

Projekt 1. veřejné soutěže Programu na podporu aplikovaného společenského a humanitního výzkumu, experimentálního vývoje a inovací ÉTA

TL 01000423



# Zkvalitnění systémů a procesů povolování nové výstavby v Praze: dostupnost bydlení

## Analýza

České vysoké učení technické v Praze, Masarykův ústav vyšších studií

Architekti Headhand s. r. o., Praha

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, příspěvková organizace



Zpracovali:

České vysoké učení technické v Praze, Masarykův ústav vyšších studií

Architekti Headhand s. r. o., Praha

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, příspěvková organizace

Datum:

01/2019

O projektu ÉTA:

Technologická agentura České republiky (dále jen "TA ČR") vyhlásila dne 1. 2. 2018 výsledky první veřejné soutěže Programu na podporu aplikovaného společenskovedního a humanitního výzkumu, experimentálního vývoje a inovací ÉTA, vyhlášené dne 15. srpna 2017.

Projekt TL 01000423 - Zkvalitnění systémů a procesů povolování nové výstavby v Praze: dostupnost bydlení byl zahájen v únoru 2018 dle rozhodnutí Technologické agentury.

Zpracovaný materiál je jedním z výstupů projektu.



# Obsah

## Část 1 - Analýza stavu výstavby

1. Současná situace a její příčiny.....	10
1.1. Faktory stimuluující poptávku od roku 2014 .....	11
1.2. Příčiny omezené nabídky .....	11
2. Bytová výstavba v Praze v letech 1956 – 2018 .....	14
2.1. Bytová krize a řešení v 70. a 80. letech .....	14
2.2. Demografické faktory.....	18
3. Vývoj trhu s bydlením v Praze po roce 1990.....	22
3.1. Podmínky pro standardní fungování trhu s nemovitostmi .....	22
3.1.1. Vlastnictví pozemků a nemovitostí a velikost trhu .....	22
3.1.2. Funkční trh s finančními produkty pro trh s bydlením.....	25
3.1.3. Dostatečná kupní síla na straně poptávky .....	29
3.1.4. Existence profesionálních subjektů (investorů, developerů) poskytující nabídku .....	30
3.2. Shrnutí vývoje pražského trhu s nemovitostmi od roku 1992 .....	30
4. Příčiny problému dostupnosti bydlení v Praze v aktuálním období .....	32
4.1. Právní překážky .....	32
4.2. Administrativní překážky .....	36
4.3. Politické překážky.....	37
4.4. Zvýšení daňového zatížení nemovitostních transakcí.....	38
4.5. Ostatní administrativní zásahy státu ovlivňující poptávku .....	39
5. Modelový odhad potřebného počtu bytů.....	41
5.1.1. Zánik bytového fondu .....	42
5.1.2. Zvyšování prostorového standardu .....	42
5.1.3. Byty blokováné pro jiné ekonomické využití (krátkodobé pronájmy) .....	43
5.2. Modelové výpočty potřebného počtu bytů .....	43
5.2.1. Model A.....	43
5.2.2. Model B.....	45
5.2.3. Model C .....	46
5.2.4. Model D.....	47
5.2.5. Model E .....	48
5.3. Závěr - modely potřebného počtu bytů .....	48
6. Závěrečné shrnutí .....	49
Seznam použitých zdrojů: .....	51
Seznam použitých vyobrazení.....	53

## Část 2- Analýza právního prostředí

1. Souhrnný přehled vývoje moderního stavebního práva v území Koruny české/ČSR/ČR .....	57
1.1. Krátký souhrnný přehled vývoje moderního stavebního práva v zemích Koruny české ČSR/ČR .....	57
2. Vývoj od roku 1990 dosud .....	59
2.1. Rozdíly v právních úpravách 1976 / 2006 .....	59
2.2. Obecně ke koncepci změn stavebního zákona po roce 1990 .....	60
2.3. Koncepce změn stavebního zákona novelou z roku 1992 .....	60
2.4. Koncepce změn stavebního zákona novelou z roku 1998 .....	61
2.5. Změna stavebního zákona novelou z roku 2000 a proměna způsobená vydáním zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řízení správním, a zřízením Nejvyššího správního soudu	62
2.6. Vyvlastňování .....	63
3. Základní parametry nové právní úpravy [2006 – zásadní novely: 2012 / 2017] .....	64
3.1. Stavební zákon z roku 2006 – jeho základní koncepce a předvídané problémy .....	64
3.2. Novela stavebního zákona z roku 2006, provedená v roce 2012 (s účinností od roku 2013), v roce 2017 (s účinností od roku 2018) a v roce 2018.....	66
3.2.1. Krátký souhrn základní Koncepce stavebního zákona [2006] a novely [2012] a novely [2017] a novelizace úvodních ustanovení a ustanovení o výkonu veřejné správy .....	66
3.2.2. Koncepce územního plánování a změny této části .....	68
3.2.3. Koncepce územního řízení a změny této části .....	72
3.2.4. Koncepce stavebního řádu a změny této části .....	74
3.2.5. Koncepce společných ustanovení a změny této části .....	77
3.3. Nejvýznamnější překážky kladené rychlému a efektivnímu průběhu správního procesu ve výstavbě..	80
4. Podzákoné právní předpisy a technické normy – technické normy (ČSN EN) a jejich aplikace v právním předpisu a ve správních rozhodnutích .....	82
5. Územní organizace veřejné moci (státní správa a samospráva) .....	85
5.1. Koncepce správy území po roce 2000.....	85
5.2. Koncepce správy území v hl. m. Praze po roce 2000 .....	87
6. Resorty a jejich postavení v procesech vedených podle stavebního zákona – procesní souvislosti (podmiňující rozhodnutí vs. závazné stanovisko) .....	89
6.1. Přehled dotčených správních orgánů/úřadů .....	89
6.2. Závazná stanoviska – podmiňující rozhodnutí – stanoviska a vyjádření.....	91
7. Přílohy .....	93
7.1. Proces pořizování územního plánu obce po roce 1998 .....	93
7.2. Proces pořizování územního plánu (obce) po roce 2017.....	95
7.3. Proces pořizování regulačního plánu (obce/kraje) po roce 2017 .....	97
7.4. Průběh a náležitosti investičního procesu ve výstavbě .....	98
7.5. Nástroje územního plánování a investiční činnosti ve výstavbě.....	99
7.6. Proces pořizování územně plánovací dokumentace - aktéři (struktura a organizace veřejné moci) ...	100
7.7. Proces pořizování územně plánovací dokumentace - aktéři (struktura a organizace veřejné moci) ...	101
7.8. Působnost stavebních úřadů – I.....	102

7.9. Působnost stavebních úřadů – II.....	103
---	-----

### **Část 3 - Srovnávací analýza sousedních měst**

1. Úvod.....	106
2. Jednotlivá města a jejich údaje.....	107
2.1. Vídeň (Wien / Stadt Wien).....	107
2.2. Varšava (Warszawa /Miasto stolecne Warszawa).....	110
2.3. Bratislava (Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava).....	113
2.4. Mnichov (München).....	116
2.5. Drážďany (Landeshauptstadt Dresden).....	119
3.6. Budapešť.....	121
3. Závěr.....	123
Seznam použité literatury.....	126
Seznam použitých vyobrazení.....	127





# Část 1

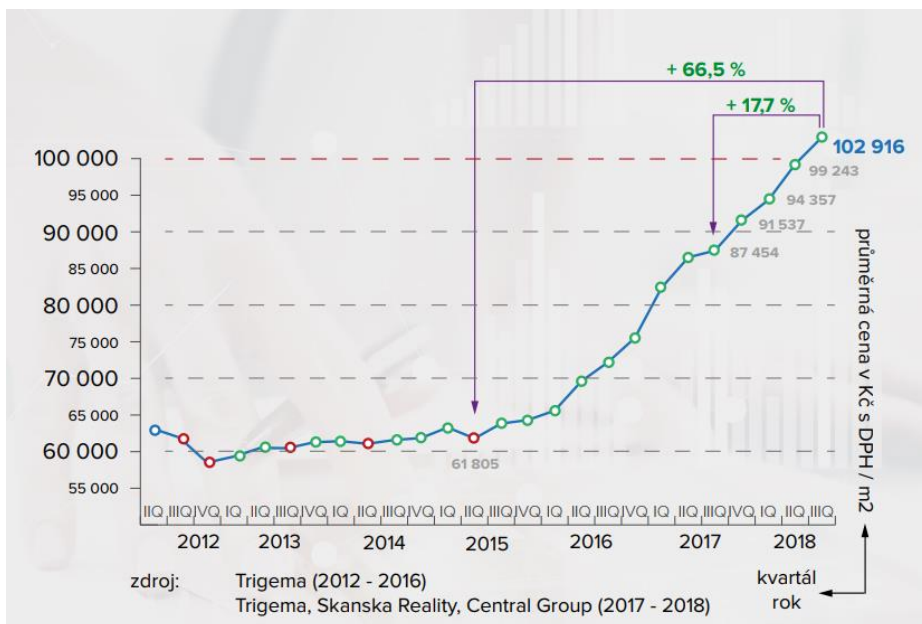
## Analýza stavu výstavby

Garant části: ČVUT v Praze, Masarykův ústav vyšších studií

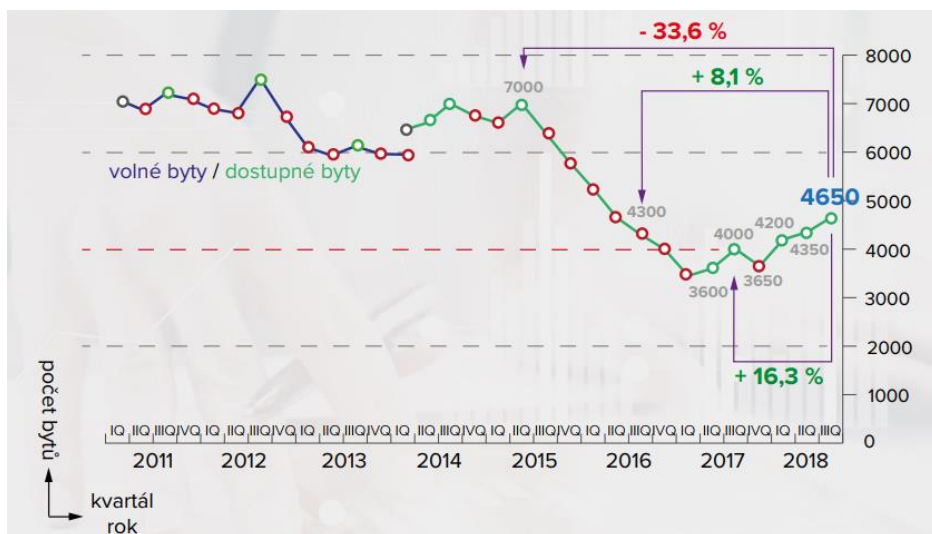
Vedoucí týmu: doc. Ing. Lenka Švecová, Ph.D.

# 1. Současná situace a její příčiny

V posledních třech letech došlo v Praze ke skokovému nárůstu cen bytů, zatímco mezi lety 2014 až 2015 ceny téměř stagnovaly, od roku 2015 ceny všech bytů rostou tempem, které výrazně převažuje úroveň, jež by odpovídala hospodářskému cyklu. Hlavní příčinou, která je patrná z porovnání dvou křivek níže, je klesající zásoba bytů na trhu, která vústila v jejich omezené množství s rychle rostoucími cenami. Ceny nových bytů sledovaly ceny starších bytů, ti, kteří nemohli ceny bytů k prodeji akceptovat nebo si nevybrali z omezené nabídky, buď nemovitost nakoupili za hranicemi Prahy, nebo vstoupili na trh s nájmy.



OBR. 1: VÝVOJ PRŮMĚRNÉ CENY NOVÝCH BYTŮ V PRAZE V LETECH 2012 - 2018



OBR. 2 POČET DOSTUPNÝCH BYTŮ NA TRHU V PRAZE 2011 – 2018

Přitom až do začátku roku 2015 působila situace v Praze celkem stabilně, po letech krize docházelo k náznakům oživení trhu, byly dokončovány projekty utlumené v době krize, kupující mohli přebírat z několika let starých „ležáků“ za relativně příznivé ceny. Na trhu bylo více než 7 tis. nových bytů, což nebylo ohromující číslo, ale průměrné ceny nových bytů se nacházely na celkem stabilní úrovni 55-60 tis. Kč/m<sup>2</sup>.

V tomto období se začaly potkávat velmi silné faktory stimulující poptávku se souborem omezení na straně nabídky, které vyústily v nepružnou reakci na nabídkové straně a celkové omezení počtu nabízených bytů na trhu pod kritickou hranicí.

### 1.1. Faktory stimulující poptávku od roku 2014

- Demografická situace
- Průběžný tlak na zvyšování komfortu a standardu bydlení
- Zastaralost pražského bytového fondu
- Odložená poptávka
- Hospodářský růst
- Důvěra v budoucí vývoj
- Růst mezd
- Minimální nezaměstnanost
- Snížená důvěra v další typy investičních aktiv
- Exkluzivita Prahy v rámci ČR (12% obyvatel - 26% HDP)
- Praha jako dočasná destinace – studenti, cizinci
- Diverzita trhu – pro realizaci koupě je třeba dostatečný výběr

### 1.2. Příčiny omezené nabídky

#### A) Politické

- Antistavební a protirozvojové politické nastavení
- Boj proti výstavbě jako politický program
- Stavební uzávěry – brownfieldy jen jako virtuální téma
- Zmatek PSP/OTPP

#### B) Administrativní

- 22 stavebních úřadů v budovách radnic a jejich nedostatečná kapacita a kvalifikace
- Nedodržování správních lhůt
- Komplikované a nejednotné posuzování památkové péče
- Zdlouhavé a neprůhledné odvolací řízení

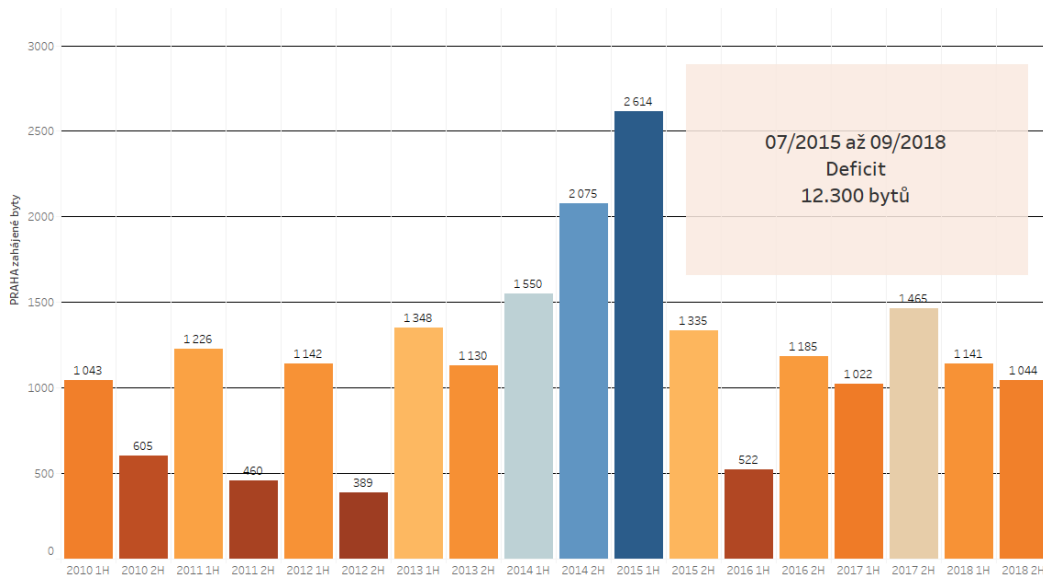
#### C) Právní

- Nahlížení procesu schvalování pouze z právního hlediska
- Přezkumy závazných stanovisek
- Soudní přezkumy a žaloby
- Nefunkční systém změn starého územního plánu
- Soudní zrušení praxe úprav UP (“koeficienty“)
- Šikanózní odvolání bez vztahu ke skutečnému ohrožení práv odvolatele

V důsledku výše uvedených faktorů s přiměřeným zpožděním dochází v druhé polovině 2015 k poklesu počtu bytů dodávaných na trh a na přelomu let 2015 a 2016 je nových bytů dostupných k prodeji jen kolem 5 tisíc. Tento pád nabídkové strany dosahuje svého dna, kdy se počet nových dostupných bytů pohybuje mezi 3,5 až 4 tisíci. Všechny levnější byty ve větší vzdálenosti od centra či s problematickou dostupností jsou vyprodány, a tudíž prudce roste průměrná cena. Projekty nově umístěné na trh reagují zvyšováním cen. V polovině roku 2017 je již průměrná cena nových bytů na 75 tis. a v prvním kvartále roku 2018 dokonce na úrovni 88 tis. Kč / m<sup>2</sup>.

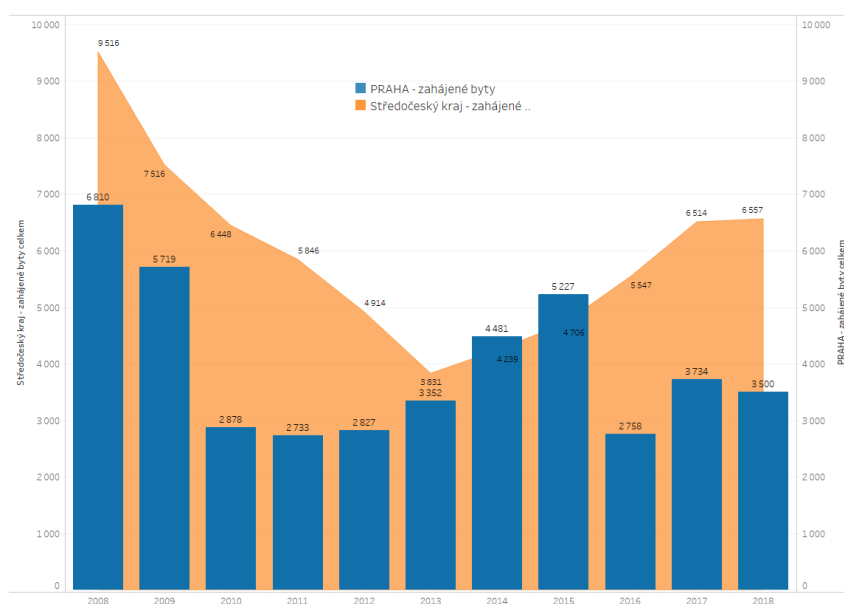
V roce 2018 se dále prohlubují trendy z roku 2016 a 2017, tedy počty nově povolovaných bytů v rezidenčních projektech jsou nedostatečné. Do měsíce srpna 2018 byla v Praze zahájena výstavba 1.600 nových bytů, z čehož však 800 bytů je v jediném velkém projektu. V měsíci říjnu 2018 nebyl zahájen (vydáno stavební povolení) v Praze dokonce ani jeden byt v bytových domech. V roce 2016 bylo zahájeno 1.700 a v roce 2017 2.500 bytů v nových bytových domech. Dále se tak prohlubuje deficit proti počtu bytů, který Praha každý rok potřebuje, aby současně byla zajištěna prostá obnova bytového fondu, aby město mohlo absorbovat nově přichozí obyvatele za studiem a prací a aby byl uspokojován tlak na zvyšování prostorového standardu a vyrovnávány demografické faktory (kontinuální nárůst podílu jednočlenných domácností, zvyšování naděje dožití).

Tento počet bytů, který by se měl každý rok v Praze dodat na trh, je nyní odhadován již minimálně na 8.000 - 10.000 bytů každý rok, z čehož vyplývá, že jen za poslední 3 až 4 roky vznikl deficit proti tomuto číslu v úrovni více než 20 tisíc bytů. Podrobně se odhadu potřebného počtu bytů věnuje kapitola 5. níže. Tento trend posiluje intenzitu, s jakou je realizována individuální výstavba mimo území Prahy ve Středočeském kraji, kde počty rodinných domů dále rostou (5 tis. rodinných domů v roce 2017). To samozřejmě úzce souvisí s prudce rostoucí úrovní cen bytů a nájmu v Praze (cca o 40%-50% u nových bytů za poslední 3 roky), kdy individuální výstavba mimo Prahu s každodenním dojížděním je tak mnohdy bohužel jedinou alternativou.



