

SOUKROMÁ SLUŽBA POVOLOVÁNÍ STAVEB VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

MIROSLAV HEGENBART

ÚVOD

Ve stavebním zákoně¹ jsou dva instituty, které svojí progresí přesahují tradiční obsah tohoto typu zákona. Je to ochrana nezastavěného území před desurbanizací, což je institut územního plánování, a dále povolování staveb na zakázku investora, které zabezpečují odborně kvalifikované osoby jmenovitě autorizovaní inspektoři, což je institut stavebního řádu.²

V následující úvaze se budeme věnovat autorizovaným inspektorům, jejichž právní úprava ve stavebním zákoně je v existující právní literatuře někdy charakterizována jako kusá, nedotažená nebo neúplná.³ Objevují se i právní názory, které nabízejí základní řešení. Považuji tyto snahy za užitečné, neboť nám obnažují nejen právní problémy, ale také nás nutí přemýšlet, do jaké míry jsme objasnili možné skutečnosti, které k této úpravě vedly a zejména jaké jsou dlouhodobé cíle a důsledky. Pokusím se některé souvislosti naznačit.

DŮVODY PRO NOVOU ÚPRAVU POVOLOVÁNÍ STAVEB V SOUKROMÉ SFÉŘE

Od osmdesátých a devadesátých let devatenáctého století až do 1. ledna 2007 vydávaly stavební povolení pro nové stavby a změny staveb vždy stavební úřady,⁴ zpravidla jako místní orgány státní správy. Jádrem stavebního řízení, které předchází vydání stavebního povolení je přezkoumání návrhu projektu, zda odpovídá technickým a dalším předpisům upravujícím požadavky na stavby.

¹ Zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů. Dále v poznámkách se v odkazu na stavební zákon uvádí jen zkratka SZ.

² § 143 až 151 SZ.

³ Plos, J.: K některým aspektům právního postavení autorizovaných inspektorů, Bulletin stavební právo č. 1–2/2009; Staša, J.: Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti?, Bulletin stavební právo č. 3/2009.

⁴ Viz pět stavebních řádů: 1. pro Prahu, Plzeň a České Budějovice, 2. pro ostatní Čechy, 3. pro Brno, Olomouc, Jihlavu a Znojmo, 4. pro ostatní Moravu a 5. pro Slezsko. Přijaty v období od r. 1886 až 1894.

Technické přezkoumání projektu ovlivňuje:

- a) soulad projektu s předepsaným prostorovým uspořádáním (územní a regulační plán, územní rozhodnutí o umístění stavby);
- b) odpovědnost stavebníka, projektanta a zhotovitele;
- c) technicko-ekonomická úroveň obsahu a rozsahu projektu a technické předpisy s veřejnými požadavky na stavby. Tyto aspekty stavebního řízení musí být vyvážené a celistvé. Např. technický rozsah řešení požadovaný v projektové dokumentaci nesmí být méně náročný než jsou požadavky obsažené v technických předpisech; dále povinnosti stavebníka, projektanta a zhotovitele⁵ jsou-li vágní nebo naopak přesné nepřímou ovlivňují hloubku přezkoumání projektu ve stavebním řízení. Pro kvalitu stavebního řízení je určující, jaké jsou odborné schopnosti pracovníků stavebních úřadů.

Od konce devatenáctého století, kterým začíná univerzální pravomoc stavebních úřadů prověřovat technickou úroveň projektu ve stavebním řízení pozemních staveb se proměnila v souladu s technickým a ekonomickým vývojem podstatně škála, složitost, technická úroveň a požadavky na stavby. Je tomu např. u mechanické pevnosti a odolnosti staveb, techniky prostředí staveb zejména ochrana a úspora tepla, požární bezpečnost, životní prostředí, přizpůsobení stavby podmínkám handicapovaných osob.⁶

Již po druhé světové válce se objevují nejprve tendence a posléze právní úpravy, které stavebním úřadům odnímají část jejich tradiční pravomoci a přesunují je do sféry investorské. Argumentace pro tento postup odpovídá podmínkám tehdejšího plánovitého řízení v době totality.⁷

