 84, § 92a, § 92b).

Odůvodnění: V současné době je technologiemi na úpravu dešťové i šedé vody a jejím hygienickým zabezpečením možné dosáhnout parametrů pitné vody. Nehrozí tedy nebezpečí šíření nákazy a zároveň lze ušetřit zhruba třetinu spotřeby pitné vody.

### Vyhláška č. 252/2004 Sb. k zákonu č. 258/2000 Sb.

Text vyhlášky se upraví následujícím způsobem:

- Do názvu se slova „na pitnou a teplou vodu“ nahradí slovy „na pitnou, teplou a užitkovou vodu“.
- V § 1 se doplní písm. d), které zní „hygienické limity fyzikálních, chemických, mikrobiologických, biologických a organoleptických ukazatelů jakosti užitkové vody /odkaz na § 3, nový odst. 7 zákona č. 258/2000 Sb.“
- Vkládá se nový § 3b, který zní:  
„§ 3b  
Ukazatele jakosti užitkové vody a jejich hygienické limity  
(1) Užitková voda musí mít takové fyzikální, chemické, mikrobiologické, biologické a radiační vlastnosti, které pro daný účel využití nepředstavují ohrožení veřejného zdraví.  
(2) Ukazatele jakosti užitkové vody podle § 3, odst. 7 zákona a jejich hygienické limity jsou uvedeny v Příloze č. 8. Hygienické limity ukazatelů se při využití pro závlahu rozstřikem mohou stanovit odlišně od ostatních účelů využití užitkové vody.“
- Vkládá se nový § 10, který zní:

## „§ 10

### Kontrola užitkové vody

- (1) Odběry a rozbory užitkové vody za účelem prokázání, že upravená voda na výstupu z úpravny je voda zdravotně nezávadná a odpovídá všem stanoveným požadavkům, provádí každé 3 měsíce po dobu 1 roku od uvedení úpravny do provozu. dodavatel úpravny a výsledek rozboru neprodleně poskytne provozovateli nebo správci budovy.
  - (2) Vzorky užitkové vody se odebírají na výstupu z úpravny nebo na kterémkoli místě v distribuční síti.”
- Vkládá se Příloha č. 8 s názvem „Fyzikální, chemické, mikrobiologické, biologické a radiační ukazatele užitkové vody a jejich hygienické limity“. Text Přílohy č. 8 je uveden na konci tohoto dokumentu.



## **Problém 2: Nízká ekonomická motivace pro projekty, které mají pozitivní vliv zejména na okolí a pro společnost**

Kvalitní budovy jsou zpravidla ekonomicky přínosné i pro investora. Energeticky úsporná budova má nižší provozní náklady, kvalitní vnitřní prostředí se vrátí ve vyšší produktivitě zaměstnanců, environmentálně certifikovaná budova najde dříve a výhodněji svého nájemce. U systémů šetrného hospodaření s vodou jsou však přínosy z velké míry pro okolí a společnost. Návratnost investice je dlouhá a nefunguje tedy přirozená ekonomická motivace tyto projekty realizovat.

### **Řešení 2a: Úprava odtokových součinitelů pro vodu odváděnou do kanalizace**

Jednou z ekonomických bariér je výjimka z úhrady stočného ze srážkové vody pro rezidenční výstavbu. Přitom v urbanizovaném prostoru je rychlý odtok srážek do kanalizace, a tedy z území pryč velký problém a obytné budovy tvoří běžně většinu plochy střech či zpevněných pozemků v daném území. Zrušení výjimky a úlevy pouze pro vlastníky, kteří zvolí šetrné řešení zpomalující odtok dešťové vody, by byla alespoň částečnou ekonomickou motivací pro jejich realizaci. Úprava se bude týkat zejména urbanizované zástavby, mimo ni (na venkově) zpravidla není srážková voda odváděna do kanalizace.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích

**V § 20, odst. 6 (Vodné a stočné) se na konci textu vypouští sousloví „a plochy nemovitostí určených k trvalému bydlení a na domácnosti“.**

Odůvodnění: Srážková voda odtéká do kanalizace z odvodněných zpevněných ploch stejně, ať už jsou ve vlastnictví podnikatelském, veřejném nebo soukromého majitele. Každý takový subjekt představuje pro provozovatele VaK náklady na úpravu srážkové vody (v jednotné kanalizační síti), přičemž v dosavadní úpravě za ni platí pouze někteří.

Vyhláška č. 428/2001 Sb. k zákonu č. 274/2001 Sb.