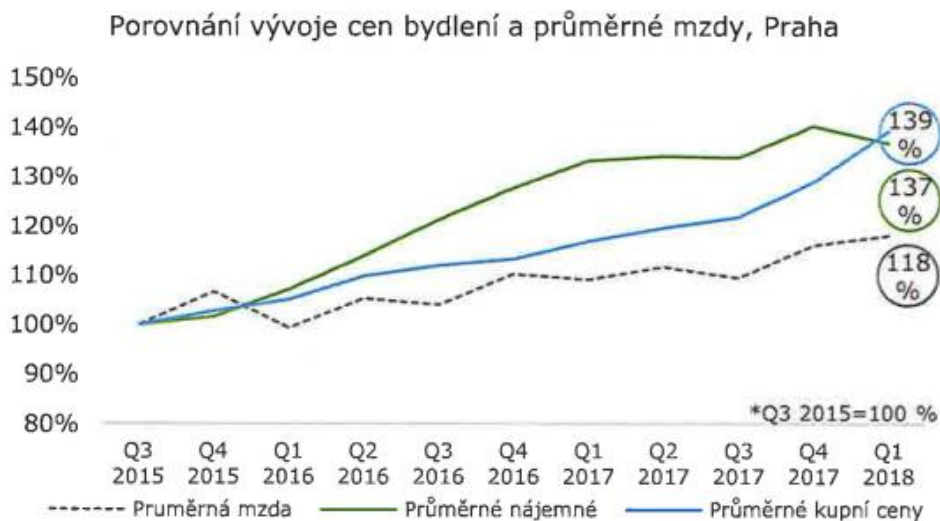
OBR. 3 ZAHÁJENÉ BYTY V PRAZE V POLOLETÍCH OD 2010 DO 2018.

Pražský trh s byty je zcela dominantní a jeho trendy následují další regiony. Podle údajů společnosti Deloitte za rok 2017 ze všech tržních transakcí s byty (včetně tzv. secondhandových v původní zástavbě) na území ČR proběhlo 65% v Praze, v Brně 9,5% a například v Pardubicích jen 2% tržních transakcí s byty. S vědomím těchto údajů je nutno obezřetně přistupovat i k statistikám a trendům v jednotlivých krajích, kde je počet transakcí s byty v absolutních číslech malý a zároveň možnost poříditi si bydlení ve vlastním rodinném domě bez drastických časových ztrát při přesunech za prací a do škol je nepoměrně větší než v Praze. O tom ostatně svědčí čísla o zahájených rodinných domech v ČR a především ve Středočeském kraji, kdy v roce 2017 bylo zahájeno dvakrát tolik rodinných domů ve středních Čechách než bytů v Praze. (A to nehovoříme dalších o aspektech „udržitelnosti“ – např. kolik plochy půdy zabere rodinný dům s pozemkem ve středních Čechách postavený jen proto, že jeho obyvatelé nenašli vhodný byt na území Prahy, o ekologické stopě jejich dojíždění do města nemluvě.)



OBR. 4 POROVNÁNÍ ZAHÁJENÝCH BYTŮ V PRAZE A STŘEDOČESKÉM KRAJI.

Obrázek 5 níže ukazuje vývoj cen bytů, nájemného a průměrné mzdy sází v roce 2015. Růst pražských mezd je za tyto tři roky o 20% nižší než procentuální nárůst nákladů na bydlení, reálná mzda se zohledněním celého spotřebního koše, který zahrnuje i náklady na bydlení se snížila. Dostupnost bydlení se výrazně zhoršuje v důsledku čehož je reálná mzda v Praze menší než v některých jiných městech ČR.



OBR. 5 - POROVNÁNÍ RELATIVNÍHO NÁRŮSTU MEZD A NÁKLADŮ NA BYDLENÍ V PRAZE, Q3 2015 = 100%

Tabulka níže nabízí porovnání nákladů na bydlení a průměrné mzdy v Plzni a Praze. Náklady na bydlení jsou v Praze o 80% až 100% vyšší, tedy dvojnásobné, průměrná mzda v Praze je oproti Plzni jen o 23% vyšší.

	[ Edit ]	[ Edit ]	
<b>Rent Per Month</b>			
Apartment (1 bedroom) in City Centre	10,400.00 Kč	17,686.05 Kč	+70.06 %
Apartment (1 bedroom) Outside of Centre	8,150.00 Kč	13,180.72 Kč	+61.73 %
Apartment (3 bedrooms) in City Centre	14,800.00 Kč	30,821.84 Kč	+108.26 %
Apartment (3 bedrooms) Outside of Centre	11,583.33 Kč	20,771.74 Kč	+79.32 %
<b>Buy Apartment Price</b>			
Price per Square Meter to Buy Apartment in City Centre	53,333.33 Kč	116,452.71 Kč	+118.35 %
Price per Square Meter to Buy Apartment Outside of Centre	38,333.33 Kč	76,862.43 Kč	+100.51 %
<b>Salaries And Financing</b>			
Average Monthly Net Salary (After Tax)	22,357.00 Kč	27,489.95 Kč	+22.96 %
Mortgage Interest Rate in Percentages (%), Yearly, for 20 Years Fixed-Rate	2.61	2.61	+0.07 %

OBR. 6 POROVNÁNÍ NÁKLADŮ NA BYDLENÍ A ÚROVNĚ MEZD – PLZNÍ (LEVÝ SLOUPEC) A PRAHOU (PRAVÝ SLOUPEC)

## 2. Bytová výstavba v Praze v letech 1956 – 2018

### 2.1. Bytová krize a řešení v 70. a 80. letech

Bytová a sociální situace v Praze od 60. let 20. století byla bezpochyby napjatá. Do reprodukčního věku dorůstaly silné generace narozené ve 40. letech, ale bytový fond od 30. let 20. století téměř neprocházal obnovou nebo doplňováním. V 60. letech stát naplánoval a budoval první pražské tzv. sídlištní celky, avšak rozsah této výstavby nebyl dostačující. Z větších celků nad 5 tis. obyvatel byla v 60. letech zahájena výstavba sídliště Petřiny, Červený Vrch, Malešice, Zahradní Město, Novodvorská. Největším problémem byla nevyhovující kvalita bytového fondu (z dnešního pohledu) v centrálních částech města, byty často neměly vlastní sociální zařízení a jeden byt obývalo více domácností.

obytné skupiny (cca do 2 tis. obyvatel)		obytné soubory (cca 2–5 tis. obyv.)		sídelní celky (cca 5–15 tis. obyv.)		velké sídelní celky (cca 15 tis. obyv. a více)	
název sídliště	vznik	název sídliště	vznik	název sídliště	vznik	název sídliště	vznik
Herálecká	54–57	Průběžná	57–60	Petřiny	59–65	Prosek	64–72
Chmelnice	59–63	A. Staška	57–64	Červený vrch	60–72	Ďáblice	69–80
Spořilov I.	62–65	Rybníčky	58–60	Malešice	61–66	Jižní Město I.	71–85
Pankrác III.	65–68	Jarov	59–63	Spořilov II.	61–81	Bohnice	72–80
Kobylisy II.	68–76	Invalidovna	60–65	Letňany	61–85	Černý Most	76–83
Zahradní Město – j.	80–85	Hloubětín	61–65	Zahradní Město – v.	62–68	JZM – Stodůlky	78–84
Jalodvorská	81–90	Michelská	62–66	Novodvorská	64–69	Řepy	78–89
H. Měcholupy	81–91	Pankrác II.	62–67	Krč	64–71	JZM – Velká Ohrada	79–00
Chodovec	82–90	Pankrác I.	62–67	Lhotka–Libuš	73–84	Modřany	80–90
		Zahradní Město – z.	63–68	Na Dědině	80–87	Jižní Město II	81–92
		Na Úlehli	65–73	Baba II	80–90	Barrandov	81–
		Skalka	67–74	Petrovice	81–91	Černý Most	82–
		Kobylisy I.	68–76			JZM – Lužiny	85–92
		Hornoměřolupská	69–74			JZM – N. Butovice	85–99
		Homolka	71–77				
		Břevnov	71–80				
		Kyje–Lehovec	72–76				
		Vršovice	74–78				
		Rohožník	75–80				
		Čimice	76–86				
		Na Košíku	78–86				
		Písnice	79–85				
		H. Počernice	80.léta				

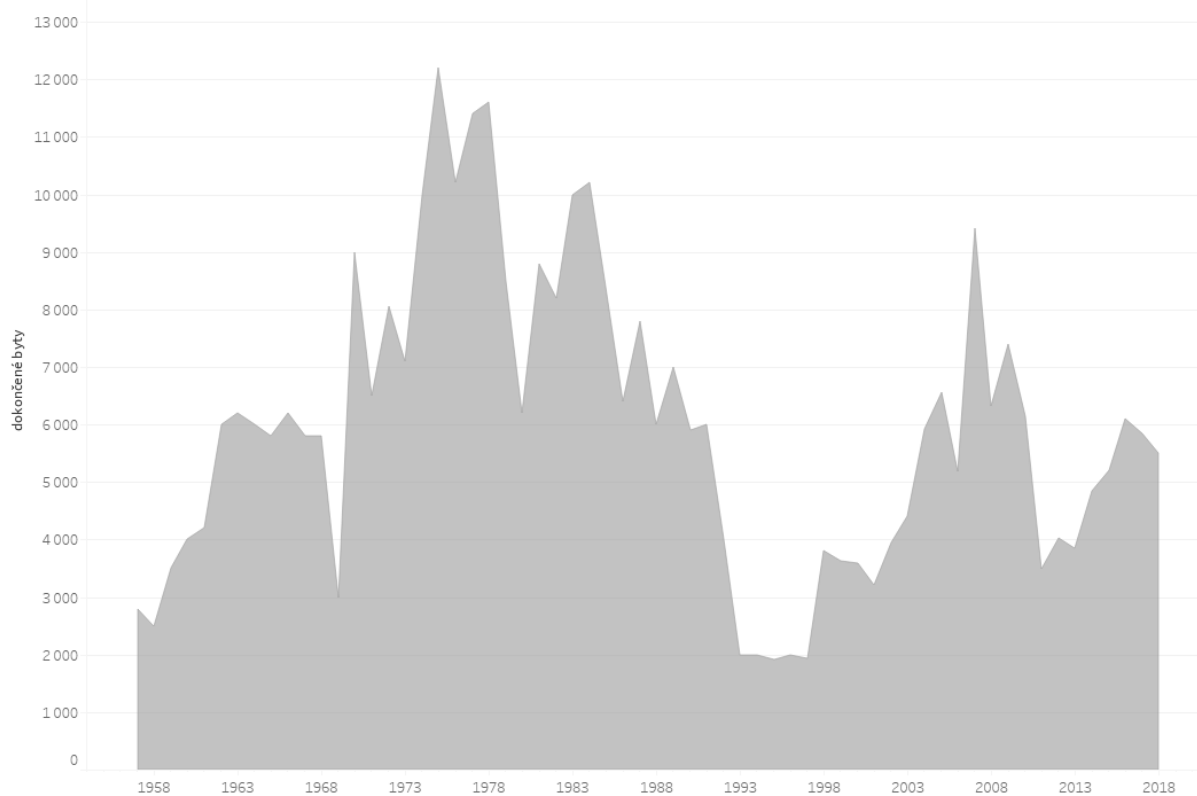
Zdroj: IPR Praha na základě Celoměstské koncepce regenerace pražských sídlišť (MHMP-SÚRM, 2002)

#### OBR. 7 KATEGORIZACE SÍDLIŠŤ NA ÚZEMÍ PRAHY

Ve druhé polovině 60. let tak stát čelil počínající „občanské nespokojenosti“, trh s byty od 40. let 20. století neexistoval, individuální výstavba rodinných domů byla defacto zakázána. Malé množství bytů, které byly stavěny, byly přidělovány na základě tehdejších specifických kritérií.

Kromě řízení populačního růstu města restriktivní bytovou politikou v 50. letech, které mělo za následek deformace věkové a sociální struktury a přechodné vymizení příjmové migrační zóny ve městě, hrál klíčovou roli v utváření sociálně prostorové struktury Prahy především systém přidělování bytů. Již koncem 40. let prakticky přestal existovat trh s byty, v Praze a jejím zázemí byla omezena i individuální výstavba rodinných domů. (Ouředníček M., 2002)

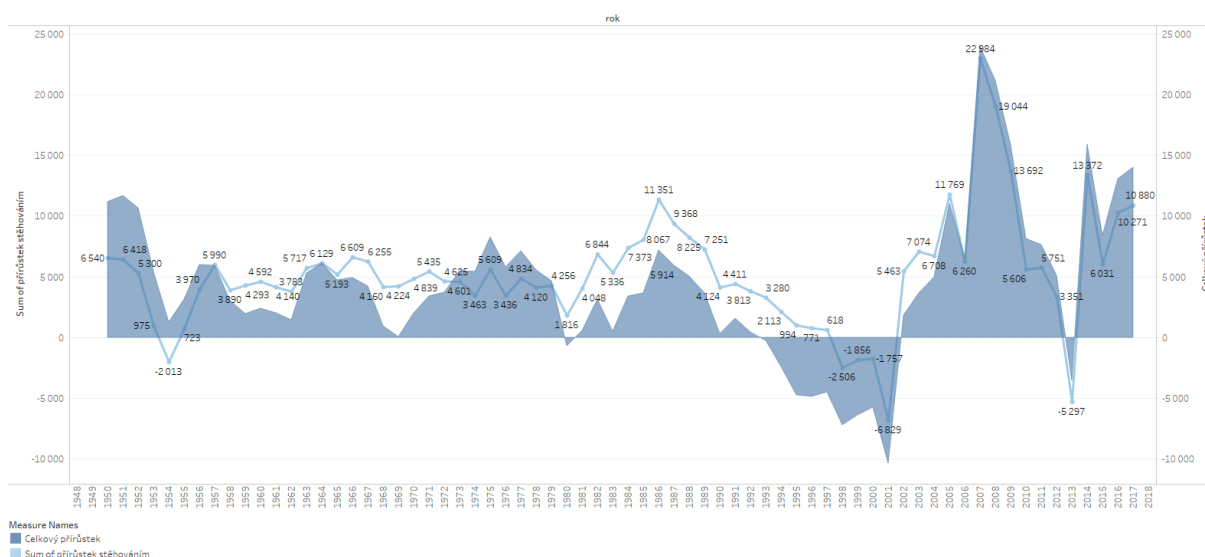
Obrázek 8 zobrazuje počty dokončených bytů od roku 1956 až 2018. Od roku 1970 do roku 1989 bylo v Praze dokončeno 174.000 bytů, tedy 8.700 bytů každý rok. Těchto 174.000 bytů tvoří 28% celkového bytového fondu Prahy v současnosti.



OBR. 8 POČTY DOKONČENÝCH BYTŮ V PRAZE V JEDNOTLIVÝCH LETECH

Nutnost řešit bytovou krizi, která vyvěřela v šedesátých letech, nevyplývala z tlaku obyvatel, kteří by přicházeli do hlavního města. Je třeba připomenout, že vnitřní stěhování za prací v socialistické republice bylo státem částečně regulováno a řízeno, např. přidělováním míst a určování místa zaměstnání po dokončení střední nebo vysoké školy a také poměrně komplikovanou situací způsobenou vylidněním příhraničních oblastí

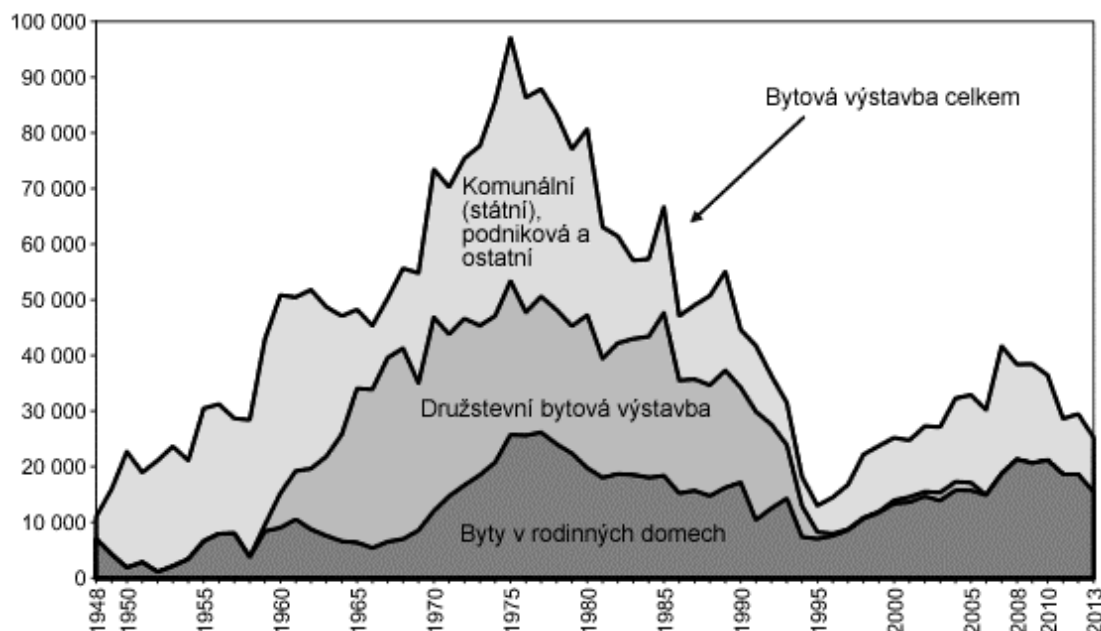
v důsledku vystěhování sudetských Němců. Možnost získat bydlení většinou v podobě nájemního vztahu s nominálně symbolickým nájemným byla hlavním „benefitem“, který nabízely například průmyslové podniky, aby získaly pracovníky do, z jiných hledisek, nepřilíh atraktivních lokalit.



OBR. 9 SALDO PŘÍRŮSTKU STĚHOVÁNÍM A CELKOVÉHO PŘÍRŮSTKU V PRAZE 1948 – 2018. PLNÉ POLE ZNÁZORŇUJE CELKOVÝ PŘÍRŮSTEK A SVĚTLÉ MODRÁ KŘIVKA PŘÍRŮSTEK STĚHOVÁNÍM. POUZE NA KONCI 80. LET SALDO STĚHOVÁNÍM VÝRAZNĚ NAROSTLO NAD DLOUHODOBÝ PRŮMĚR 4 AŽ 6 TIS. OSOB ROČNĚ, KTERÉ PŘIBYL V PRAZE V DŮSLEDKU STĚHOVÁNÍ

Saldo přírůstku a celkového přírůstku obyvatel od roku 1948 až 2018 v Praze dokumentuje výše zmíněná fakta. Přírůstek stěhování v Praze se od poloviny 50. let až do konce sedmdesátých držel kolem hranice 5.000 osob ročně - tedy vnitřní stěhování nebylo tím hlavním faktorem, který by vytvářel primární tlak na potřebu výstavby bytů v Praze.