Historicky vzato máme dnes největší počet stavebních úřadů izolovaných převážně v místní úrovni obcí, které svoji činnost vykonávají bez odpovídajícího technicko-metodického řízení. Stavební úřady paradoxně odešly od svého původního poslání technického dohledu nad výstavbou a zabývají se převážně administrativními postupy vyvolanými složitostmi soudobého správního řádu a navazující soudní kontrolou zákonnosti.⁸

⁵ § 152 až 153 a § 158 až 160 SZ: viz publikaci Hegenbart, M. – Sakař, B. a kol.: Stavební zákon – komentář. C. H. Beck, Praha 2008.

⁶ § 156 SZ. Příloha 1. nař. vl.č. 190/2002 Sb., kterým se stanoví požadavky na stavební výrobky označované CE, ve znění pozdějších předpisů: zde jsou nesystematicky vloženy základní požadavky na stavby, ačkoli tato materie náleží do stavebního řádu.

⁷ V publikaci Adámek, F. – Zák, V.: Nové stavební předpisy, Technicko-vědecké vydavatelství, Praha 1952, se na s. 125 v přetisku důvodové zprávy k § 9 zák.č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí uvádí: „... V budoucnosti lze za určitých podmínek upouštět od dosavadního stavebního povolení a umožnit, aby stavební řízení bylo podstatněji zrušeno; rozhodující budou zejména okolnosti, zda stavbu projektuje a provádí národní podnik...“ Zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu, v § 10 ve spojení s § 11 a) 1. stanovil, že u staveb, které se schvalují podle předpisů o dokumentaci staveb, stavební úřad nepřežkoumává projekt stavby podle technických předpisů, neboť dokumentace staveb v tomto případě vypracovávají projektové organizace, které ručí za její kvalitu a technickou úroveň a při schvalovacím procesu po linii investora je navíc dokumentace odborně posouzena. Předpisům o dokumentaci staveb, tj. režimu vypracovávání, projednávání a schvalování dokumentace staveb, podléhaly stavby, jejichž investory byly socialistické organizace, tedy převážná většina staveb. – srovnej zák.č. 42/1950 o dokumentaci staveb a vyhl. č. 152/1950 Ú.L. o dokumentaci staveb. I když jde o právní uspořádání z doby totality, je zajímavé tím, že stavebním úřadům odnímá pravomoc technické kontroly projektů, ale ponechává naopak posouzení souladu s územním plánem, opatření vyjádření dotčených orgánů a vypořádání námitek účastníků řízení.

⁸ Dnes v ČR je přes 700 stavebních úřadů, viz sdělení Ministerstva pro místní rozvoj z 30. 11. 2006; ve srovnání s tím bylo v roce 1950 jen 28 stavebních úřadů, v roce 1958 vzrostl jejich počet na 184. Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád a zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Za těchto okolností bylo třeba koncipovat právní úpravu, která by postupně pomohla stavebním úřadům zejména v povolování složitých staveb (i když tento cíl se v důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu neobjevuje) a nastolila režim, který vrátí stavebnímu řízení jeho původní technické poslání kontroly projektu stavby.

Bylo třeba zejména vyhnout se procesům správního řádu a přizpůsobit povolování stavby potřebám řízení přípravy stavby po linii stavebníka respektive kvalifikovaných subjektů, které si stavebník zajišťuje pro tuto činnost, jako je např. projektant a zhotovitel. Zásada této přípravy stavby spočívá na kooperaci mnohočetné a pružné spolupráce, nikoliv na konfrontaci, byť legalizované.