V příloze č. 16 se upravuje výčet druhů plochy pro jednotlivé odtokové součinitele:

V písm. b) (Plocha B – odtokový součinitel 0,4) se do výčtu doplňuje „půdorysná plocha vegetační střechy do mocnosti souvrství 10 cm; půdorysná plocha nevegetační střechy, ze které se zbytková srážková voda odvádí pro zpětné využití za účelem závlahy, výparu nebo povrchového vsakování“.

V písm. c) (Plocha C – odtokový součinitel 0,05) se do výčtu doplňuje „půdorysná plocha vegetační střechy o mocnosti souvrství 10 cm nebo vyšší; půdorysná plocha vegetační střechy do mocnosti souvrství 10 cm, ze které se zbytková srážková voda odvádí pro zpětné využití za účelem závlahy, výparu nebo povrchového vsakování.“

Dále se na konec přílohy doplňuje text „Odtokový součinitel lze pro plochu s přesně definovaným souvrstvím stanovit také na základě měření v akreditované zkušebně dle ČSN EN 12056-3.“

Odůvodnění:

Navržené zatřídění odpovídá např. mezinárodně uznávané německé normě FLL (2018) pro zelené střechy, kde je součinitel odtoku pro vegetační střechu se sklonem do 5°  $c=0,5$  pro výšku vegetačního souvrství od 6 do 10 cm. Součinitel  $c=0,4$  je tedy motivačním opatřením pro budování zelených střech, které snižuje pro povinný subjekt náklady na odvod srážkové vody ze zelené střechy a tím ho pobízí k vybudování opatření s mnohačetnými přínosy pro své okolí.

Retenční schopnost střechy závisí od mocnosti substrátu a jeho materiálu. Obecně lze říci, že mocnosti od 10 do 20 cm poskytují stanoviště mnoha druhům suchomilných travina a bylin a vzhledem k jejich zpravidla extenzivnímu rázu jsou velmi hodnotné pro přírodu z hlediska biodiverzity. U souvrství založených na minerální izolaci dosahují těchto vlastností i souvrství o menší mocnosti. Mocnosti souvrství nad 20 cm pak nabízí možnosti intenzivního využití střechy, mají velké retenční vlastnosti a představují tak velkou přidanou hodnotu pro člověka.

## **Řešení 2b: Programy finanční podpory**

Dalším způsobem ekonomického zvýhodnění pro systémy šetrného hospodaření s vodou a zelené střechy je vypsání programů podpory z veřejných prostředků.

Podpořeno by mělo být zavádění systémů hospodaření se srážkovou a šedou vodou a využití vegetačních střech a fasád na všech typech budov (obytné – rodinné a bytové domy, veřejné budovy, budovy pro podnikání) a pro všechny typy žadatelů (veřejné i soukromé investory) z dostupných programů v období od roku 2021 (zejména Nová zelená úsporám, OPŽP, OPK, příp. Modernizační fond). Podpora by měla být jednoduše kombinovatelná v rámci jednoho projektu s realizací opatření na úsporu energie, instalací lokálních OZE či dalšími adaptačními opatřeními.

Lze také jednat s místními samosprávami o možnosti dofinancování podpory z celostátních programů.

### **Problém 3: Legislativa šetrné hospodaření s vodou a zelené střechy nevyžaduje**

Po odstranění bariér při povolování a zajištění ekonomické motivace je vhodná regulace, tedy stanovení povinnosti, dalším způsobem, jak zajistit širší využití systémů šetrného hospodaření s vodou a instalaci zelených střech. Ke stanovení povinnosti je vhodné přistupovat jako ke třetímu kroku v době, kdy lze předpokládat schopnost trhu kapacitně a ekonomicky tyto požadavky naplnit.

Je však možné a vhodné některé požadavky stanovit s platností bez zbytečného odkladu, avšak s odloženou účinností povinností pro jednotlivé případy, aby byla splněna podmínka předvídatelnosti regulatorního prostředí pro subjekty na stavebním trhu.

### **Řešení 3a: Požadavky na řešení odtoku srážkové vody u novostaveb**

Paragrafové znění návrhu nového stavebního zákona (ve verzi k 25.11.2019, do meziresortního připomínkového řízení) částečně přebírá ustanovení § 5, odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a taktéž § 20, odst. 5, písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb. ke stávajícímu stavebnímu zákonu, kterou nahradí. Vzhledem k jeho předpokládanému přijetí v roce 2020 se naše návrhy vztahují k novému stavebnímu zákonu. Pokud by jeho přijetí bylo odloženo, adekvátně lze návrhy zpracovat do stávajícího zákona.

#### Nový stavební zákon

Navržený text dobře pracuje s potřebnou hierarchií nakládání se srážkovými vodami. Přesto je vhodné znění dále zpřesnit. Změny jsou vepsány do návrhu paragrafového znění nového stavebního zákona ve verzi k 25.11.2019 (do meziresortního připomínkového řízení). Tučný červený text je nově navrhován.