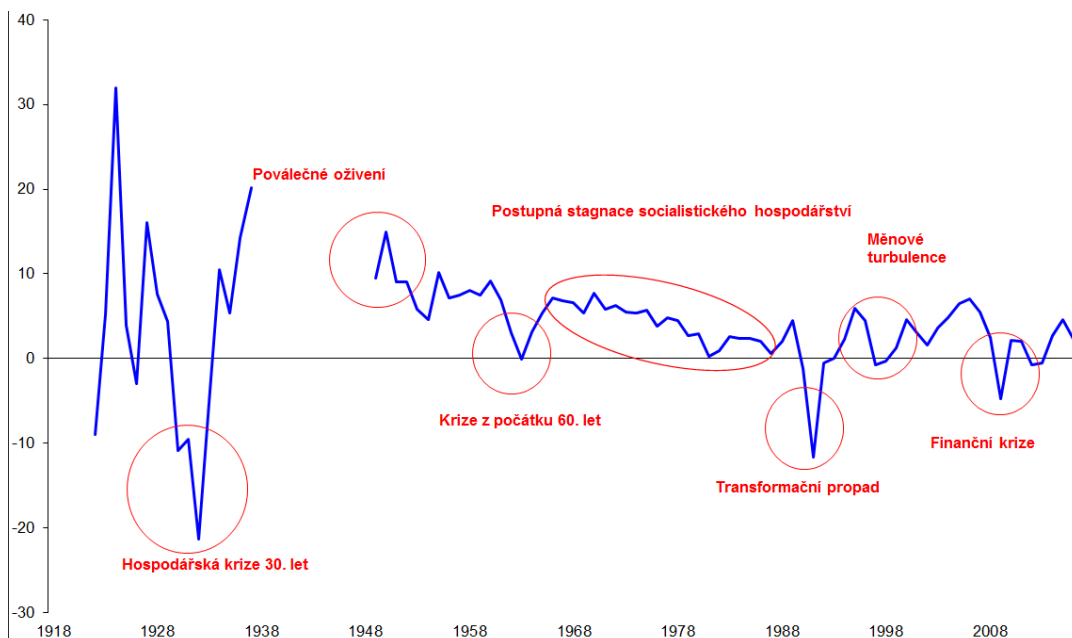
V 90. letech následovalo suburbanizační vystěhovávání za hranice Prahy a po roce 2000, v souvislosti s ekonomickým růstem v letech 2001 – 2007, je patrné krátké období vysokého přírůstu počtu obyvatel stěhováním. Situace bytové krize propukající v 60. letech navazuje na stav v druhé polovině padesátých let, kdy se rozsah bytové výstavby začal zvyšovat, takže v roce 1959 bylo na území České republiky dokončeno zhruba 43.000 bytů (přičemž v roce 2017 v ČR dokončeno 27.500 bytů). Ale i to bylo velmi málo. Mezi důvody tak nízkého rozsahu bytové výstavby se už tehdy uváděla především skutečnost, že po vystěhování německého obyvatelstva bylo bytů víc než dost. Že se tyto byty velmi často nacházely v obcích, které nebyly nikdy dosídleny, se nebralo v úvahu. Neobydlené a opuštěné domy rychle chátraly, takže se mezi lety 1946 -1950 počet bytů snížil o 12%, hodnotu zcela nevídanou v bytové statistice evropských zemí. (Horská P., Maur, E., Musil, J.) Výsledkem politiky malé bytové výstavby (pozn. v 50. letech) a velkých ztrát bytů bylo zhoršování bytové situace. Statistické analýzy (Wynynczuk, Srb) z té doby ukazovaly, že počet domácností roste rychleji než počet dokončených bytů a bylo zřejmé, že nastává doba vážné bytové krize. Rádio Svobodná Evropa, vědomo si politické výbušnosti článků zmíněných autorů, uveřejňovaných v oficiálních statistických časopisech, rozmnožovalo části článků jako letáky a dopravovalo je speciálními balony na naše území. Situace se stávala kritickou, zejména ve velkých městech, v Praze, Brně, Plzni. Vědomí o krizové situaci postupně proniklo až na nejvyšší místa státu. Důležitá byla také celková změna ideologického a politického klimatu v celém tzv. sovětském bloku. Nastal obrat v názorech na postavení bydlení v celé struktuře socialistické ideologie. Bydlení přestalo být nedůležitou složkou životní úrovně a v celém sovětském bloku nastal posun, který znamenal přijetí mírné formy konzumní společnosti. Spotřeba domácností, výstavba a vybavování bytů se začaly chápat jako důležité složky socialistické ekonomiky (Horská P., Maur, E., Musil, J.).



OBR. 10 SCHÉMATICKÉ ZOBRAZENÍ OBJEMU A DRUHU BYTOVÉ VÝSTAVBY V CELÉ ČR OD ROKU 1948 DO ROKU 2013)

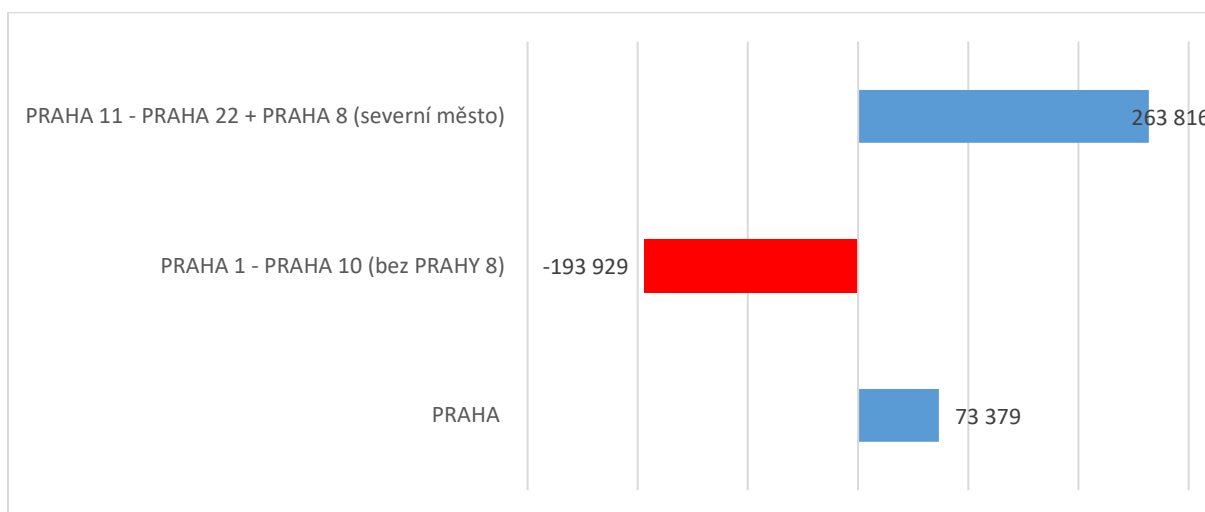
Po přijetí státních opatření, jejichž rychlé „nastartování“ však neumožňovala ekonomická situace státu v 60. letech, byla zahájena rozsáhlá státní výstavba reálně až v 70. letech 20. století. Počet dokončených bytů v Praze se v některých letech po roce 1970 pohyboval až mezi 10 a 12 tisíci byty ročně. Přírůstek stěhování se držel v průměru na úrovni 4 tis. nově přistěhovaných obyvatel. To potvrzuje fakt, že státní bytová výstavba 70. let především řešila problém kvality a dostupnosti bydlení pro stávající obyvatele Prahy, kteří bydleli v nepříliš vyhovujících podmínkách.





OBR. 11 EKONOMICKÉ PROBLÉMY V PRVNÍ POLOVINĚ 60. LET KOMPLIKOVY RYCHLOU REALIZACI PLÁNŮ NA BYTOVOU VÝSTAVBU (ZDROJ ČNB)

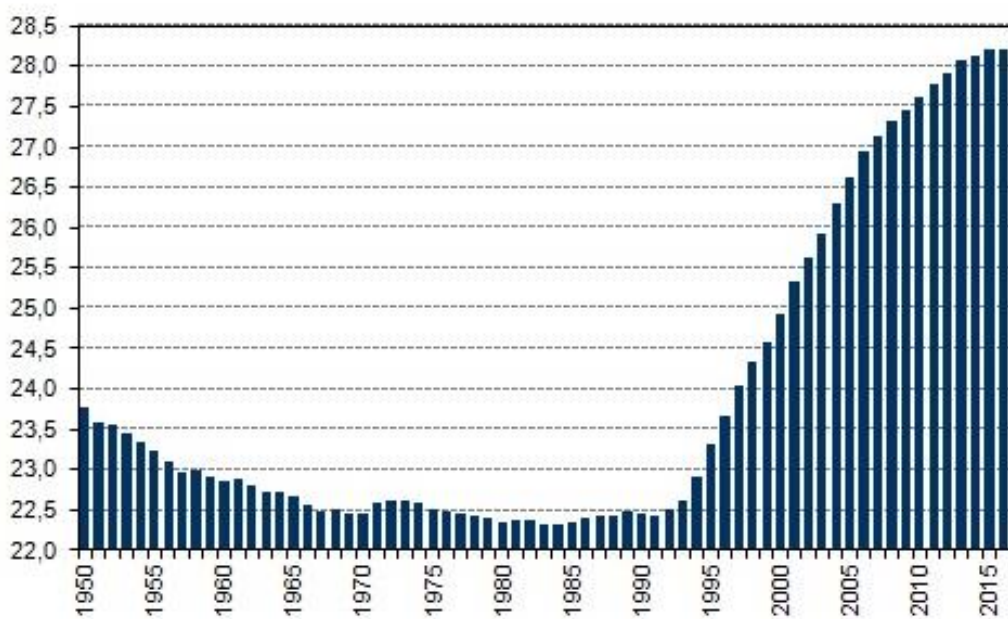
Výstavba v Praze v 70 - 80. letech minulého století znamenala mohutný vnitřní přesun více než 200 tis. obyvatel z centra města do nových modernistických sídlišť. Převážně se jednalo o mladé rodiny a věkové skupiny, kterým byl byt přidělen v souvislosti s jejich pracovním zařazením, pokud bylo prověřeno, že žijí v nevyhovujících bytových podmínkách (z hlediska tehdy exitující kategorizace bydlení) a pokud žili ve vícegeneračních domácnostech. Přednostně měli nárok na nový byt sezdané páry s již narozenými dětmi.



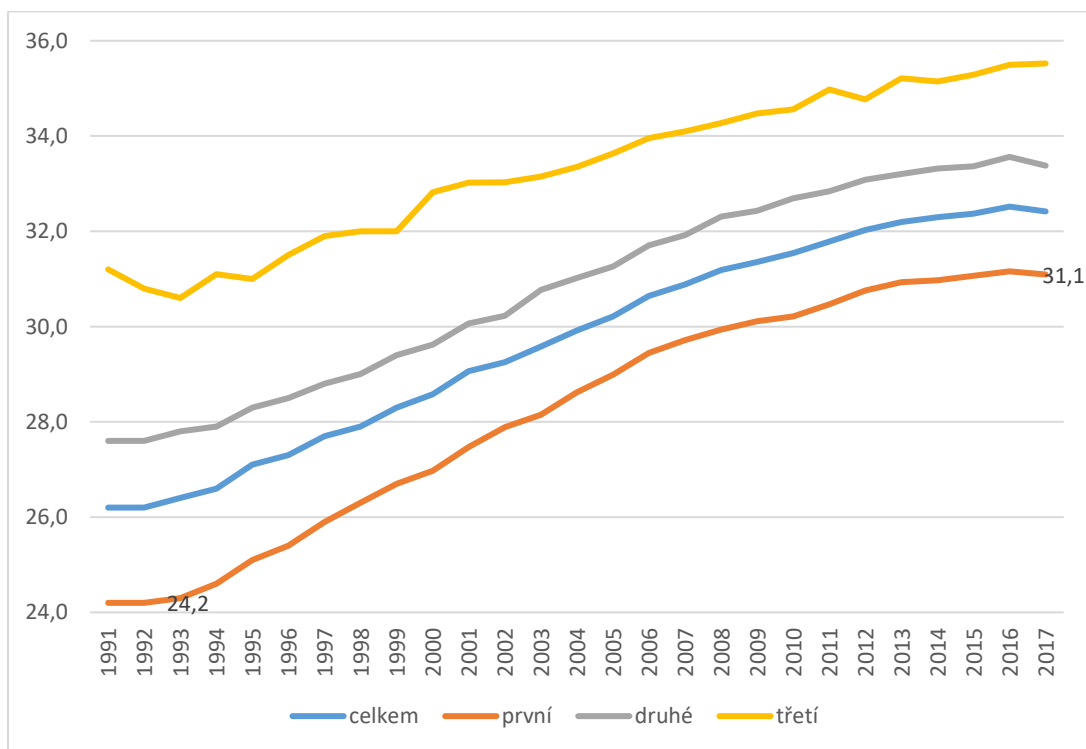
OBR. 12 ZMĚNA POČTU OBYVATEL MEZI SLDB 1991 A SLDB 1970. PŘEPOČTENO NA AKTUÁLNÍ ČLENĚNÍ 22 SO. Z CENTRÁLNÍCH OBVODŮ SE TĚMĚŘ 200 TIS. OBYVATEL PŘESÍDLILO DO NOVÝCH SÍDLIŠTNÍCH CELKŮ.

## 2.2. Demografické faktory

Bytová situace a „přídělová“ bytová politika státu měla také přímý dopad na demografické chování obyvatelstva a byla jedním ze zásadních faktorů, proč se od poloviny šedesátých let ještě dále snižoval věk, kdy byly zakládány rodiny, na úroveň, která je z dnešního pohledu těžko uvěřitelná.



OBR. 13 PRŮMĚRNÝ VĚK ŽEN PŘI NAROZENÍ PRVNÍHO DÍTĚTE V LETECH 1950-2016

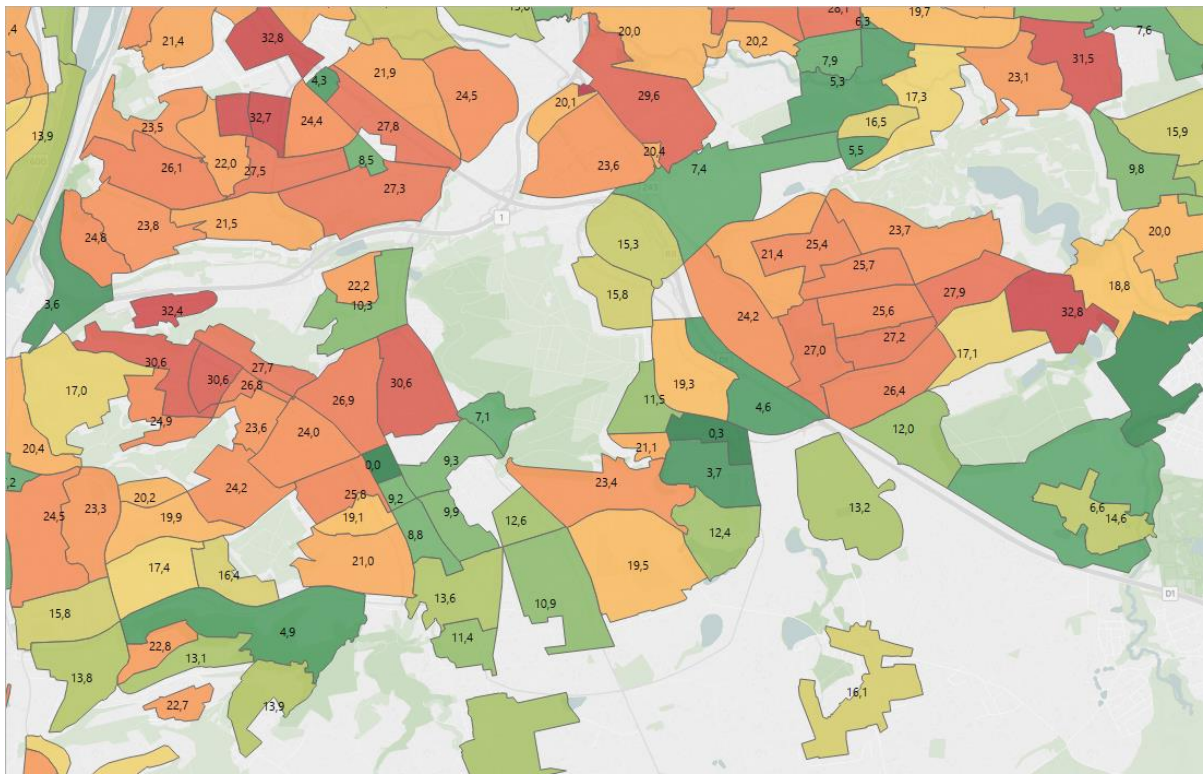


OBR. 14 PRŮMĚRNÝ VĚK MATEK PRO NAROZENÍ DÍTĚTE V HL. M. PRAZE, 1991 – 2017

V Praze byl průměrný věk při narození prvního dítěte přibližně o 1,5 roku vyšší než celorepublikový údaj a v současnosti činí dokonce 31,1 roku. To jen dokumentuje celkovou proměnu demografického chování společnosti, kdy dochází k posunu věku zakládání rodiny za 30 rok věku – důsledkem je prodlužování doby, kdy lidé před založením rodiny preferují samostatné bydlení a dochází tedy ke zmenšování domácností.

Rychlý a v absolutních číslech velmi silný přesun obyvatel z centra Prahy do nových sídlišť v 70. 80. letech 20. století má ještě jednu souvislost se závažným přesahem do současnosti. První generace obyvatel pražských sídlišť na těchto

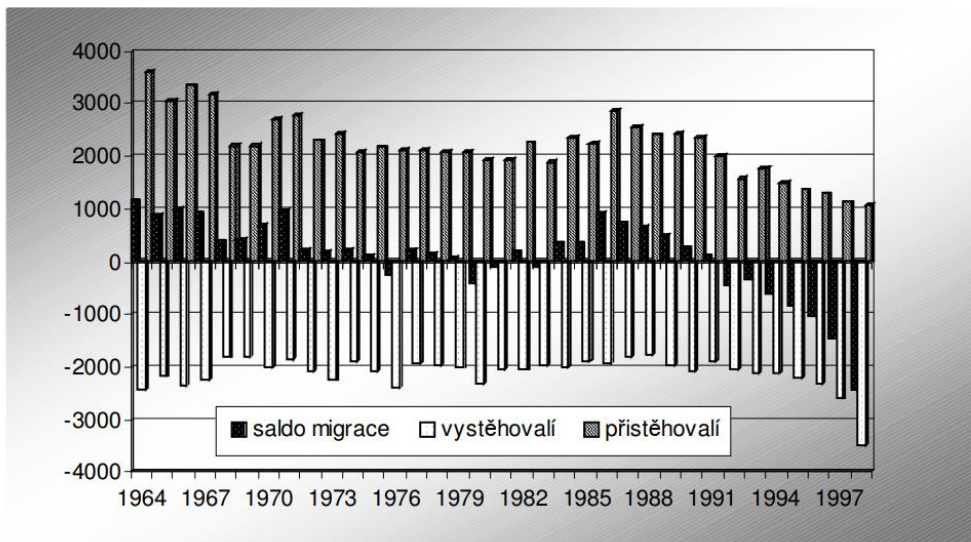
sídlišťích žije dál a jejich děti v těchto lokalitách většinou nezůstávají. V místech, kam se stěhovali první obyvatelé v polovině 70. let, roste podíl obyvatel starších 65 let k hranici 25%, někde až k 30%. S touto změnou věkové struktury bude na sídlišťích klesat kupní síla, což bude mít vliv na rozvoj služeb v místě. Zároveň tito obyvatelé budou potřebovat ve větší míře sociální a zdravotní služby. Město bude muset velmi pozorně vývoj na pražských sídlišťích sledovat, aby mj. také v důsledku stárnutí populace nedocházelo v těchto lokalitách ke koncentraci domácností s průměrnými a podprůměrnými příjmy, a proces rezidenční segregace nebyl tímto faktorem akcelerován a tím se nestávala z některých sídlišťních lokalit „špatná adresa“.



OBR. 15 PRAHA - PODÍL OBYVATEL VE VĚKU 65+ V ČLENĚNÍ ZSJ V %. VÝŘEZ ÚZEMÍ PRAHA 4, PRAHA 11, PRAHA 12., KARTOGRAM AUTORA

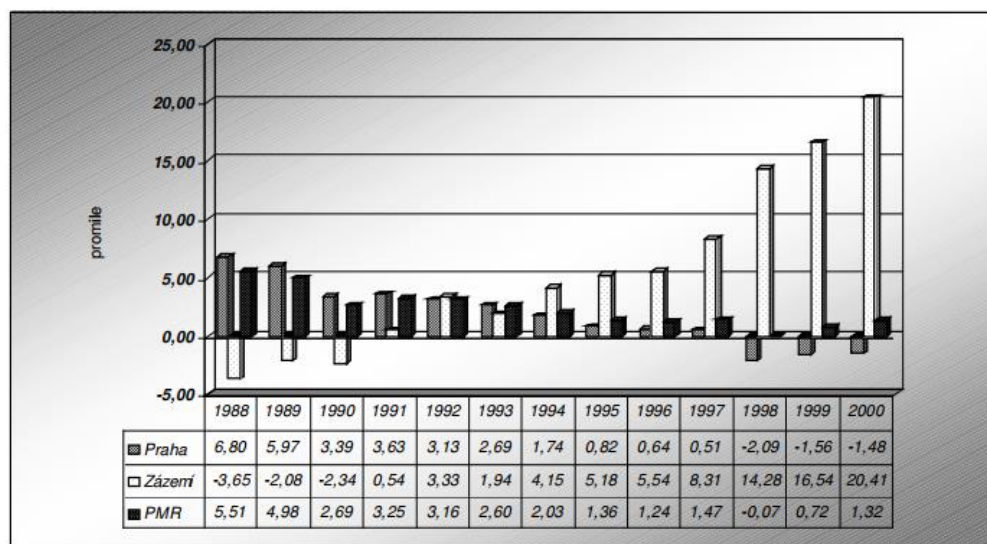
Kartogram ukazuje vysoký a z pražského hlediska nadprůměrný podíl obyvatel ve věku 65 let a více v sídlišťních lokalitách Háje, Opatov, Novodvorská, Sídliště Krč, Pankrác I a Pankrác II v rozmezí 25% – 30%, přičemž lze očekávat, že se tento podíl bude dále zvyšovat. V absolutním počtu se například v Praze 11 zvýšil počet obyvatel starších 65 let mezi roky 2005 a 2015 dvojnásobně z 8 tis. na 16 tisíc osob starších 65 let.

V pohledu na období po roce 1989 je patrný výrazný trend vystěhovávání se z Prahy během 90. let a to v převážně většině do individuální výstavby ve Středočeském kraji.