Stavebník (investor) má ve stavebním zákoně stanoveny svoje povinnosti jednak souhrnné,⁹ jednak v dílčích povinnostech u některých jednotlivých institutů zákona. Stavebník je primárně povinen dbát na řádnou přípravu a provádění stavby, pokud stavebník nepřenesle tuto svou odpovědnost nebo její část na odborně způsobilou právnickou nebo fyzickou osobu, (osobu provádějící inženýring¹⁰ nebo na projektanta nebo zhotovitele) a je postižitelný pokutou buď za správní delikt nebo přestupek. Stavebník má též výslovnou povinnost mít na zřeteli zejména ochranu života osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku i šetrnost k sousedství, tedy mezi jiným nesporně ochranu veřejných zájmů. Proto je možné na stavebníka, v té či oné míře, přenášet různé kompetence historicky náležející státní správě, jako např. vydání povolení ke stavbě. Tento švédský model je, pokud vím, nejprogresivnější a pro nás zcela nezvyklý.¹¹ Jisté však je, že v přístupu k interpretaci institutu našeho autorizovaného inspektora je nutné brát na zřetel v souvislosti s postavením, zájmy a odpovědností stavebníka, což se opomíjí.

Moderní způsob kontroly technických požadavků v návrhu projektu staveb a tomu přizpůsobený model povolování stavby za pomoci soukromých odborníků podle průzkumu, který v r. 2006 provedlo Consortium of European Building Control, je v té či oné míře zřejmý u 21 evropských států.¹² Český model je nejbližší modelu praktikovanému v Anglii a Walesu, kde soukromí inspektoři nazývaní *aproved inspectors* (schválení inspektoři) mohou od stavebních úřadů převzít celé stavební řízení. Anglický model funguje od r. 1985, zatím našich prvních 23 autorizovaných inspektorů bylo ministrem pro místní rozvoj jmenováno až v prosinci 2007.

Pro uplatnění soukromých odborníků při povolování staveb tedy mluví soudobé potřeby technického rozvoje ve výstavbě, zvýšená úloha a síla stavebníka, jeho odpovědnost a celkové mezinárodní tendence potvrzující správnost této cesty a signalizující nové prvky ve státní správě.

⁹ § 152 SZ.

¹⁰ § 152 ve spojení s § 158 SZ.

¹¹ Svensson, L.: Vývoj a stav švédského stavebního zákona, Bulletin Stavební právo č. 3/1997.

¹² Building Control Systems in Europe, vydalo Consortium of European Building Control, publikováno v BCR Issue 2 June 2006; Vichová, J.: Autorizovaný inspektor v návrhu věcného záměru stavebního zákona a schválení inspektor ve Velké Británii, Bulletin Stavební právo č. 2-3/2001; Kubatzky, A.: Právní analýza funkce zodpovědného znalce ve stavebním povolovacím řízení v SRN, Bulletin Stavební právo č. 2-3/2001; Vlk, B.: Problematika autorizovaných inspektorů v anglickém stavebním právu, Bulletin Stavební právo č. 1/2005; Hegenbart, M.: K návrhu na částečnou privatizaci stavebního řízení, Bulletin Stavební právo č. 2-3/2002; Flégl, E.: Autorizování inspektorů v anglické právní úpravě, Bulletin Stavební právo č. 3/2006; Principy právní úpravy českého veřejného a soukromého stavebního práva a jeho sblížení s právem EU (podklad pro Evropskou konferenci v Praze), Bulletin Stavební právo č. 3/1996.

PRINCIPY A PROBLÉMY INSTITUTU AUTORIZOVANÝCH INSPEKTORŮ

Systém autorizovaných inspektorů stojí na zásadě centralizace systému a vysokých nároků na odbornost.¹³

Autorizovaní inspektoři jsou jmenováni ministrem pro místní rozvoj a za stanovených zákonných podmínek též odvoláváni. Působnost autorizovaných inspektorů je celostátní na rozdíl od místní působnosti stavebních úřadů. Autorizovaný inspektor je jmenován na 10 let s možností prodloužení jeho činnosti o dalších 10 let.

Před jmenováním musí prokazovat svoji odbornost nejméně magisterským vzděláním, 15 letou praxí v provádění a nebo v projektování staveb, získat autorizaci architekta nebo inženýra a složit přísnou zkoušku z právních i technických znalostí.

(Pozn.: Pracovníci stavebních úřadů takovou praxi ani autorizaci předepsanou nemají a skládají zkoušku nikoliv z technických znalostí, ale jen z práva.)