#### **§ 74 Srážkové vody**

- (1) Každá stavba a stavební pozemek musí mít vyřešeno hospodaření se srážkovými vodami
- a) přednostně jejich výparem nebo vsakováním na povrchu terénu nebo do vegetace na konstrukcích stavby, pokud to charakter stavby, hydrogeologické poměry, velikost pozemku a jeho výhledové využití umožní a pokud nejsou vsakováním ohroženy okolní stavby nebo pozemky, nebo
  - b) jejich akumulací a následným využitím jako užitkové vody, nebo jejich vsakováním pod povrchem, nebo
  - c) jejich odváděním do vod povrchových, pokud jejich vsakování, výpar ani akumulace s následným využitím není možná, nebo
  - d) jejich regulovaným vypouštěním do jednotné kanalizace, není-li možné odvádění do vod povrchových.

(2) Minimální retence pro regulované odvádění srážkových vod musí být taková, aby nedocházelo k většímu odtoku než 10 l/s z hektaru plochy pozemku při třicetiminutovém dešti desetiletém, nestanoví-li správce toku jinak.

(3) Vsakování nebo odvádění srážkových vod musí být řešeno na stavebním pozemku nebo v rámci společně řešeného celku, případně v rámci území, pro něž je řešeno společně územním plánem obce.

### Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

Související změna § 5, odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, je následující:

(3) Při provádění staveb nebo jejich změn nebo změn jejich užívání jsou stavebníci povinni podle charakteru a účelu užívání těchto staveb je zabezpečit zásobováním vodou a odváděním, akumulací nebo čištěním odpadních vod s následným vypouštěním do vod povrchových nebo podzemních odpadních vod z nich v souladu s tímto zákonem a zajistit **využití, výpar**, vsakování nebo zadržování a odvádění povrchových vod vzniklých dopadem atmosférických srážek na tyto stavby (dále jen „srážkové vody“) v souladu se stavebním zákonem. Bez splnění těchto podmínek nesmí být povolena stavba, změna stavby před jejím dokončením, užívání stavby ani vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebo rozhodnutí o změně v užívání stavby.

### **Řešení 3b: Možnost pro obce stanovit si požadavky v regulačních plánech**

Obce by měly mít explicitně stanovenou možnost, aby si ve svých regulačních plánech stanovily pravidla pro hospodaření s vodou v budovách na svém území, včetně možné povinnosti instalace vegetačních střech či fasád pro některé typy budov, zejména novostaveb.

Doporučení pro obce, jak si tato pravidla stanovit, je třeba dále rozpracovat.

Zmocnění k podobnému postupu dává návrh návrhu paragrafového znění nového stavebního zákona ve verzi k 25.11.2019 (do meziresortního připomínkového řízení), a to zejména ve svém § 36 (Regulační plán) a příloze č. 5, která specifikuje obsah regulačních plánů. V průběhu legislativního procesu je třeba ohlídat, že ustanovení toto umožňující, zůstane zachováno ve schválené verzi zákona.

### **Řešení 3c: Do budoucna celoplošná povinnost pro určité typy novostaveb a renovací na využití dešťové či šedé vody a/nebo umístění zelených střech**

Do budoucna lze uvažovat o stanovení celostátních pravidel pro hospodaření s vodou v budovách při povolování novostaveb, případně změn dokončené budovy, kdy se zasahuje do příslušných systémů.

Pro některé typy budov lze také stanovit povinnost instalace vegetačních střech či fasád a/nebo fotovoltaických panelů či solárně-termických kolektorů. Je důležité zachovat předvídatelnost podmínek podnikatelského prostředí a případnou povinnost stanovit s odloženou účinností alespoň dvou let.

Veřejná správa by přitom měla jít příkladem a tuto povinnost plnit s předstihem před jejím zavedením pro soukromé investory.

Doporučení, jak tato pravidla stanovit, je třeba dále rozpracovat.

## **Další možná opatření**

Do budoucna lze zvažovat další opatření pro zajištění šetrného hospodaření s vodou, a to například zkrácení odpisové doby u podnikatelů, vč. developerů, nebo zvýhodněnou sazbu daně z nemovitosti, pokud budova má systém šetrného hospodaření s vodou nebo zelenou střechu určitých parametrů.

Opatření ekonomického a legislativního charakteru je také vhodné doplnit informační kampaní o problémech změn klimatu a změně vodního cyklu a možných řešeních pro jednotlivé typy budov.