OBR. 16 MIGRAČNÍ BILANCE MEZI PRAHOU A ZÁZEMÍM (PRAHA-VÝCHOD + PRAHA-ZÁPAD)

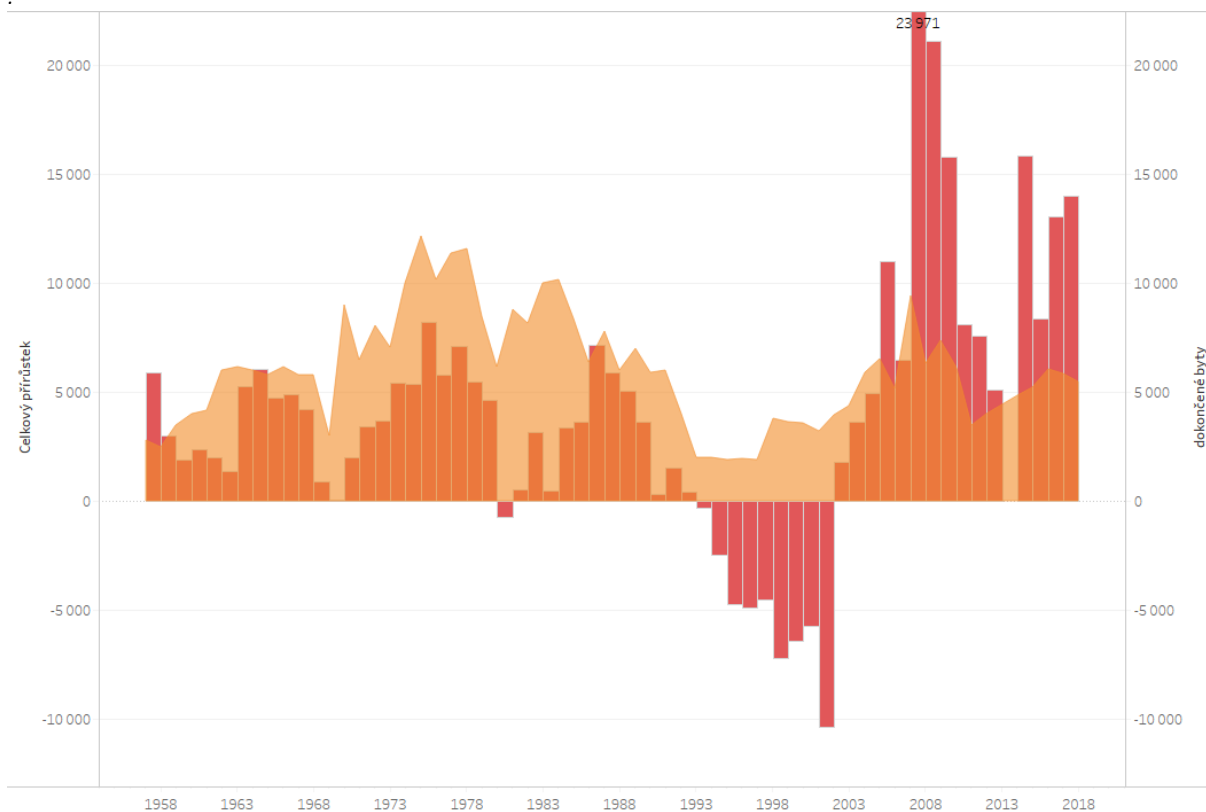
Ve druhé polovině 90. let dochází k výraznému migračnímu zisku zázemí Prahy, přičemž Praha obyvatelstvo migrací ztrácí. Při hlubší analýze po okresech a větších obcích Středočeského kraje je zřejmý selektivní charakter migrace, která výrazně závisí na dopravním a funkčním napojení obcí na hlavní město. Odlehlejší části středních Čech jsou málo atraktivní a populačně ztrácejí. (Ouředníček, M.,)



OBR. 17 HRUBÁ MÍRA MIGRAČNÍHO SALDA V PRAZE, ZÁZEMÍ A PRAŽSKÉM MĚSTSKÉM REGIONU V LETECH 1988 -2000

Proti všeobecnému vnímání se státem realizovaná výstavba nezastavila rokem 1990 – rozestavěné sídlištní celky zahájené ještě v 80. letech byly dokončovány, jako např. Stodůlky - Lužiny nebo sídliště Černý most. V polovině 90. let, mezi roky 1994 a 1996 se rezidenční výstavba jakéhokoliv typu klesla až na úroveň 2.000 bytů ročně (což je paradoxně podobné číslo jako v letech 2017 a 2018). Je tedy otázkou, jestli trend masivní suburbanizace a vystěhovávání za hranice hlavního města v 90. letech nebyl také způsoben nedostatkem nabídky novostaveb v hlavním městě. „Paneláky“ si získaly negativní konotaci a individuální touha po vlastním domě se zahradou jistě převažovala. Přesto je však nutno připomenout, že reálný trh s byty vlastně neexistoval – nové byty v bytových domech se do roku 1997 téměř nestavěly, trh se staršími byty byl rozsahem malý, omezený v podstatě jen na domy a byty, které byly vráceny majitelům v restitučním řízení. Z dnešního pohledu má tento (zřejmě neodvratitelný) společenský trend 90. let také vliv na dostupnost bydlení v současnosti – po období mohutné výstavby v 70. a 80. letech došlo z objektivních důvodů k útlumu a každé období bez výstavby se později podílí na kumulaci deficitů v prostém absolutním počtu bytů. Navíc celou republiku, Prahu nevyjímaje, čekal po roce 2000 okamžik nástupu nejsilnějších generací narozených v 70. letech do věku, kdy potřebují vlastní bydlení.

Teprove po roce 2000 bylo možné realizovat realitní projekty soukromými subjekty a trh s novými byty začal reálně existovat. Ve spojení s ekonomickým růstem nastalým od roku 2002 saldo přírůstu obyvatel velmi citlivě reagovalo na rozvoj tohoto nového segmentu ekonomiky.



OBR. 18 CELKOVÝ PŘÍRŮSTEK OBYVATEL (ČERVENÉ SLOUPCE) V PRAZE A POČTY DOKONČENÝCH BYTŮ (ORANŽOVÁ PLOCHA) V PRAZE V JEDNOTLIVÝCH LETECH

Z Obrázku 18 je také patrné, jak nárůst výstavby po roce 2000 společně s faktorem hospodářského růstu umožnil do té doby nezaznamenaný přírůstek obyvatel v Praze. S nástupem ekonomické krize, především z hlediska salda stěhování, dochází opět k útlumu. Vývoj přírůstu obyvatel v posledních letech od roku 2015 nebyl doprovázen dostatečnou nabídkou bytů.



### 3. Vývoj trhu s bydlením v Praze po roce 1990

#### 3.1. Podmínky pro standardní fungování trhu s nemovitostmi

- Diverzifikované a (převážně) soukromé vlastnictví pozemků a nemovitostí (vstupů)
- funkční finanční trh s hypotéčními úvěry
- funkční segment trhu bankovního investičního financování realitních projektů
- dostatečná kupní síla na straně poptávky
- existence profesionálních subjektů (investorů, developerů) poskytující nabídku
- zapojení státu (regionu, města) do standardních mezinárodních ekonomických souvislostí

##### 3.1.1. Vlastnictví pozemků a nemovitostí a velikost trhu

Až do roku 1990 bylo soukromé vlastnictví nemovitostí a pozemků velmi omezené. Teprve postupně v průběhu 90. let došlo ke změnám majetkových vztahů, které později umožnily soukromým investorům realizovat projekty bytové výstavby. Celkové fungování trhu s byty bylo deformováno 2 dalšími netržními faktory

- regulace nájemného v bytech se smlouvami na dobu neurčitou*. Podmínky regulace platily pro všechny vlastníky – tedy i vlastníky soukromé, přičemž regulovaná výše nájemného mnohdy neumožňovala ani prostou údržbu bytového fondu. Z pohledu soukromého vlastníka tedy vlastnictví bytového domu dávala smysl jen částečně – z pohledu dlouhodobého udržení takového aktiva. Ekonomika nemovitosti z hlediska reálných efektivních výnosů a případného dalšího rozvoje byla omezena. Paradoxem této situace bylo, že na „volném trhu“ s nájmy mohlo být tzv. tržní nájemné za stejný byt ve stejném domě nominálně i čtyřikrát vyšší. Soukromý majitel nemohl rozvíjet a udržovat nemovitost – například vynakládat prostředky na velké rekonstrukce bytů nebo přistavovat další jednotky v horních podlažích. S ohledem na netržní a symbolické nájemné nemohl vlastník použít bankovní financování pro rozvoj své nemovitosti, nájmy zdaleka ani neodpovídaly dluhové službě. S touto situací se musel vypořádávat i vlastník v podobě státu nebo municipality, což v těchto podmínkách (a pod celkem logickým tlakem změněné společenské situace) vyústilo v rozsáhlé rozdávání obecního bytového fondu, protože držba těchto souborů nemovitostí byla pro město v tomto krátkodobém horizontu ekonomicky nevýhodná. Ještě v roce 1995 bylo regulované nájemné v Praze stanoveno v úrovni 10 (!) Kč/m<sup>2</sup> /měsíc, což znamenalo nájem za 100 m<sup>2</sup> v úrovni 1.000 Kč za měsíc.
- Privatizace obecního bytového fondu*. Příčina a následek se u těchto dvou faktorů těžko oddělují: Stát sám, jak popsáno výše, si vytvořil určitá omezení, z čehož následně vyplynula možnost „obhájit“ rozdávání bytového fondu z jeho vlastnictví. Z hlediska spravedlivé distribuce ekonomických statků ve společnosti se jednalo o velmi diskutabilní přístup – v reálném prostředí šlo o loterii, kdy nájemníci „s dekretem“ v jednotkách v činžovním domě vráceném v restituci měli jistotu, že byty do vlastnictví nikdy nezískají a jejich sousedé ve vedlejším vchodě, kde dům zůstal obci, dostali své byty téměř zadarmo do vlastnictví. Startovní čára obou skupin byla však v roce 1990 úplně totožná. V pražském prostředí „tradice“ rozdávání bytů ve vlastnictví města pokračovala postupně až do současnosti a stala se nepříliš veřejně prezentovaným, avšak jedním z klíčových nástrojů lokálních politiků, jak získávat a udržet si své voliče.

Dle studie (KPMG Česká republika) bylo od roku 1992 v Praze takto doslova rozdáno více než 160 tis. bytů z celkového počtu 194 tisíc, které byly svěřeny do MHMP a městským částem. Pokud bylo za 25 let převedeno 160 tis. bytů – tj. průměrně 6.500 bytů každý rok, 6.500 tis. pražských domácností saturevalo a stabilizovalo svojí bytovou potřebu. Nepochybně se ne vždy jednalo o byt plně prostorově nebo lokalitou vyhovující. Ale i takový byt mohl později posloužit jako záložní příjem z nájmu pro jinou hypotéku, či k pokrytí části vlastních zdrojů pro koupi nového/ jiného bytu s hypotékou. V posledních letech obecní byty téměř došly a město teprve nyní dochází ke společenské shodě na tom, že rozdat celý bytový fond nebylo zcela strategické rozhodnutí.

Z hlediska našeho tématu dostupnosti bydlení se tento faktor projevuje tím, že nyní, v době, kdy tato etapa přístupu k bytovému fondu skončila, každý rok „imaginárních“ 6.500 domácností zbavených perspektivy netržní privatizace musí řešit svou bytovou situaci standardní cestou na „otevřeném trhu“. Tedy opět máme definovanou další, byt

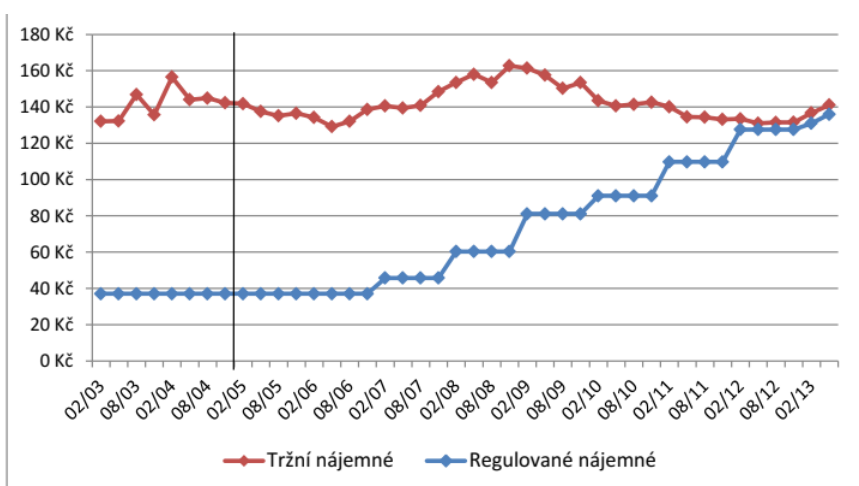
nesourodou, množinu poptávajících, která dříve na pražském trhu chyběla, protože byla v očekávání výhry v privatizační loterii.

Vývoj regulovaného měsíčního nájmného na příkladech některých sídel v ČR v KČ za metr čtvereční u bytů I. kategorie:

rok	počáteční nájmné	2006	2007	2008	2009	2010
Praha 1,2,3,5,6,7	37,10	47,50	63,00	87,50	124,50	
ostatní Praha	37,10	45,00	55,50	66,50	85,00	
města nad 50 000 obyvatel ve Středočeském kraji	18,30	25,00	35,50	52,00	80,00	
obce do 2000 obyvatel v Ústeckém kraji	15,20	15,50	16,00	16,50	16,50	
Ostrava	24,80	26,00	29,00	34,50	41,50	
obce do 2000 obyvatel v Moravskoslezském kraji	15,20	16,00	16,50	17,50	18,50	

OBR. 19 VÝVOJ REGULOVANÉHO MĚSÍČNÍHO NÁJMNÉHO NA PŘÍKLADECH NĚKTERÝCH SÍDEL V ČR V KČ ZA METR ČTVEREČNÍ U BYTŮ I. KATEGORIE

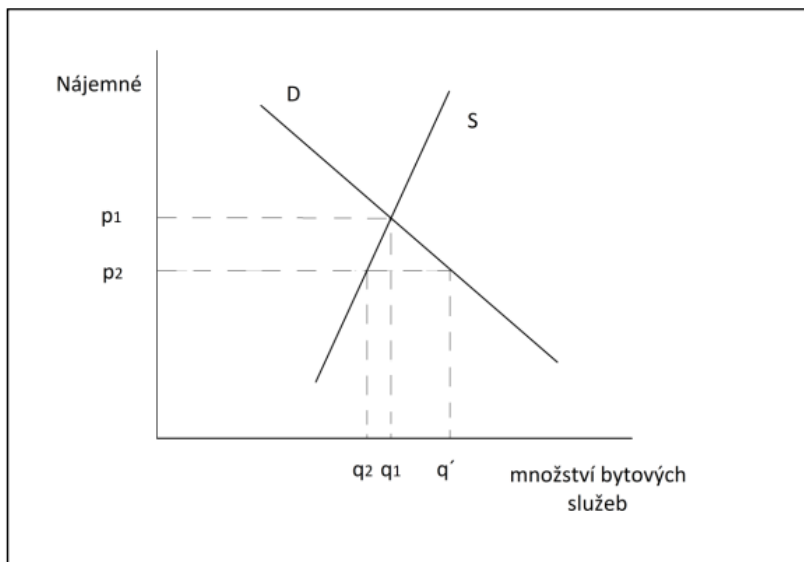
Druhou otázkou je, jestli privatizované byty jsou plnohodnotnou součástí trhu s byty. Ti, co levně „vyhráli“ byt nyní bydlí ve svém v lokalitě a dispozici, která při celkově rostoucí hladině cen bytů a nájmu nemusí odpovídat jejich příjmům. To znamená, že takoví vlastníci jsou o to více „připoutáni“ ke své lokalitě. Tím je omezená jejich mobilita a zároveň je takový byt pro standardní cykly na trhu defacto blokován. Jen třeba na Praze 11 bylo v roce 2011 téměř 9.000 bytů, což je 30 % tamního bytového fondu v družstevním vlastnictví, tedy s velkou pravděpodobností restrukturalizováno privatizací obecních bytů. Nepochybně téma mohutné privatizace celé třetiny pražského bytového fondu v bytových domech v uplynulých 25 letech a jejího dlouhodobého vlivu na pražský trh s byty čeká na hlubší analýzy.



OBR. 20 NÁJEMNÉ PODLE TYPU – TRŽNÍ NÁJEMNÉ A REGULOVANÉ NÁJEMNÉ

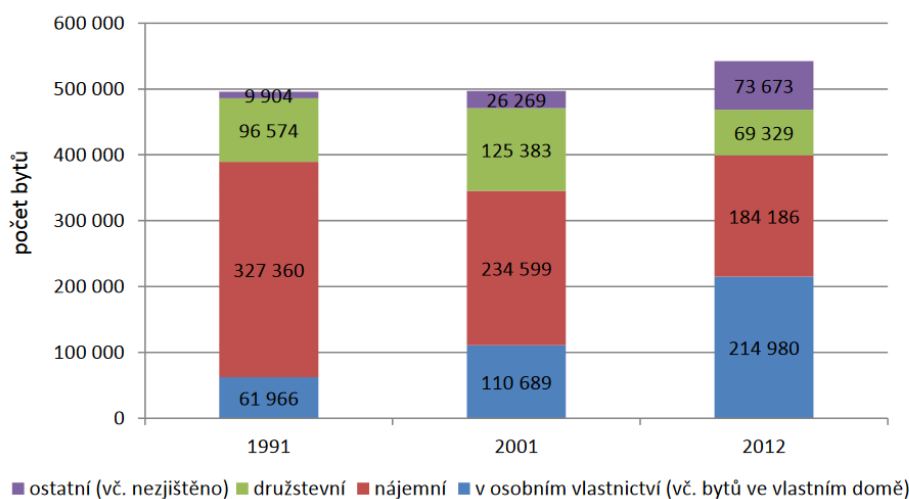
V roce 2003 byla úroveň regulovaného nájmného v Praze téměř na více než trojnásobku regulované úrovně. Podle úrovně regulace se tržní nájmné adekvátně přibližovalo regulovanému. Regulace byla plně odstraněna v Praze až v roce 2013, kdy však sblížení obou křivek také pomáhal ekonomický útlum po roce 2009, tedy období, kdy nebyl vytvářen takový tlak na růst nájmného. Paradoxně, tedy ještě v letech 2000 – 2007, mnoho domácností nebylo motivováno řešit svojí bytovou situaci nákupem bytu, protože nájmné, které bylo v regulovaném prostředí určeno, bylo celkem symbolické. Takové domácnosti s větší pravděpodobností odkládali poptávku po bydlení. Konec efektu regulace však nastal v době ekonomické krize kolem roku 2010 a tedy až po odeznění krize takové domácnosti vstupovaly na trh, pokud chtěli svojí situaci řešit koupí bytu.

Dopad regulace na bytový trh je popsán i v ekonomické teorii. Pokud je cena stanovena pod teoretickou rovnovážnou úrovní, je množství bytových služeb na trhu uměle taženo dolů (k bodu q2). Je také důležité si uvědomit, že v krátkém období je nabídka služeb méně elastická než poptávka po nich, a proto nesou poskytovatelé větší zatížení regulací než spotřebitelé. (Kolísko, J.)



OBR. 21 VZTAH MNOŽSTVÍ BYTOVÝCH SLUŽEB A ÚROVNĚ NÁJMŮ V PROSTŘEDÍ REGULACE NÁJEMNÉHO

Z porovnání níže je patrný přesun 140 tisíc domácností v Praze z nájemních vztahů do vlastnického bydlení mezi roky 1991 až 2012, což je z velké části dáno privatizací obecní bytového fondu, což platí i pro snížení počtu družstevních bytů.