Výjimka z předepsané praxe autorizovaného inspektora je jediná možná a může být udělena u odborníků z vysokých škol a z výzkumného nebo vědeckého ústavu.

Fyzické osoby vykonávají činnost autorizovaného inspektora jako svobodné povolání, tzn., že ad hoc se mohou obklopovat dalšími odborníky podle povahy řešeného případu, aniž se sníží odpovědnost autorizovaného inspektora.¹⁴

Autorizovaný inspektor vyvíjí svoji činnost na základě smlouvy. V této smlouvě se může zavázat, že pro stavebníka (investora) osvědčí certifikátem, že navrhovaná stavba může být provedena, nebo může zpracovat odborný posudek (certifikát) pro vydání kolaudačního souhlasu nebo pro jiné účely podle stavebního zákona (tedy nikoliv pro jiné účely) a dohlížet na provádění stavby. Na výzvu stavebního úřadu je povinen poskytnout expertní součinnost, kterou hradí stavební úřad. Expertizu nesmí provést v případě, že přesahuje rámec jeho odborné kvalifikace. Autorizovaný inspektor musí také vedle certifikátu zpracovat návrh kontrolních prohlídek, které má provádět stavební úřad. Smlouvu nemůže inspektor uzavřít bez pojištění nebo je-li ve střetu zájmů, které zákon upravuje velmi široce.¹⁵

Smlouva umožňuje autorizovanému inspektorovi postupovat bez zbytečných formalit, pohotově, pružně a bez zdržování připravovat odborné závěry (certifikát). Stavební úřad musí naopak postupovat podle správního řádu, takže lze se dočkat v mezinárodním hodnocení uváděného příkladu, že v Praze trvalo získání stavebního povolení ke stavbě jednoduchého skladu a jeho připojení k inženýrským sítím 251 dní, bylo nutné 36 povolení a vynaložení velkých nákladů.¹⁶

Frustrující je, že institut autorizovaného inspektora ve svém ratio legis je pokažen včleněním působnosti, která zjevně do zaměření technické kontroly projektu stavby nepatří. Jde konkrétně o postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení při odstraňování rozporných námitek mezi osobami, které by jinak byly účastní-

¹³ § 143 SZ.

¹⁴ § 144 odst. 4 ve vazbě na § 147 SZ.

¹⁵ § 146 SZ.

¹⁶ Pavlík, M. – Geginat, C. – Malínska, J.: Vznik nové profese během jednoho roku – případová studie, vydalo jako *Smart Lesson* Mezinárodní finanční korporace ve Světové bance.

ky řízení. Zkrácené stavební řízení prováděné autorizovaným inspektorem lze totiž úspěšně dovršit oznámením stavebnímu úřadu, že stavbu lze uskutečnit za podmínky a) že stavbu lze provést, jestliže byla opatřena závazná stanoviska dotčených orgánů, b) bezrozporového vyjádření osob, které by byly jinak účastníky řízení. Zatímco u závazných stanovisek dotčených orgánů nebude mít inspektor zpravidla problém, neboť v dokladové části projektové dokumentace zpracované projektantem je bude mít shromážděna¹⁷ a jejich promítnutí do projektu stavby zkontroluje, u vyjádření potenciálních účastníků řízení není ze zákona *expresis verbis* ani jasné, kdo mu je vlastně předá. Musíme si proto vypomoci výkladem: Z povinnosti stavebníka, že musí mít na zřeteli *šetrnost k sousedství*, v souvislosti se zákazem zneužití vlastnických práv v Listině základních práv a svobod a ochraně sousedských práv v občanském zákoníku¹⁸ vyplývá povinnost stavebníka opatřit i tato vyjádření. Autorizovaný inspektor musí však zkontrolovat, zda vyjádření reprezentují celou škálu osob, přicházejících v úvahu jako účastníků řízení při stavebním řízení. Vykonává-li svobodné povolání může si pro tento úkol zajistit advokáta nebo jiného právního odborníka. V každém případě plynulost procesu kontroly projektu se zadrhne tím spíše, že musí zajistit vypořádání nespokojených námitek u stavebního úřadu nepříliš transparentním procesem.¹⁹

ZÁVĚR

Chceme-li tedy v budoucnosti prohloubit technický fundament činnosti autorizovaného inspektora, musíme přemýšlet v perspektivách budoucí úpravy stavebního zákona, nikoliv záplatování novelami. Dovolím si nabídnout řešení, vědom si sváru, který může vyvolat.