## Navrhovaná Příloha č. 8 vyhlášky č. 252/2004 Sb.

### Fyzikální, chemické, mikrobiologické, biologické a organoleptické ukazatele užitkové vody a jejich hygienické limity

č.	ukazatel	zkratka	jednotka	limit	typ limitu	vysvětlivky
1	Legionella spp.		KTJ/100 ml	100	MH	1,2
2	Legionella spp.		KTJ/100 ml	0	NMH	1,3
3	počty kolonií při 36 °C		KTJ/ml	200	MH	1
4	Escherichia coli		KTJ/100 ml	0	NMH	1
5	Pseudomonas aeruginosa		KTJ/100 ml	0	MH	1
6	atypická mykobakteria		KTJ/1000 ml	100	MH	1,4
7	barva		mg/l Pt	20	MH	1
8	celkový organický uhlík	TOC	mg/l	5,0	MH	1,5
9	chemická spotřeba kyslíku (manganistanem)	CHSK-Mn	mg/l	5,0	MH	1,6
10	chlor volný		mg/l	1,0	MH	1,7
11	fosforečnany		mg/l	3,5	MH	1,8
12	oxid chloričitý		mg/l	0,8	MH	1,7
13	pach			přijatelný pro odběratele	MH	1,9
14	pH	pH		6,0 - 9,5	MH	1,10
15	teplota		°C	35	DH	1
16	trihalomethany	THM	µg/l	100	NMH	1,12
17	zákal		ZF(n)	5	MH	1,13

Vysvětlivky k tabulce:

- Odběr vzorků pro stanovení ukazatelů užitkové vody (s výjimkou cíleného epidemiologického šetření) se provádí po odpuštění vody po dobu 1 minuty.
- Limit jako mezní hodnota platí pro zdravotnická a ubytovací zařízení, pro ostatní objekty platí jako doporučená hodnota, o kterou je nutné pomocí technických opatření usilovat.
- Limit jako nejvyšší mezní hodnota platí pro oddělení nemocnic, kde jsou umístěni imunokompromitovaní pacienti, jako jsou například oddělení transplantační, nedonošenecká, anestezioreuscitační, dialyzační, onkologie, hematoonkologie, jednotky intenzivní péče.
- Limitní hodnota se vztahuje na součet počtů následujících druhů atypických mykobakterií: Mycobacterium chelonae, M. kansasii, M. avium, M. intracellulare, M. scrofulaceum, M. xenopi, M. fortuitum. Ukazatel se stanovuje pouze v případě výroby užitkové vody ze zdroje povrchové vody nebo důlní vody.
- Ukazatel není nutno stanovovat, pokud je stanoven obsah CHSK-Mn (chemické spotřeby kyslíku).
- Ukazatel není nutno stanovovat, pokud je stanoven obsah TOC (celkový organický uhlík).
- Neplatí pro řízenou nárazovou dezinfekci, při které lze použít i vyšší dávky dezinfekčního přípravku za podmínky, že pomocí organizačních opatření bude zajištěno, že takto ošetřená voda nebude použita k lidské spotřebě (pití a koupání). Obsah volného chloru a oxidu chloričitého se stanovuje pouze v případě použití těchto látek při úpravě vody.
- Vyjádřeno jako  $\text{PO}_4^{3-}$ . Ukazatel se stanovuje pouze v případě, že do teplé vody je přidáván chemický přípravek na bázi fosforu.
- V případě pochybností při senzorkém stanovení se za přijatelné považují prahová čísla 1 a 2 při stanovení podle ČSN EN 1622 Jakost vod. Stanovení prahového čísla pachu (TON) a prahového čísla chuti (TFN).
- U vod s přirozeně nižším pH se hodnoty pH 6,0 až 6,5 považují za splňující požadavky této vyhlášky za předpokladu, že voda nepůsobí agresivně vůči materiálům rozvodného systému, včetně vnitřního vodovodu.

**11.** Limitní hodnota se vztahuje na součet kvantitativně zjištěných koncentrací trichlormethanu (chloroformu), tribrommethanu (bromoformu), dibromchlormethanu a bromdichlormethanu. Je-li to možné, aniž by byla snížena účinnost dezinfekce, usiluje se o dosažení co nejnižší hodnoty. Ukazatel se stanovuje pouze v případě dezinfekce vody pomocí chlorového přípravku.

**12.** Ke stanovení zákalu se použije nefelometrická metoda.

Pro účely závlahy rozstříkem se další parametry užitkové vody řídí ČSN 75 7143.

Tato vyhláška neřeší parametry užitkové vody použité výhradně pro účely kapkové závlahy.



Česká rada pro šetrné budovy  
[www.czgbc.cz](http://www.czgbc.cz)