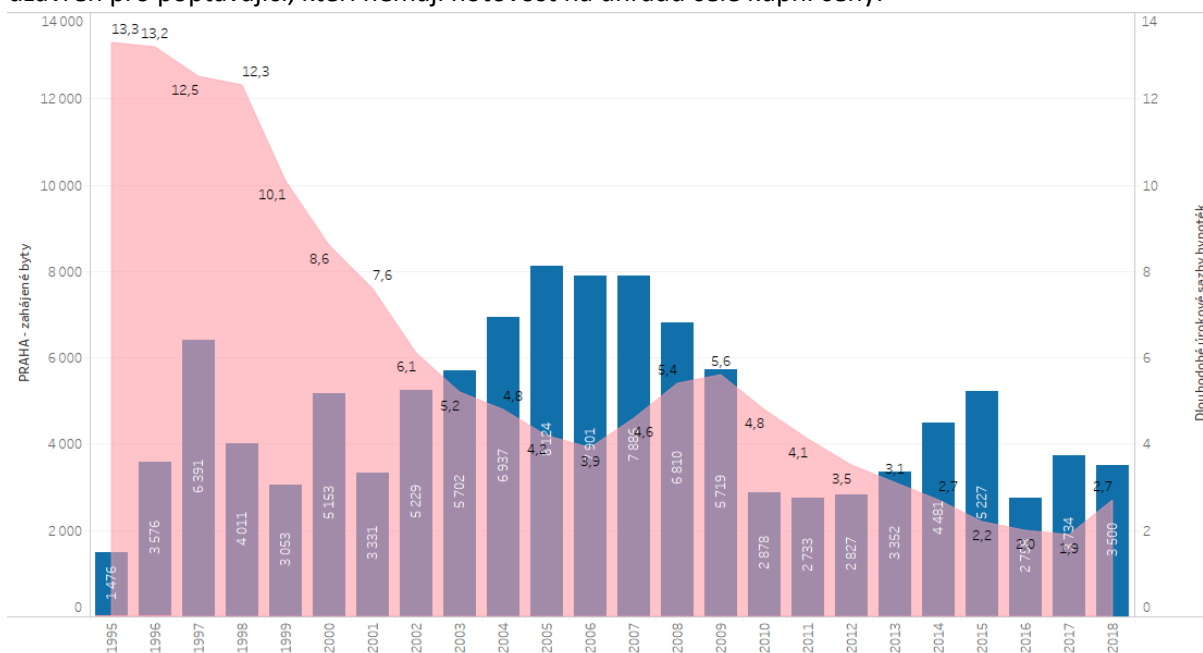


OBR. 22 VÝVOJ STRUKTURY BYTOVÉHO FONDU PODLE PRÁVNÍHO DŮVODU UŽÍVÁNÍ BYTU (1991 – 2011)



### 3.1.2. Funkční trh s finančními produkty pro trh s bydlením

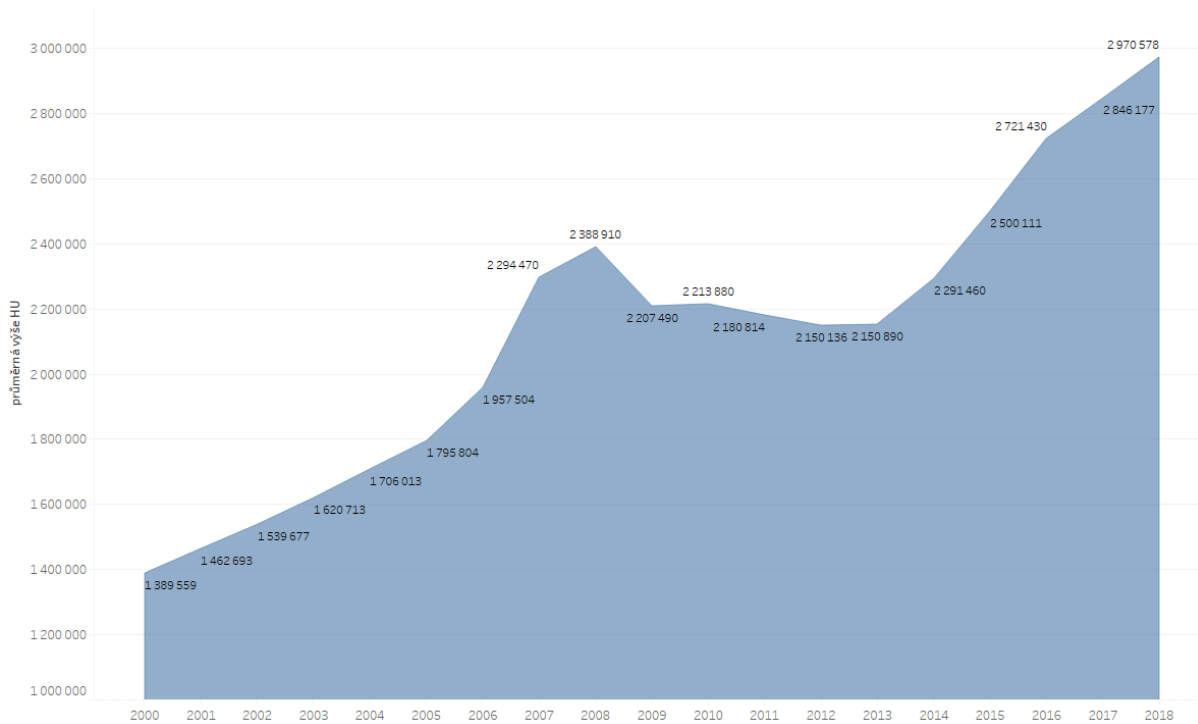
Pokud by se dal najít okamžik, kdy začal fungovat otevřený trh s byty v Praze, mohli bychom označit rok 2001 - 2002, kdy sazby pro hypotéky klesly k hranici 6%. Ještě v roce 1998 byly na trhu pouhé 3 banky, které takový produkt nabízely, avšak se sazbou nad 10%. V roce 2001 se připojily i další banky a začaly poprvé nabízet dokonce i hypotéční úvěry na 100% kupní ceny a úroveň 80% LTV byla obecně akceptována. Do té doby byl trh s nemovitostmi defacto uzavřen pro poptávající, kteří nemají hotovost na úhradu celé kupní ceny.



OBR. 23 POROVNÁNÍ POČTU ZAHÁJENÝCH BYTŮ (MODŘE) A ÚROKOVÝCH SAZEB U HYPOTÉČNÍCH ÚVĚŘŮ (RŮŽOVÁ PLOCHA).

Objem poskytnutých hypotéčních v roce 2000 tvořil jen 15% hypoték poskytnutých v roce 2007 z celorepublikového hlediska. Úrokové sazby vyšší než 8% (ještě v roce 1999 – 2000 více než 10%) neposkytovaly adekvátní možnost postavit proti nájmu jako alternativu splácení hypotéčního úvěru u vlastní nemovitosti.

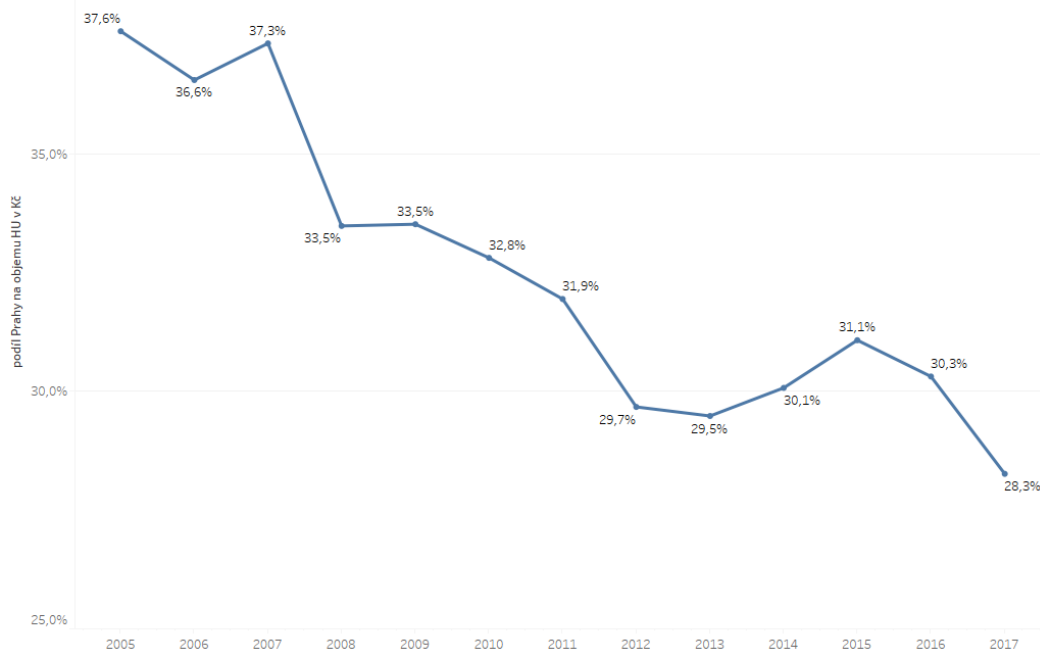
Z hlediska Prahy a absolutních údajů hlediska byl objem poskytnutých hypotéčních úvěrů ještě v roce 2001 na 14% objemu poskytnutého v roce 2006 a dokonce jen na 10% procentech roku 2007.



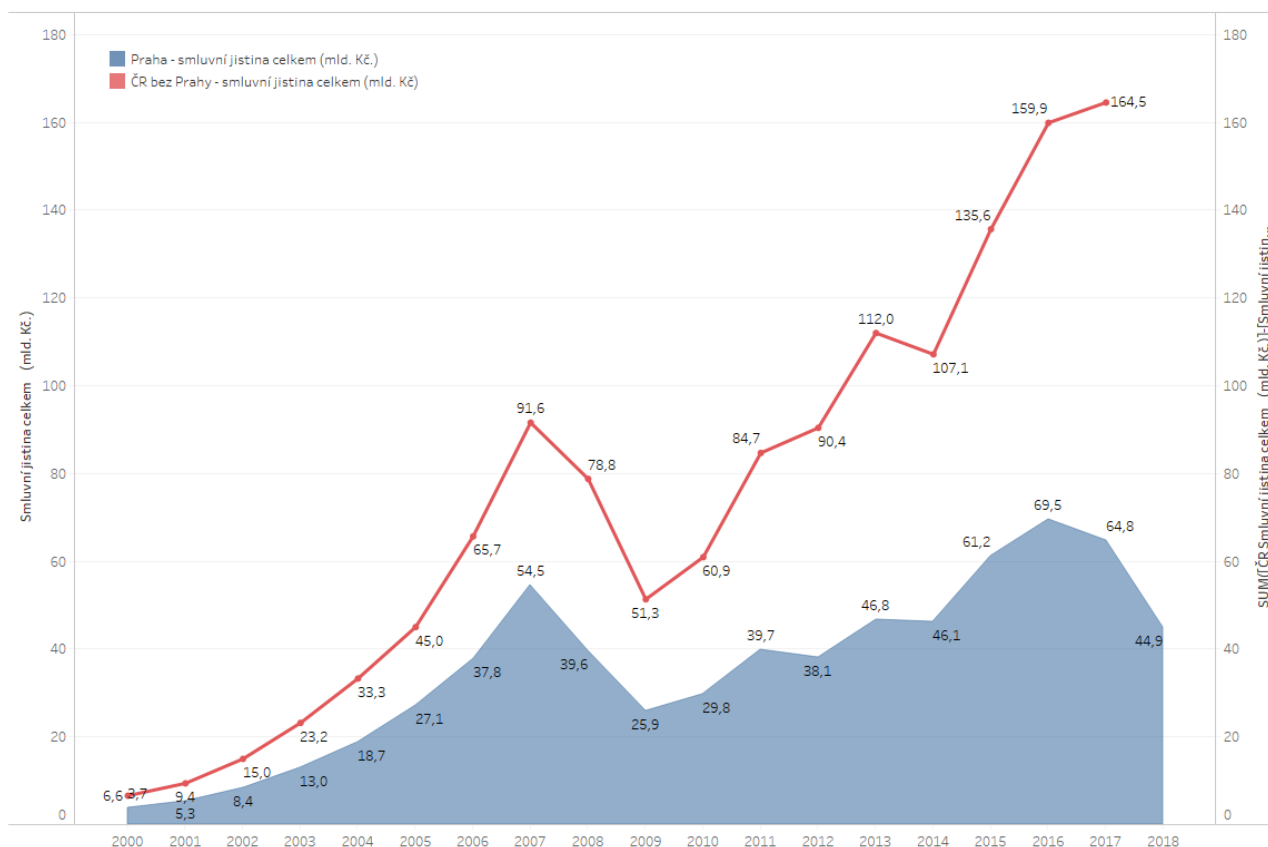
OBR. 24 PRŮMĚRNÁ VÝŠE POSKYTNUTÉHO HYPOTÉČNÍHO ÚVĚRU – PRAHA (2000 – 2018)

Zatímco průměrné ceny bytů v Praze mezi roky 2015 a 2018 vzrostly o 54% (z 55 tis. na 85 tis. Kč.) průměrná výše hypotéčního úvěru vztažená na jeden úvěr v tomto období vrostla jen o 20%.

V čase také klesá podíl Prahy na celkovém objemu hypotéčních úvěrů v celé ČR, především mezi lety 2014 a 2016 je patrný nárůst objemu hypoték, které jsou použity s velkou pravděpodobností zejména pro individuální výstavbu v ostatních částech ČR.



OBR. 25 PODÍL HYPOTÉČNÍCH ÚVĚŘŮ POSKYTNUTÝCH OBYVATELŮM PRAHY NA CELKOVÉM OBJEMU HYPOTÉČNÍCH ÚVĚŘŮ V ČR

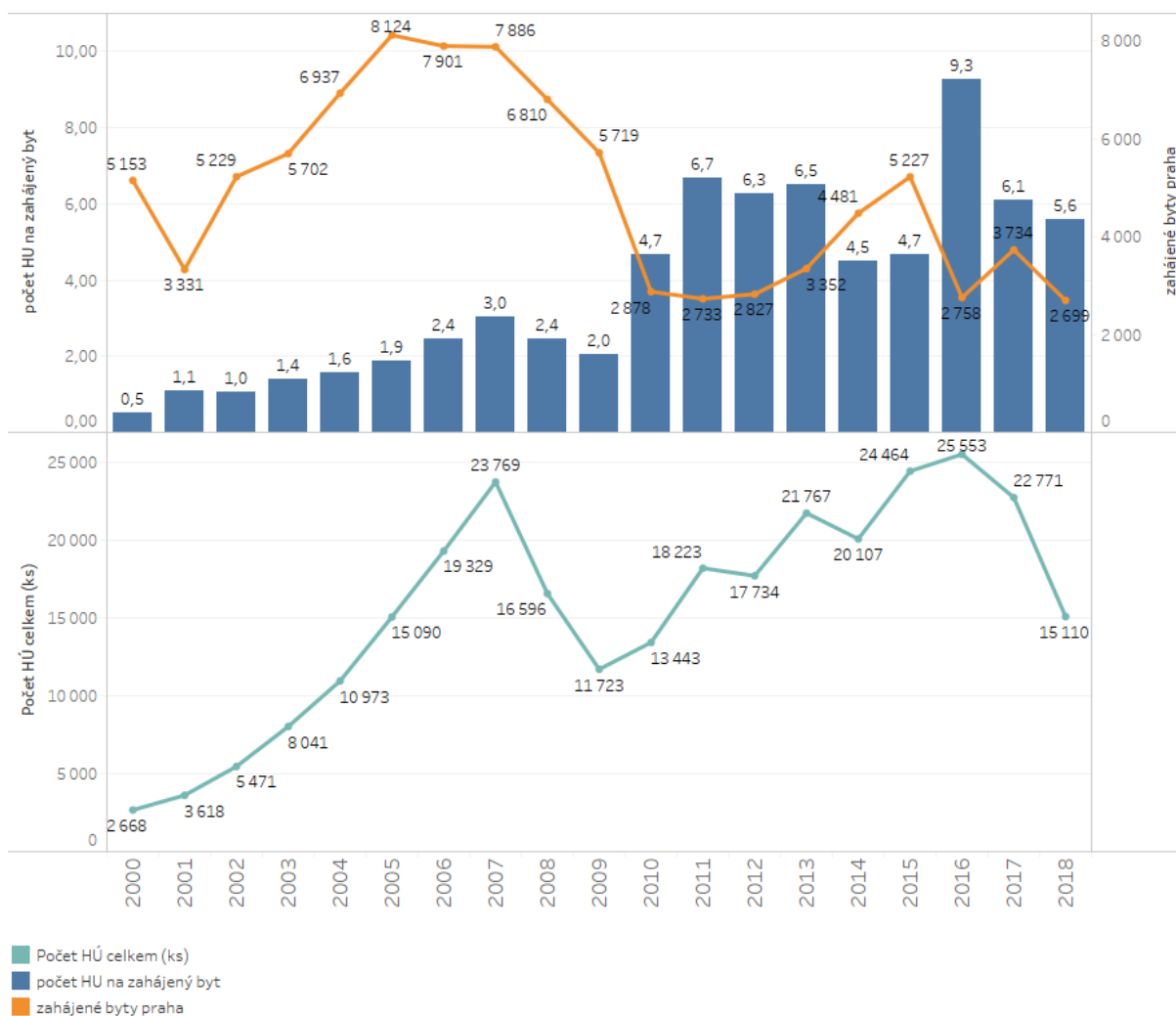


OBR. 26 POROVNÁNÍ ABSOLUTNÍHO OBJEMU POSKYTNUTÝCH HYPOTÉČNÍCH ÚVĚŘŮ - PRAHA A ČESKÁ REPUBLIKA CEKEM BEZ PRAHY

Pokud bychom hledali vztah mezi počtem poskytnutých hypotéčních úvěrů a počtem zahájených bytů, vidíme, že například v roce 2007 byl poskytnut podobný počet úvěrů jako v roce 2015. Ve vztahu k počtu zahájených

bytů z údajů vyplývá, že v roce 2007 každý třetí hypotéční úvěr mohl být použit na koupi nového bytu, zatímco v roce 2015 to byl každý devátý úvěr. To také může dokumentovat tlak na ceny starších bytů v roce 2015, protože hypotéční úvěry nebylo možno alokovat do nových bytů v Praze, případně byly tyto prostředky směřovány do individuální výstavby ve středních Čechách. Je třeba korektně připomenout, že údaje poskytnuté MMR o hypotéčních vycházejí z adresy pobočky banky, kde byl hypotéční úvěr poskytnut a nikoliv z umístění nemovitosti, na jejíž nákup je úvěr

použit. Je tedy pravděpodobné, že určitý podíl takto poskytnutých úvěrů je „použit“ na koupi nemovitosti ve středních Čechách a podíl Prahy na celku je z části nadhodnocen.

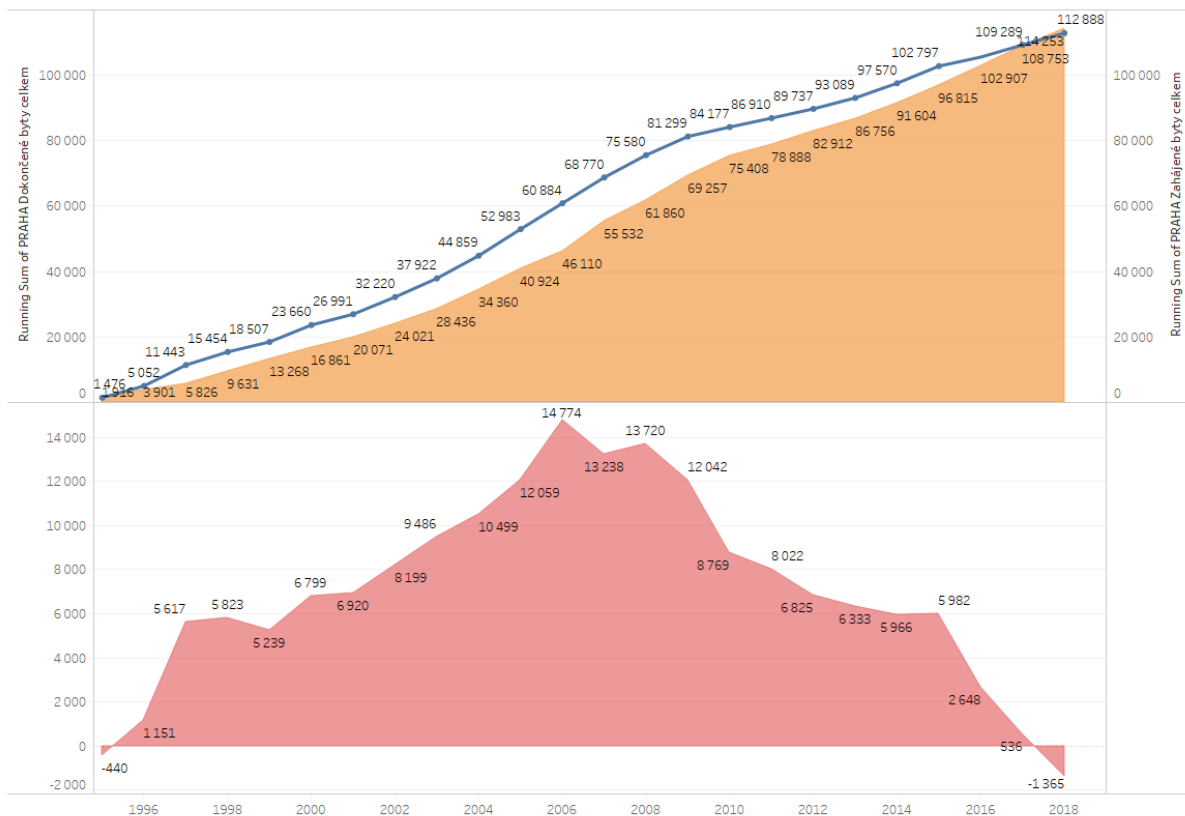


OBR. 27 POROVNÁNÍ ZAHÁJENÝCH BYTŮ V PRAZE, ABSOLUTNÍHO POČTU HYPOTÉČNÍCH ÚVĚRŮ A TEORETICKÉHO PODÍLU POSKYTNUTÝCH ÚVĚRŮ NA JEDEN ZAHÁJENÝ BYT

Pokud se vrátíme k úrokovým sazbám u hypotéčních úvěrů - pokles hypotéčních sazeb na úroveň 5% až 6% dával do přiměřeného poměru tehdejší tržní nájemné v Praze s měsíční splátkou hypotéky, i když při vysokém poměru LTV u hypotéčního úvěru byla měsíční splátka o 20-30% vyšší než srovnatelné tržní nájemné.