Podle mého názoru lze de lege ferenda uvažovat o vypuštění rozhodnutí o umístění stavby z procesu výstavby, které vývojem tohoto institutu v právním řádu se proměnilo z původně deklaratorního správního rozhodnutí²⁰ na převážně konstitutivní správní akt. O této skutečnosti svědčí nejlépe dnešní obsah a rozsah dokumentace, která se předkládá k územnímu řízení a která podrobně objasňuje řešení stavby v souhrnné technické zprávě, tak ve výkresové dokumentaci.²¹

Stavebník také proto v praxi již zadává další navazující stupeň projektové dokumentace předepsané až pro stavební řízení²² s rizikem, že tuto dokumentaci nebude moci využít, neboť rozhodnutí o umístění stavby bude odmítnuto, popř. projektová dokumentace se bude muset přepracovat v důsledku podmínek uvedeného rozhodnutí. Riziko vyšších nákladů je pro stavebníka menší zlo, než neschopnost pohotově reagovat na podmínky trhu ve výstavbě.

¹⁷ Příloha 1 bod D vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

¹⁸ Čl. 11, odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 127 občanského zákoníku; § 152 SZ.

¹⁹ § 117 odst. 4, § 114 SZ.

²⁰ § 11, § 12 zákona č. 84/1958 Sb., o územním plánování; bod a) 21 až 26, 47 vyhl. č. 152/1959 Sb., o dokumentaci staveb.

²¹ Příloha č. 4 vyhl. č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

²² Příloha 1 vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

Za popsané situace jeví se možné stavebníkovi uložit získat územně plánovací informaci o podmínkách využití území pro uvažovanou stavbu, která sdělí, že lze v daném území stavět, popř. jaké zásadní poměry stavebníka čekají. Druhým krokem by bylo vydání stavebního povolení 1. stupně stavebním úřadem. To by vyžadovalo, zhruba rámcově řečeno, předložení sloučené dokumentace pro rozhodnutí o umístění stavby a projektové dokumentace pro stavební povolení pro toto řízení. V řízení by se též projednávaly námitky obou skupin účastníků řízení, které dosud uplatňují svoje práva, jak ve skupině územního řízení, tak ve skupině při stavebním řízení.²³ U složitých staveb by stavební úřad vyžadoval vydání definitivního stavebního povolení 2. stupně na základě *technického projektu*, který by zpravidla prověřoval autorizovaný inspektor a vydával certifikát definitivního povolení stavby. Autorizovaný inspektor by tak nemusel řešit subtilní problémy právní s účastníky řízení, které byly stavebním úřadem projednány v předchozím řízení.

V řízení o vydání stavebního povolení 1. stupně by mohl hrát autorizovaný inspektor také roli experta, zejména u technicky náročných staveb, a to pro stavební úřad, ale na náklad stavebníka.

V méně složitých případech staveb by v řízení o vydání stavebního povolení mohl stavební úřad vydat jediné rozhodnutí povolující zahájení a provádění stavby.

Jsem si vědom, že tento návrh vyžaduje všestrannou analýzu a úpravu v kontextu až zcela nového stavebního zákona. Práce na nové legislativní úpravě by mohly analýzami účinnosti současné právní úpravy započít, neboť u rozsáhlé legislativní úpravy, jako je stavební zákon, trvají zpravidla deset let.

PRIVATE SERVICE OF BUILDING PERMISSION IN THE BUILDING CODE

Summary

Author discusses legal arrangement of the new 2006 building code, which allows authorized inspector, as an independent expert, to issue permission on the building based on the contract with the developer. The essay states arguments for such a progressive arrangement and elaborates on such questions as settlement of the objections of parties involved in the permitting process and proposes de lege ferenda solution that is legally transparent and straightforward.

²³ § 85, § 109 SZ.