Největší nárůst výstavby v Praze v letech 2004 až 2007 byl doprovázen poklesem úrokových měr hypotéčních úvěrů. Teprve v roce 2007, v důsledku pohybu kurzu a s ohledem na indície, že se trh s realitami v některých státech přehřívá, došlo k opětovnému růstu sazeb, což však poptávku v Praze neochladilo a růst cen pokračoval až do konce roku 2008. S očekáváním pozitivního vývoje v tomto segmentu bylo v Praze zahajováno (povolováno) více bytů než bylo dokončeno. V letech 2005 až 2007 dostalo stavební povolení průměrně kolem 8.000 bytů každý rok. V souvislosti s náhlým ekonomickým ochlazením v roce 2009 byly tyto projekty odloženy, měnily vlastníka či se dostaly do komplikací v souvislosti se změněným přístupem bank k financování realitních projektů. Z této povolené, ale nerealizované zásoby Praha následně těžila v letech 2012 – 2015, kdy došlo k prodeji a realizaci těchto odložených projektů.

Obrázek 28 dokumentuje, že Ještě v roce 2008 byla „zásoba“ 13.720 bytů, které byly povoleny, ale nebyly ještě postaveny. Obě křivky se setkávají v roce 2017, kdy všechny dříve zahájené (povolené byty) byly dostavěny. Od té doby je budoucí výstavba závislá na počtu zahájených bytů v aktuálním období. To dokládají aktuální čísla z roku 2018 – kdy za 11 měsíců roku 2018 bylo dokončeno o 20% procent bytů méně než za stejné období roku 2017 a od července 2018 do listopadu 2018 bylo v Praze dokončeno pouze 600 bytů v bytových domech.



OBR. 28 PRAHA - ZAHÁJENÉ BYTY (MODŘE), DOKONČENÉ BYTY (ORANŽOVÁ PLOCHA), ČERVENĚ VE SPODNÍ ČÁSTI KUMULATIVNÍ ROZDÍL MEZI ZAHÁJENÝMI A DOKONČENÝMI BYTY V KAŽDÉM ROCE.

### 3.1.3. Dostatečná kupní síla na straně poptávky

Tento faktor byl nepochybně splněn. „Paradigma“ domu za Prahou se zahradou bylo sice vnímáno jako ta nejlepší volba, ale „dorostly“ nové skupiny obyvatel, které nebyly ochotny podstupovat každodenní dojíždění do města. Nutno také poznamenat, že výstavba a modernizace infrastruktury pro efektivní propojení Prahy se Středočeským krajem postupovala určitě pomaleji, než mnozí majitelé nových nemovitostí za (nebo na) hranici Prahy očekávali. Po roce 2004, po vstupu do EU trh ovlivnil trh v Praze také vstup dalších zájemců ze zahraničí, v těchto letech to byli např. příslušníci střední a nižší střední třídy z Velké Británie nebo Irska, pro které místní nemovitosti byly reálně z hlediska kupní síly a kurzu výhodnou investicí. Dále stranu poptávky posiloval demografický faktor, kdy se příslušníci silné generace 70. let dožívali 30 let a intenzivně se zabývali svou bytovou a životní situací.

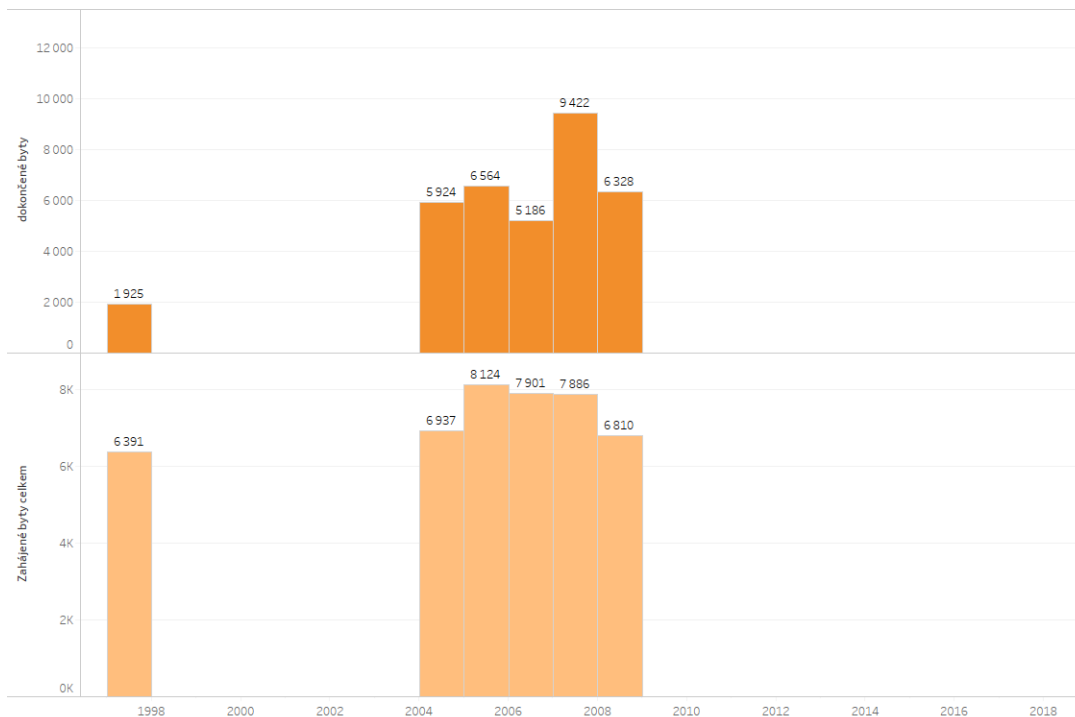
### 3.1.4. Existence profesionálních subjektů (investorů, developerů) poskytující nabídku

Ekonomický růst vykazoval od roku 2001 dosud nevídanou stabilitu a v roce 2005 růst HDP dokonce překročil 7%. Ekonomická euforie byla globální. Segment rezidenční výstavby se stal atraktivním i pro mnoho menších investorů z jiných segmentů ekonomiky. Přestože největší pražští developři kontrolovali třetinu trhu v absolutních počtech, kromě velkých (a z dnešního hlediska poněkud rozporupných) projektů na okraji Prahy se mnoho menších investorů věnovalo menším projektům v širším centru, rekonstrukcím činžovních i dosud chybějícímu segmentu nejvyššího standardu, který však také měl svoji klientelu. Krizová léta pak znamenala postupné zvyšování koncentrace na trhu, protože velcí developři měli v době krize dostatečnou ekonomickou sílu utlumit své projekty a vyčkat opětovného oživení v době, kdy se bankovní sektor od financování nemovitostních projektů odvrátil.

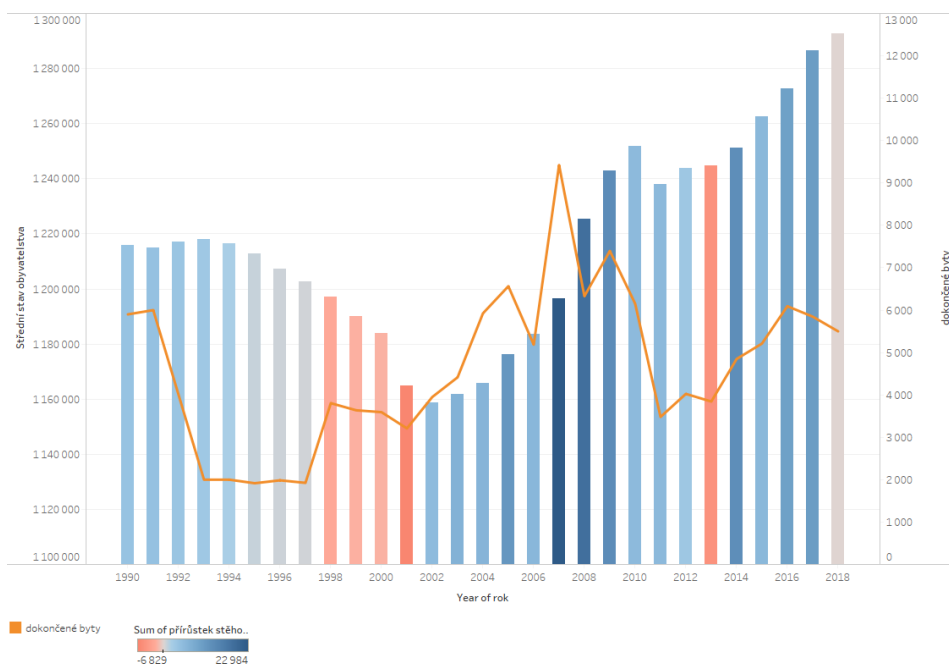
### 3.2. Shrnutí vývoje pražského trhu s nemovitostmi od roku 1992

Na rozdíl od jiných segmentů ekonomiky České republiky, kde po liberalizaci na začátku 90. let většina odvětví hospodářství začala, byť někdy s jistými rezervami, fungovat standardním způsobem a s nepřerušovanou kontinuitou až dosud, pražský trh s nemovitostmi dlouho hledal svou rovnovážnou pozici. Teprve po roce 2000 se střetly faktory, které umožnily účast všem potřebným účastníkům trhu s nemovitostmi na straně poptávky a nabídky. Přesto paralelně v pražském prostředí působil i segment privilegovaného trhu s nájemným a privilegovaný (netržní) segment převodu vlastnictví generovaný procesem privatizace obecního bytového fondu. Mimoto je třeba připomenout, že stát nebo municipalita po roce 1990 na vlastní bytovou výstavbu zcela rezignovali. Po několika málo letech relativně standardního fungování, které lze vymezit roky 2003 – 2008, vlivem vnějšího vlivu globální ekonomické krize byl zdejší trh s nemovitostmi také zcela utlumen. Výstavba mezi lety 2003 až 2008 v Praze byla velmi intenzivní, pražský rezidenční trh však nevykazoval žádné z vad (nebo „bublin“), které bylo možno pozorovat v USA nebo v nám blízkém prostředí např. ve Španělsku. Hypotéční sazby byly nad evropskou úroveň (v Německu sazba kolem 4% v roce 2005), bonita žadatelů o hypotéční úvěry byla bankami realisticky prověřována. Růst cen nemovitostí v Praze mezi roky 2004 – 2008 odpovídal tehdejšímu ekonomickému vývoji a také tomu, že po 15 letech od změny společenského a ekonomického systému měli zájemci vlastně poprvé možnost koupit novou nemovitost ve svobodném trhu. Bohužel, krizový útlum v letech 2009 až 2012 nebyl následován růstem rezidenční výstavby v posledních 4 letech, tedy v době opětovné ekonomické konjunktury. V úvodu komentovaný nepoměr mezi faktory nabídky a poptávky vyústil v prudký nárůst ceny, což v souvislosti s opatřeními ČNB s cílem omezit přístup k financování, opět učinilo situaci v tomto segmentu trhu a hospodářství pokřivenou a nestandardní. Skutečnost, že pouze pět let z celé historie ČR byly splněny nutné podmínky pro řádné fungování nemovitostního trhu v Praze má důsledky dodnes. Zejména tento nevyrovnaný a přetřávaný vývoj trhu způsobuje stále menší zkušenost všech účastníků, zejména ve smyslu vztahu soukromých vlastníků a investorů vůči politické reprezentaci města a vůči státní správě. Také ve vztahu k té části společnosti, která se trhu s byty v daném okamžiku přímo neúčastní nebo ve vztahu k místním komunitám je absence tradice, absence precedentů v jednání a nevybudování dlouhodobého konsenzu na nutnosti rozvoje města a výstavby velkou a zásadní komplikací při spolupráci všech aktérů. Shrnutí – účastníkům této „hry“ a také celé společenské i státní „mašinerii“, kteří se pohybují v této oblasti ekonomiky, chybějí potřebné zkušenosti pro dosažení potřebných dohod. Situace mezi roky 2003 až 2008 by se dala shrnout do hesla - „kdo chtěl, stavěl a kdo mohl, kupoval“. Následně společně se změněnou ekonomickou situací přicházejí komplikace způsobené celkovým legislativním a administrativním rámcem pro přípravu projektů, což má v důsledku negativní vliv na vývoj situace zejména od roku 2014 se závažným opadem na dostupnost bydlení.

Obrázek 29 dokumentuje, ve kterých letech do roku 1992 bylo v Praze zahájeno více než 6.000 bytů ročně - během 20 let to bylo pouze v šesti letech. Výstavba v 70. a 80. letech dvacátého století řešila primárně deficit z předchozích období a tudíž nelze tuto výstavbu do devadesátých let nějak „započítat“. Ať už byly důvody pro nedostatečnou výstavbu jakékoliv, je zřejmé, že tento deficit se dlouhodobě kumuloval a v okamžiku vysokého tlaku na poptávku je důsledkem růst cen ve všech bytů a následně i nájmu.



OBR. 29 ZAHÁJENÉ A DOKONČENÉ BYTY V PRAZE – ZOBRAZENY POUZE ROKY, KDY BYLO ZAHÁJENO VÍCE NEŽ 6.000 BYTŮ V DANÉM ROCE  
 Na závěr této části vidíme vývoj počtu obyvatel v Praze od roku 1990, přičemž modrá barevná škála označuje intenzitu přírůstku nebo úbytku. Je patrný určitý vztah mezi růstem počtu bytů a růstem počtu obyvatel mezi lety 2002 až 2008. Nárůst počtu obyvatel od roku 2014 sleduje ekonomický vývoj, kdy s větší intenzitou přicházejí obyvatelé do Prahy za prací a životními příležitostmi. Vývoj výstavby



OBR. 30 POČET OBYVATEL PRAHY A POČET DOKONČENÝCH BYTŮ V LETECH 1990 - 2018

však tento trend dostatečně nenásleduje a tlak poptávky na všechny „produkty“ bydlení – ať už nájmy nebo byty k prodeji, dál roste.

## 4. Příčiny problému dostupnosti bydlení v Praze v aktuálním období

V předchozí části analýzy bylo dokumentováno, že vývoj výstavby a realitního trhu neprobíhal v posledních více než dvaceti letech s potřebnou kontinuitou. Po odeznění ekonomického útlumu nebyla nová výstavba schopna reagovat na tlaky ze strany poptávky, nabídka se stala zcela neelastickou a důsledkem byl prudký nárůst cen zejména v posledních třech letech.

Problémy a překážky v procesu povolování výstavby, které měly negativní vliv na nabídkovou stranu a tím ovlivnily dostupnost bydlení lze shrnout do tří základních okruhů

- Právní překážky
- Administrativní překážky
- Politické překážky

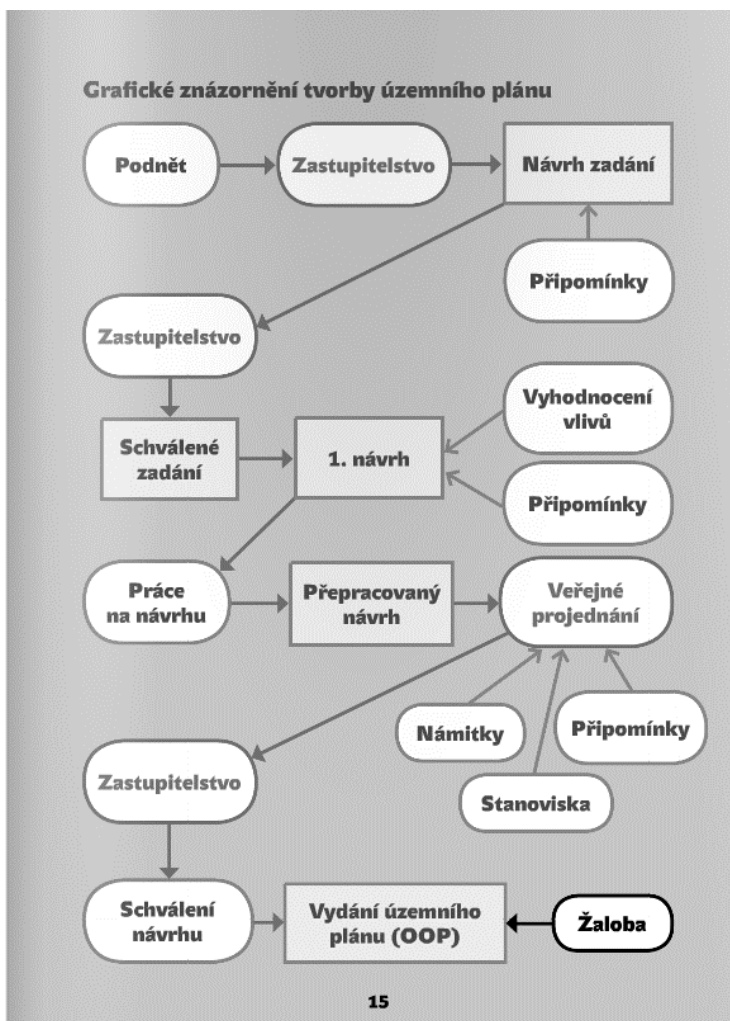
### 4.1. Právní překážky

Postupné změny ve stavebním právu a správním řádu, které jsou reprezentovány především platností nového stavebního zákona platného od roku 2006 a všech jeho souvisejících předpisů. Kumulací mnoha těchto, původně jistě dobře míněných rozhodnutí, došla tato část právního systému do tzv. legislativní pasti. V ní se nacházejí nejen „uživatelé“ ze strany soukromého sektoru ekonomiky, ale také stát, pokud se snaží v tomto právním prostředí sám budovat např. dopravní infrastrukturu. Hlubší právní analýza současného stavu se nachází v části II. této publikace. Právní prostředí umožňuje využívat mezery a možnosti současného právního a správního prostředí ve stavebnictví k obstrukcím a neadekvátnímu zpomalení schvalování projektu. Legislativní prostředí se stalo natolik složitým, že mnohá řízení z této oblasti končí u správních soudů, jejichž závěry pak zasahují přímo do schvalovacího nebo územně plánovacího procesu. Na straně žadatelů a státní správy pak následuje „obrana“ v podobě přípravy velmi podrobných a teoreticky soudně nenapadnutelných rozhodnutí, což však celý proces komplikuje a spisy a řízení nabývají extrémního rozsahu.

Do standardního projednání merita věci – tedy posouzení veřejného zájmu z hlediska souladu se stavebním zákonem, územně plánovacími dokumenty, urbanistickými hledisky a posouzení stavebně technickým (zahrnující i zainteresované zájmy např. památkové péče ochrany životního prostředí, koordinace infrastrukturních staveb) je zahrnován aspekt soudního přezkoumání jak neoddelitelná součást takového správního projednání, kdy každý z účastníků schvalovacího procesu předjímá možnost, že k takovému soudnímu přezkoumání může dojít. To je ne zcela typická situace – nepochybně možnost obrátit se na soud v případě, že jsou dotčena práva jakéhokoliv účastníka správního řízení, je základem moderního právního státu, ale mělo by být užíváno jen ve skutečně ojedinělých případech, kdy jsou vyčerpány jiné možnosti obrany nebo ochrany a především byly vyčerpány možnosti určité společenské dohody. Ve sféře povolování staveb a územního plánování je však běžnou praxí, kdy nesouhlas s rozhodnutím není otevřeně prezentován a případný žalobce jen čeká na vhodný okamžik, kdy může takový správní akt napadnout žalobou, která však nesměřuje k ochraně konkrétních práv takového účastníka a tedy třeba částečné nápravě rozhodnutí v oblasti, kde jsou konkrétní práva dle jeho názoru poškozena, ale míří na úplné zrušení takového rozhodnutí (typicky územního plánu nebo jeho části, územního rozhodnutí atd.).

Přestože z hlediska absolutního počtu rozhodnutí je správními žalobami napadán malý počet rozhodnutí s velikostí záměru se pravděpodobnost takového sporu zvyšuje. Důsledkem však je, že se účastníci tomuto stavu přizpůsobují a s očekáváním možnosti soudního přezkoumání je věnována energie a čas na prověřování všech formálních detailů dokumentace a celého spisu z hlediska přísného souladu se zákonem.





OBR. 31 ŽALOBA JAKO INTEGRÁLNÍ SOUČÁST PROJEDNÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU. (SPOLEK ARNIKA, 2015)

Fáze pořizování územního plánu	Kdo se může zapojit	Jak se zapojit	Kdy se zapojit
Návrh	Každý  Vlastníci nemovitostí a zástupce veřejnosti  Obce, městské části hl. m. Prahy	Písemné připomínky  Písemné námítky  Písemné připomínky	Do 7 dnů od skončení veřejného projednání
Schvalování územního plánu	Občan obce	Účast na zasedání zastupitelstva, které územní plán schvaluje. Každý občan může na zastupitelstvu vystoupit	Během zasedání zastupitelů
Žaloba		Vlastníci nemovitostí, zástupce veřejnosti, spolky, městské části Prahy	Do 1 roku od schválení územního plánu
Schvalování územního plánu	Občan obce	Účast na zasedání zastupitelstva, které územní plán schvaluje. Každý občan může na zastupitelstvu vystoupit	Během zasedání zastupitelů

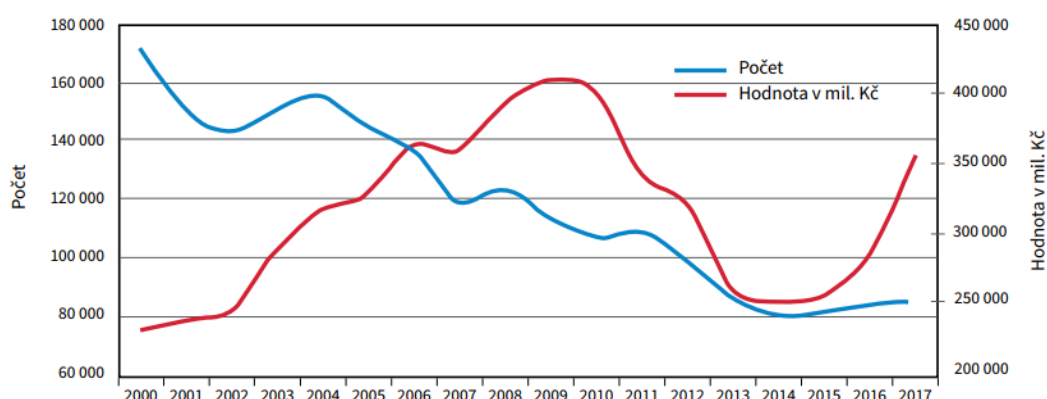
OBR. 32 SCHÉMA POŘIZOVÁNÍ ZMĚNY ÚZEMNÍHO PLÁNU. ŽALOBA JAKO INTEGRÁLNÍ SOUČÁST PROCESU PROJEDNÁNÍ (SPOLEK ARNIKA, 2018)

Tento přístup je prezentován například v příručkách „ekologického“ sdružení Arnika, kdy správní žalobu zahrnují do oblasti „veřejné kontroly“ rozhodnutí a žaloba je dokonce uvedena jako standardní součást projednání územně plánovací dokumentace.

Výše uvedená příručka spolku Arnika, uvádí, že opatření obecné povahy musí podle správního řádu obsahovat rozhodnutí o námitkách a odůvodnění, které je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Je možné se proti němu bránit žalobou, ale nejčastějším způsobem kontroly opatření obecné povahy bude tzv. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, čili žalobou. (Spolek Arnika, 2018)

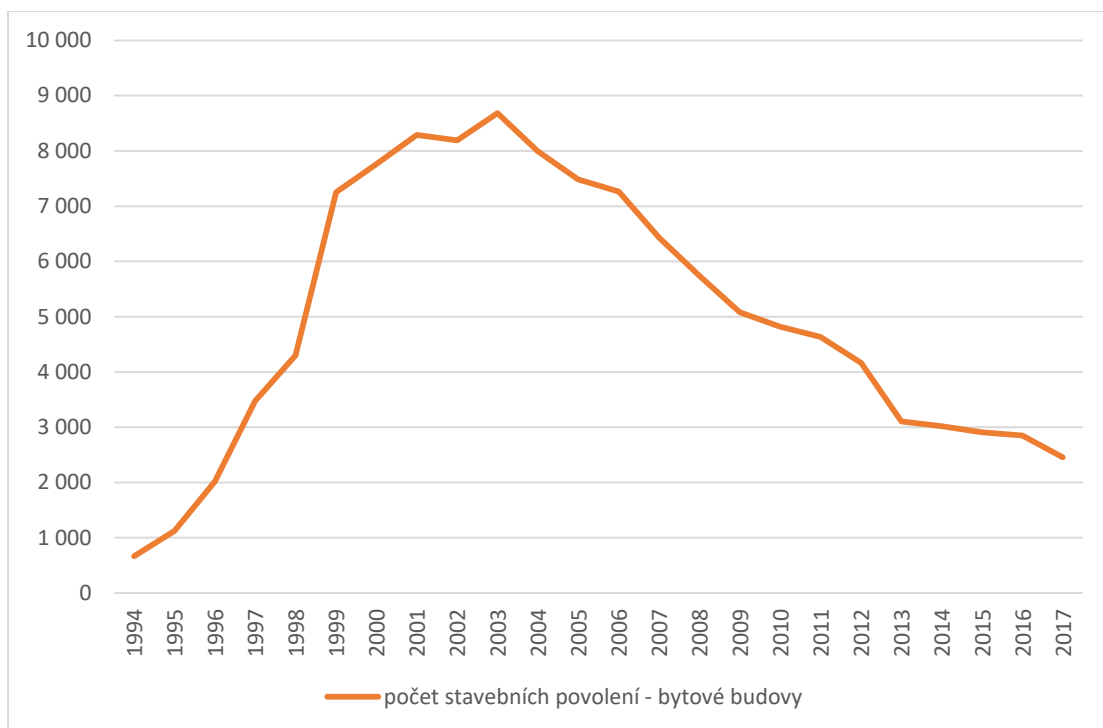
Proti výše uvedenému lze však namítnout, že každé soudní rozhodnutí, kterým se mění zažitá praxe úřadů s faktickými dopady na rozpracované projekty, jednoznačně zvyšuje právní nejistotu a destabilizuje podnikatelské prostředí. A to bez ohledu na to, zda jsou změny ve způsobu přijímání územních plánů legitimní a prospěšné pro veřejnost, jak uvádí Petr Novotný, advokát ze společnosti Vilímková, Dudák and Partners. (Euro, týdeník)

Z pohledu vlastní legislativy a jejich změn bylo zásadní změnou v historii ČR schválení nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který je platný od roku 2006. Od roku 2006 prošel celkem třinácti novelami. Po více než deseti letech jeho platnosti se ukazuje, že v souvislosti s dalšími legislativními předpisy se stává právní prostředí ve stavebnictví velmi problematickým. Většina bytových projektů, zahájených (povolených) do roku 2008 získala územní rozhodnutí ještě v podmínkách platnosti původního stavebního zákona z roku 1976. Jak jsme komentovali výše, výstavba těchto nerealizovaných, ale dříve zahájených (povolených) projektů byla mnohdy odložena až po odeznění ekonomického propadu tedy za rok 2011 až 2012.



OBR. 33 POČET A HODNOTA VYDANÝCH STAVEBNÍCH POVOLENÍ – CELÁ ČR

Na Obrázku 33 je patrný stále klesající počet stavebních povolení, kdy i v období ekonomického růstu počet vydaných stavebních povolení neroste. Z hlediska ekonomického vývoje by bylo logické, aby i počet stavebních povolení po roce 2013 rostl výrazněji, neboť segment stavebnictví ve standardních podmínkách na ekonomický cyklus reaguje velmi citlivě a předbíhá ostatní části ekonomiky.



OBR. 34 PRAHA - POČET VYDANÝCH STAVEBNÍCH POVOLENÍ PRO BYTOVÉ BUDOVY

Setrvalý pokles tohoto parametru signalizuje určitý systémový problém – údaje počtu stavebních povolení z Prahy mají na rozdíl od celé republiky klesající tendenci až do roku 2017.

## 4.2. Administrativní překážky

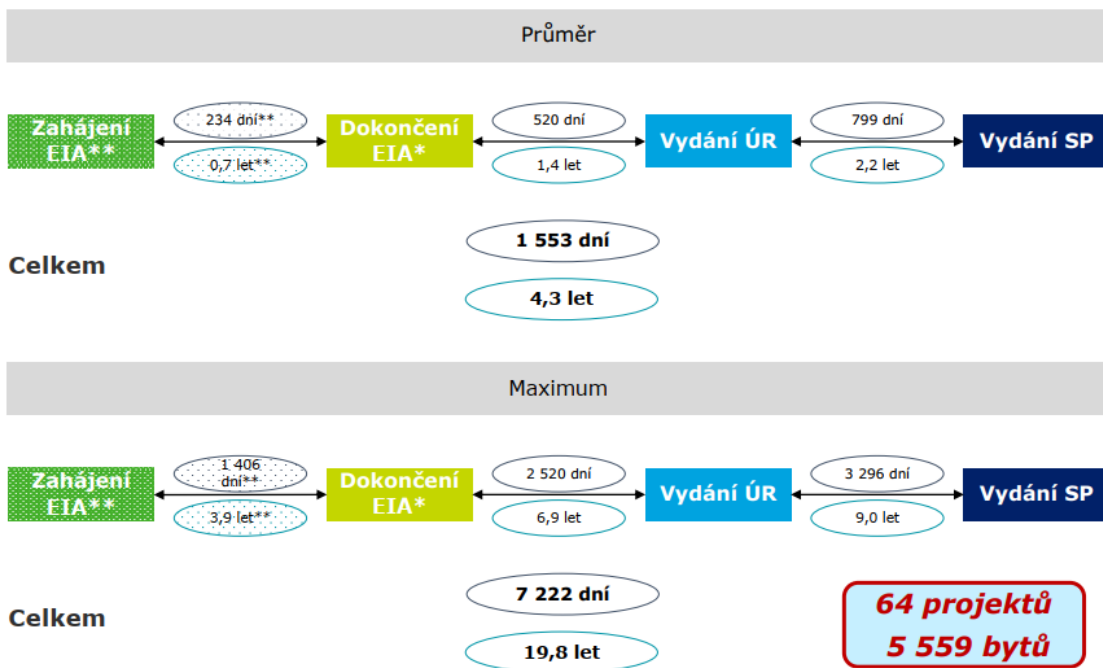
Typicky lze do tohoto oddílu zařadit nedodržování správních lhůt na straně úřadů nebo požadavky na doplňování dalších podkladů nad rámec striktně požadovaný zákony a vyhláškami a zásahy dalších zainteresovaných správních orgánů (památkové péče, životní prostředí atd.).

Složitost právního prostředí má důsledek také v celkové nepřehlednosti, kdy především zainteresované strany na straně státní správy nemají stanoveny jednotné metodické postupy, počínaje různými požadavky u různých stavebních úřadů na nutný obsah předkládané projektové dokumentace. „Nadměrná opatrnost“ tak generuje další množství dokumentů a podkladů, což má nepochybně vliv na složitost celé posuzované dokumentace a v důsledku vede ke zpomalení rozhodování, nedodržování lhůt a zejména celková objemnost takového spisu zvyšuje pravděpodobnost výskytu formální chyby, na což již „čekají“ ti, kteří se záměrem nesouhlasí a chtějí se bránit prostřednictvím odvolání, zdržovat projednání žádostmi o přezkum závazných stanovisek a následně i žalobami.

Samostatnou kapitolou je průběh a délka odvolacího řízení, kdy se spis z prvoinstančního úřadu přesouvá k odvolacímu orgánu, tedy k odboru výstavby MHMP. Dle dat dohledatelných na serveru Ústavu územního rozvoje (UUR) lze odhadnout, že 50% - 60% všech rozhodnutí odboru stavebního řádu MHMP ve věci odvolacího řízení je vráceno prvoinstančnímu úřadu k novému projednání. Zde je nejistota dvojitá – za prvé tato řízení trvají v řádu několika měsíců, původní žadatel nezná předem ani odhad této lhůty, něco jako pořadové číslo spisu neexistuje a lhůtu ani podle aktuální vytiženosti úřadu nelze odhadnout a za druhé – jak vyplývá z některých statistik více než polovina rozhodnutí prvoinstančních rozhodnutí je pro právní a formální vady zrušena a vrácena k novému projednání. Tedy původní stavební úřad, přestože už jednou rozhodl, se musí celou agendou zabývat znovu, ale s větší opatrností, neboť je pod zřejmým dohledem původního žadatele, aby tentokrát jeho rozhodnutí bylo bezvadné. A spirála složitosti a opatrnosti se dále roztáčí.

## Celková doba legislativních povolovacích procesů

U projektů, které mají zaznamenány leg. proces od dok. EIA do SP



\*Zahrnutý, jak projekty, které podléhají procesu EIA, tak projekty, které nepodléhají procesu EIA  
\*\*Doba mezi zahájením procesu EIA a dokončením procesu EIA se předpokládá ve stejné výši jako u projektů, kde tato doba byla evidována  
© 2018 Deloitte Česká republika.

Analýza připravovaných projektů 23

OBR. 35 SCHÉMA DÉLKY POVOLOVACÍCH PROCESŮ – PROJEKTY PROJEDNÁVANÉ NA ÚZEMÍ PRAHY

### 4.3. Politické překážky

Zejména jde o problémy se změnami a úpravami územního plánu, jednání s lokální politickou reprezentací a plnění jejich požadavků na změny a úpravy projektu, což však na druhou stranu nemá dostatečnou oporu v právním prostředí, neboť i naprostá vstřícnost investora vůči požadavkům radnice žadateli nedává jistotu, že následný povolovací proces bude rychlý a bez překážek.

Faktická organizační a ekonomická provázanost složek státní správy a samosprávy v podobě stavebních úřadů, které jsou umístěny v budovách samosprávných celků (v Praze tedy na radnicích některých větších městských částí v členění na 22 správních obvodů) může generovat skryté ovlivňování rozhodování stavebního úřadu ze strany samosprávné části takového úřadu. Ještě více než konkrétní zasahování přímo do rozhodování stavebního úřadu (jež zřejmě je až extrémním projevem ovlivňování) je problematické obecné povědomí veřejnosti, že je v moci samosprávy (politického vedení městské části) do rozhodování stavebního úřadu zasahovat. Politické vedení je tak konfrontováno s určitou politickou odpovědností za to, jestli je nějaká stavba či projekt na jejich území povolen či nikoliv. Do činnosti stavebního úřadu není přímo zasahováno, politická reprezentace však navenek otevřeně prezentuje své postoje pro nebo proti určitému projektu a stavební úřad, který nestranně má o stavbě rozhodovat se nutně dostává pod jistý společenský tlak nebo očekávání. Logickou reakcí je pak snaha stavebního úřadu mít s extrémní opatrností podloženo jejich rozhodnutí i z hlediska platné legislativy mnohdy nadbytečnými dokumenty, rozhodnutími nebo částí dokumentace, které by v případě faktické nezávislosti a dostatečného „sebevědomí“ úřadu nebyly požadovány.

Výše komentována provázanost státní správy a samosprávy zasahuje do povolovacích procesů v celé republice a je známa pod pojmem systémová podjatost. K tomuto tématu existuje množství pokladů a judikátů. Dle závěrů usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010-119 pro zjištění existence systémové podjatosti musí být splněna podmínka zájmu „politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena)“, přičemž „takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů“.

Přestože podnětů na systémovou podjatost je v Praze řešeno v absolutním počtu malé množství, má toto administrativně právní úskalí další vážné dopady a to zejména na možnost oficiální dohody mezi investorem a

samosprávou ve formě příspěvků, kompenzací nebo poplatků „výměnou“ za požadované úpravy projektu a politickou podporu pro takovou výstavbu (typicky investice do veřejných prostranství, poskytnutí nebytových prostorů pro služby města, poskytnutí přímého finančního příspěvku na rozvoj školství atd.) V důsledku problému systémové podjatosti jsou oficiální dohody těchto stran tedy zapovězeny, politické vedení tedy obtížně může před veřejností výstavbu obhajovat s argumentem, že případně negativně vnímané dopady jsou ze strany investora oficiálně a dostatečně kompenzovány místním obyvatelům, kteří jsou zastupováni radnicí.

Málo zdůrazňovaným problémem v této sféře, je také politické projednávání projektů a záměrů ve výborech a komisích (různé místní komise rozvoje, urbanismu atd.) na jednotlivých městských částech. Jedná se o orgány zřizované samosprávou, které mají většinou jen poradní hlas pro samosprávnou reprezentaci (tedy radu nebo zastupitelstvo městské části). Tyto instituce jednájí nad a mimo úroveň zákonného rámce, nicméně stávají se tím, kdo mnohdy fakticky brání zahájit nebo v čase posunuje zahájení procesu schvalování. Požadují úpravy projektů, přičemž jednájí v legislativní prázdnotě a vycházejí z principu falešné veřejné legitimacy. Mnohdy nemají přítom potřebné odborné zázemí, protože takové komise jsou často sestavovány částečně z politického hlediska a zvolených zástupců. Přestože by tyto komise měly primárně řešit určitou koordinaci ve vztahu k detailní znalosti území (vhodné vazby na infrastrukturu, dopravní napojení a případné zohlednění teprve v budoucnosti realizovaných záměrů ze strany města), investor je ještě před zahájením územního řízení nucen obhajovat či měnit detaily architektonického řešení, modifikovat např. detaily fasád či diskutovat o materiálovém řešení, přestože nemá jednoznačnou informaci a jistotu z hlediska základních parametrů pro umístění „hmoty“ konkrétní stavby. Je zřejmé, že vznik takových komisí je dán celkově neuspokojivě vnímaným rozdělením kompetencí mezi samosprávou a státní správou, kdy orgány samosprávy cítí politickou odpovědnost za to, „co se v místě postaví“, ale na druhé straně jsou si vědomi, že samospráva v rámci např. územního řízení má, ze striktně právního a procesního hlediska, velmi omezené možnosti, jak podobu projektu ovlivnit. Důsledkem je, že výsledkem takových politických projednávání záměrů může být pouze uzavření něčeho, čemu se dá říkat „pakt o neútočení“, protože žádná z těchto stran nemůže té druhé cokoli garantovat. Tedy samospráva nedokáže zajistit, že v případě dohody nad podobou konkrétního projektu bude následné řízení efektivní a rychlé - a v důsledku toho může investor obtížně plánovat svůj případný příspěvek do vybavenosti konkrétní lokality nebo spolupráci na jiných tzv. kompenzačních opatření.

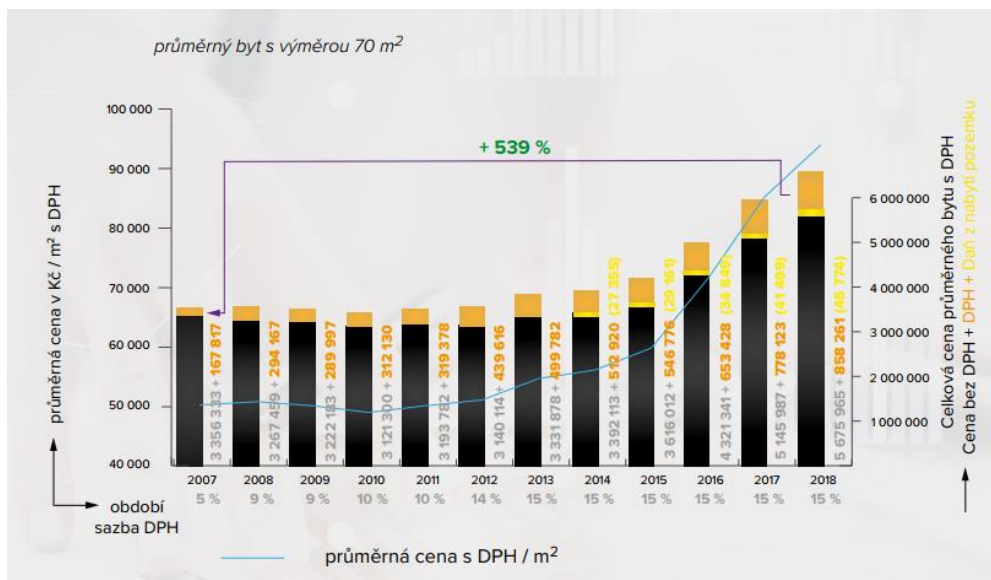
#### 4.4. Zvýšení daňového zatížení nemovitostních transakcí

V těchto třech výše uvedených kategoriích jsou především na straně státu rezervy, jejichž postupné odstranění by zefektivnilo povolovací proces a pomohlo řešit dostupnost bydlení.

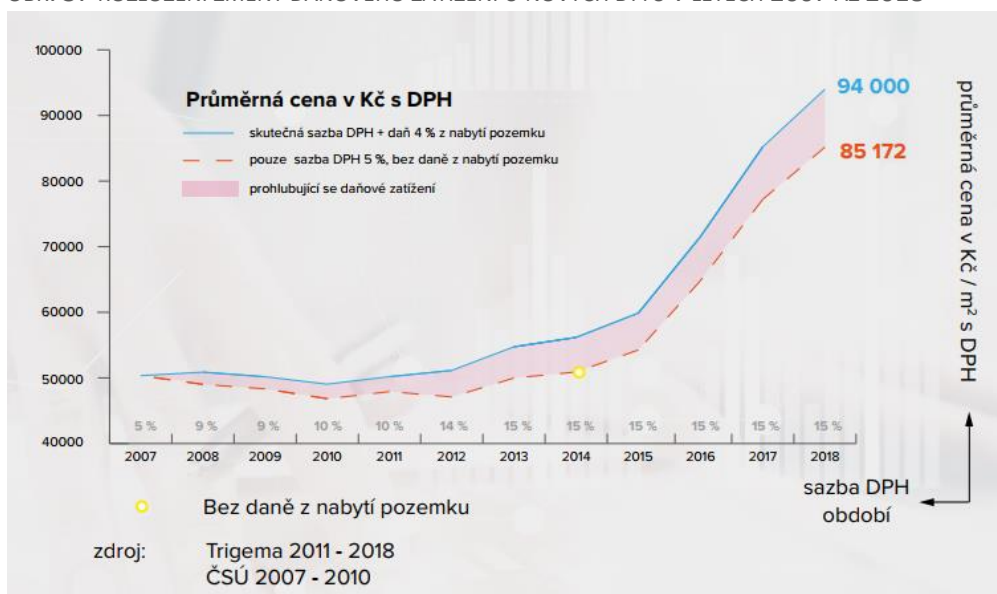
Ještě je však třeba uvést jeden faktor, a to je v čase zvyšující se daňové zatížení, kterým stát zatěžuje koupi bytu. Sazba DPH stoupla z 5% na 15%, případně až 21% což v souvislosti s nárůstem cen znamená v absolutní hodnotě výrazně vyšší daňovou zátěž. Koncový kupující, fyzická osoba, tak u bytu v celkové ceně 6.5 mil. Kč odvede na dani, tedy zejména DPH, 900 tis. Kč. Pokud by stát chtěl řešit problém s dostupností bydlení, mohl by zvážit určité snížení DPH pro bytovou výstavbu.

DAŇOVÉ ZATÍŽENÍ NA NOVOSTAVBÁCH		
	2007	2018
Výměra bytu	70 m <sup>2</sup>	70 m <sup>2</sup>
Průměrná cena na m <sup>2</sup>	50 345 Kč	94 000 Kč
Cena bytu celkem	3 524 150 Kč	6 580 000 Kč
Cena bytu bez DPH	3 356 333 Kč	5 675 965 Kč
Sazba DPH	5 %	15 %
DPH	167 817 Kč	858 261 Kč
Daň z nabytí pozemku	0	45 774 Kč
<b>DAŇOVÉ ZATÍŽENÍ</b>	<b>167 817 Kč</b>	<b>904 035 Kč</b>

OBR. 36 ZMĚNA ABSOLUTNÍ ÚROVNĚ DAŇOVÉHO ZATÍŽENÍ U NOVÝCH BYTŮ MEZI ROKY 2007 A 2018



OBR. 37 ROZLOŽENÍ ZMĚNY DAŇOVÉHO ZATÍŽENÍ U NOVÝCH BYTŮ V LETECH 2007 AŽ 2018



OBR. 38 ZMĚNA ÚROVNĚ DAŇOVÉHO ZATÍŽENÍ Z HLEDISKA DPH U BYTŮ V LETECH 2007 AŽ 2018

#### 4.5. Ostatní administrativní zásahy státu ovlivňující poptávku

Kromě daňového zatížení stát zasahoval do trhu s byty různými regulacemi a restrikcemi nebo změnami, které krátkodobě ovlivňovaly zejména stranu poptávky. Většinou se jednalo o široce komentované zásahy nebo změny, které stimulovaly potenciální kupující ve smyslu, že nemovitost je třeba koupit „teď anebo nikdy“.

Tématu těchto nekonceptních zásahů státu se dlouhodobě věnuje Milan Roček ze společnosti Deloitte. Ke zvyšování sazby DPH z 5% na 9% v roce 2007 uvádí, že stát již od roku 2003 věděl, že do konce roku 2007 musí stanovit, jaké velikosti bytů a rodinných domů jsou tzv. sociální, a od toho se mělo odvíjet zařazení do základní snížené sazby DPH. Až do podzimu to nestanovil. Lidé tedy věděli, že přijde změna, ale nevěděli jaká. Přitom šlo o zvýšení sazby DPH „jen“ z 5% na 9%. Hysterie byla vyvolaná tím, že celý rok 2007 nikdo nevěděl, jak velká daňová změna bude, na co se bude vztahovat a jak velké byty budou ve snížené nebo základní sazbě. Od roku 2006 vrcholilo významné ekonomické oživení, sazby hypotečních úvěrů byly tehdy na historických minimech a od počátku roku 2007 začaly růst. Jenže ministerstvo financí nebylo až do září 2007 schopné říci, jak se DPH změní. Tato nečinnost státu, z ní pramenící nejistota a čekání vyvolaly v celém roce 2007 snahu koupit levně, než se zvýší DPH. Tato snaha vygradovala do extrémního zvýšení poptávky po koupi bytů, prodalo se snad všechno, co bylo v nabídce – jak nové byty, tak i staré nemovitosti. Vyprodala se i velká část bytů, které byly pouze v počátečních fázích přípravy nových projektů, a celé toto šílenství vyhnalo cenu nepřírozeně nahoru (Roček, M.,)

Uvedená snížená sazba DPH se zvýšila od roku 2010 na 10%, od roku 2012 na 14% a od roku 2013 na 15% a platí takto dodnes. Od 1. 1. 2016 začalo platit nové ustanovení zákona o DPH týkající se pozemků, které rozšířilo povinnost

odvádět DPH ze všech pozemků určených pro výstavbu a pozemků, které tvoří funkční celek se zastavěným pozemkem. Přestože z hlediska výstavby bytů v bytových domech měla tato změna na cenu minimální vliv, mediální diskuze prezentovala tuto změnu, jako další faktor zdražující nemovitosti po datu platnosti této úpravy.

Dále v druhé polovině roku 2016 začala platit změna zákona o spotřebitelském úvěru. Tyto změny sice principiálně směřovaly ve prospěch žadatelů, resp. kupujících (předčasné splátky úvěru s minimálními sankcemi, jasně definovaný postup pro banku v případě nesplácení a vymáhání úvěru atd.) na druhou stranu veřejná diskuze na toto téma probíhala téměř rok a jedním z nosných témat byl předpoklad, že případné náklady (nebo ztráty oproti dříve účtovaným poplatkům) spojené s těmito regulativními opatřeními si budou chtít banky kompenzovat vyššími úrokovými sazbami či dalšími poplatky. Ani jeden z těchto předpokladů se nepotvrdil, mj. také proto, že podíl problematických hypotéčních úvěrů v ČR je nižší než 2% ze všech poskytnutých úvěrů.

Zároveň v roce 2016 byla ze strany ČNB zapovězena možnost poskytnout úvěr na 100% hodnoty nemovitosti a maximální úroveň LTV posunuta na 90%.

Po celý rok 2017 a 2018 byla diskutována míra regulace celého hypotéčního trhu prostřednictvím zákona o ČNB. Nakonec k přijetí zákona o ČNB nedošlo, ale přísnější parametry pro žadatele, které ČNB po komerčních bankách požadovala, byly zveřejněny na jaře 2018 s tím, že jejich platnost bude pro banky závazná od října 2018. Tato poměrně přísná opatření ve vztahu k příjmům žadatelů opět podporovala poptávku a motivovala zájemce o bydlení dojednat si podmínky financování ještě v období před 10/2018, protože by se tak pro ně financování prostřednictvím hypotéky, především z hlediska předepsané úrovně vlastních zdrojů stalo nedostupné.

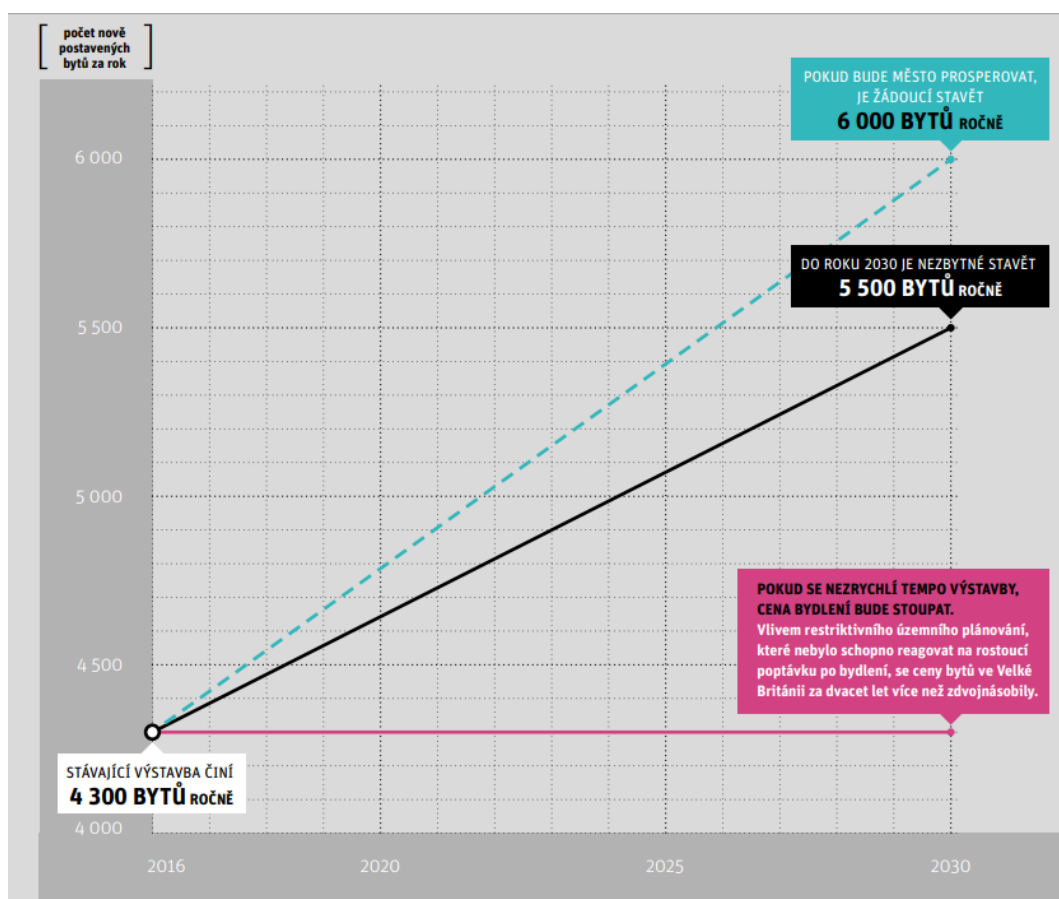
Třetím faktorem posledních let, který krátkodobě ovlivnil poptávku, je přenos povinnosti daně z převodu z prodávajícího na kupujícího od listopadu 2016, kdy je tedy nově definována jako daň z nabytí nemovitostí. Sice lze namítat, že tato daňová zátěž je v každém případě zahrnuta v dohodnuté o ceně za transakci, ať už povinnost daň uhradit má prodávající nebo kupující, ale psychologicky se jednalo o další faktor, který pro kupující nemovitosti zdražoval, resp. je motivoval ke koupi před změnou v režimu této daně. První převod v novostavbě je stále od této daně osvobozen, ale vzhledem k nedostatku nových projektů měl tento faktor vliv na růst cen tzv. secondhandových nemovitostí.



## 5. Modelový odhad potřebného počtu bytů

„Magické“ číslo 6 tisíc bytů, které je třeba v Praze každý rok postavit, je zdůvodňováno různě. Jeden pohled hovoří o 1% bytů z celkového počtu 600 tisíc jednotek v Praze nutných pro prostou obnovu bytového fondu, další o potřebě dostatečného počtu nových bytů pro nově se přistěhovávající do Prahy. Dále existuje setrvalý tlak na zvyšování prostorového komfortu a standardu bydlení související s rostoucí životní úrovní. Tyto a další faktory však nejsou zastupitelné, ale stojí současně vedle sebe.

O počtu bytů, které je třeba doplňovat do ekonomického prostředí města, hovoří například (IPR Praha, Deloitte), kde je uvedeno, že do roku 2030 stoupne počet obyvatel Prahy pravděpodobně o 93 tisíc, zároveň díky rostoucí ekonomice by měla stoupnout plocha bytu připadající na jednoho obyvatele z 29 metrů čtverečních na 30,8 metrů čtverečních. Tento nárůst vytvoří do roku 2030 celkovou poptávku po 5,1 milionech metrech čtverečních bytů. To je celkem 82 400 bytů a znamená to každý rok průměrně dokončit 5 500 bytů. Pokud se ale bude městu dařit, může být přírůstek obyvatel až 160 tisíc a tomu bude odpovídat poptávka převyšující 5,5 milionu metrů čtverečních bytů. To je celkově přes 90 300 bytových jednotek a odpovídá to potřebě více než 6 000 bytů ročně. Přitom v posledních pěti letech se každoročně průměrně dokončilo pouze necelých 4 300 bytů.



OBR. 39 PREDIKCE BUDOUCÍ POTŘEBY VÝSTAVBY NOVÝCH BYTŮ DO ROKU 2030

Dokument výše však mj. opomíjí míru opotřebení a zánik bytového fondu, navíc je již nyní známo, že deficit potřebného počtu bytů v letech 2016 až 2018 v souvislosti s nedostatečným počtem nově povolených bytů dále narostl.

Abychom získali informaci o počtu bytů, které je třeba každý rok v Praze dodat „do systému“, je třeba všechny tyto faktory zohlednit:

- Zánik bytového fondu
- Zvyšování prostorového standardu
- stěhování do Prahy a demografické faktory (např. rozvody)
- Byty blokové s jiným ekonomickým využitím (krátkodobé pronájmy)

### 5.1.1. Zánik bytového fondu

Co se týče podílu bytů, které se každý rok „ztratí“ v rámci probíhající rekonstrukce, změny užívání, a prostého „dožití“, kdy ve stávajícím stavu již není možno byt ponechat na trhu, tak se přístupy, jaká je skutečná „míra zániku“ z celkového počtu bytů, odlišují. Zdroje vycházející z prostředí severní Ameriky uvádějí hranici 1%, v Evropě lze takovou míru odhadovat níže, vzhledem ke kvalitativním standardům výstavby. V oficiálních dokumentech lze najít takové údaje poměrně zřídka, avšak Koncepce bytové politiky hl. m. Prahy pro rok 2004 a navazující období hovoří o zániku bytového fondu v úrovni 0,8% ročně, kdy však město Praha pro období přibližně do roku 2015 se vzhledem ke stimulačním státním programům pro zlepšování technického stavu bytových domů (zejména panelových) a s tím souvisejícím větším investicím do údržby domů, uvažovalo se snížením přirozené ztráty bytového fondu až na cca 0,8 %, to znamená cca 4.000 bytů ročně. (Zastupitelstvo hl. m. Prahy)

Empiricky by bylo možno tuto míru zániku bytového fondu na pražské situaci ověřit porovnáním počtu bytů evidovaných při SLDB 2001 a SLDB 2011 se zohledněním časové řady bytů, které byly za těchto 10 let dokončeny.

rok	Praha - dokončené byty celkem	byty kumulativně 2001 až 2010	
		551 243	(počet SLDB 2001)
2001	3 210	554 453	
2002	3 950	558 403	
2003	4 415	562 818	
2004	5 924	568 742	
2005	6 564	575 306	
2006	5 186	580 492	
2007	9 422	589 914	
2008	6 328	596 242	
2009	7 397	603 639	
2010	6 151	609 790	
Praha - počet bytů celkem	SLDB 2001	551 243	
Praha - počet bytů celkem	SLDB 2011	587 832	
Rozdíl SLDB 2011 vs. kumulativní počet dokončených bytů		21 958	
<b>% z počtu bytů ze SLDB 2001</b>		<b>3,98%</b>	

OBR. 40 VÝPOČET ZÁNIKU BYTOVÉHO FONDU MEZI ROKY 2001 A 2011 (VZHLEDEM K DATU SLDB VŽDY V TŘETÍM MĚSÍCI ROKU ZAPOČTEN CELÝ ROK 2001 A CELÝ ROK 2010.)

Z těchto dat vyplývá, že rozdíl mezi počtem bytů evidovaných v Praze v rámci SLDB 2011 a nakumulovaným počtem, který vychází z údaje z roku 2001 a počtů bytů dokončených každý rok, činí necelých 22 tis. bytů, což jsou 4% počtu bytů v roce 2001, z čehož lze dovodit zánik bytového fondu v tomto desetiletém období v úrovni 0,4% ročně.

### 5.1.2. Zvyšování prostorového standardu

Zvyšování standardu bydlení lze prezentovat různými parametry – počtem osob na jeden obydlený byt, počtem osob na jednu obytnou místnost, počtem členů domácnosti. Pro náš model budeme vycházet ze známého údaje ze SLDB 2011, kdy v Praze vycházelo na jeden obydlený byt 2,15 obyvatele. Z hlediska změny a zvyšování životní úrovně je třeba mít informaci, jestli se tento parametr v čase mění. Například z pravidelného výběrového šetření životních podmínek prováděného ČSÚ - Příjmy a životní podmínky domácností mezinárodního standardu EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions) vyplývá z časové řady, že průměrná plocha v m<sup>2</sup> na osobu se v Praze od roku 2012 do roku 2017 zvýšila jen z 32,15 m<sup>2</sup> jen na 32,90 m<sup>2</sup>, což nelze považovat za signifikantní navýšení za pětileté období.

Lze však jednoduše dovodit – pokud bychom chtěli docílit navýšení této hodnoty o 10% - tedy z 32,9 m<sup>2</sup> na 36,2 m<sup>2</sup> při stejném počtu obyvatel Prahy – znamenalo by to získat cca 4.200.000 m<sup>2</sup> nové plochy bytů. Pokud budeme

modelově uvažovat průměrnost velikost 70m<sup>2</sup> na jeden byt, znamenalo by toto navýšení přibližně 60 tisíc bytů, které by bylo třeba mít k dispozici jen pro zajištění této potřeby navýšení plochy na 1 obyvatele.

### 5.1.3. Byty blokové pro jiné ekonomické využití (krátkodobé pronájmy)

Co se týče problému úbytku dispozičního množství bytů v důsledku jejich užívání k jiným ekonomickým využitím, tedy zejména za účelem krátkodobých ubytovacích služeb je těžké předpokládat budoucí vývoj. Lze očekávat, že připravované restrikce, resp. důsledné užívání stávajících nástrojů pro kontrolu tohoto druhu ekonomické činnosti částečně omezí počet jednotek, které na standardním trhu v daném čase nefigurují, protože jsou k dispozici pro krátkodobé pronájmy. Na druhou stranu provozovatelé a majitelé takových bytů budou pravděpodobně očekávat podobné příjmy i v dlouhodobém horizontu a především v centru města, byť celkově v menší míře způsob využívání bytu k podobným ubytovacím službám stále fungovat pravděpodobně bude. V modelu je pracováno s vyblokováním 0,4% celkového počtu bytů v Praze pro tyto ubytovací služby. Je však nutno připomenout, že tento podíl je statický – pokud by se teoreticky podařilo všechny takové byty najednou dostat zpět do standardního „oběhu“ jednalo by se o jednorázové navýšení počtu bytů k dispozici o např. cca 3.000 bytů. Na rozdíl od výše komentovaného zániku bytového fondu, kdy k takovému úbytku dochází každý rok a tedy počet bytů potřebných ke kompenzaci zániku se v průběhu let kumuluje.

## 5.2. Modelové výpočty potřebného počtu bytů

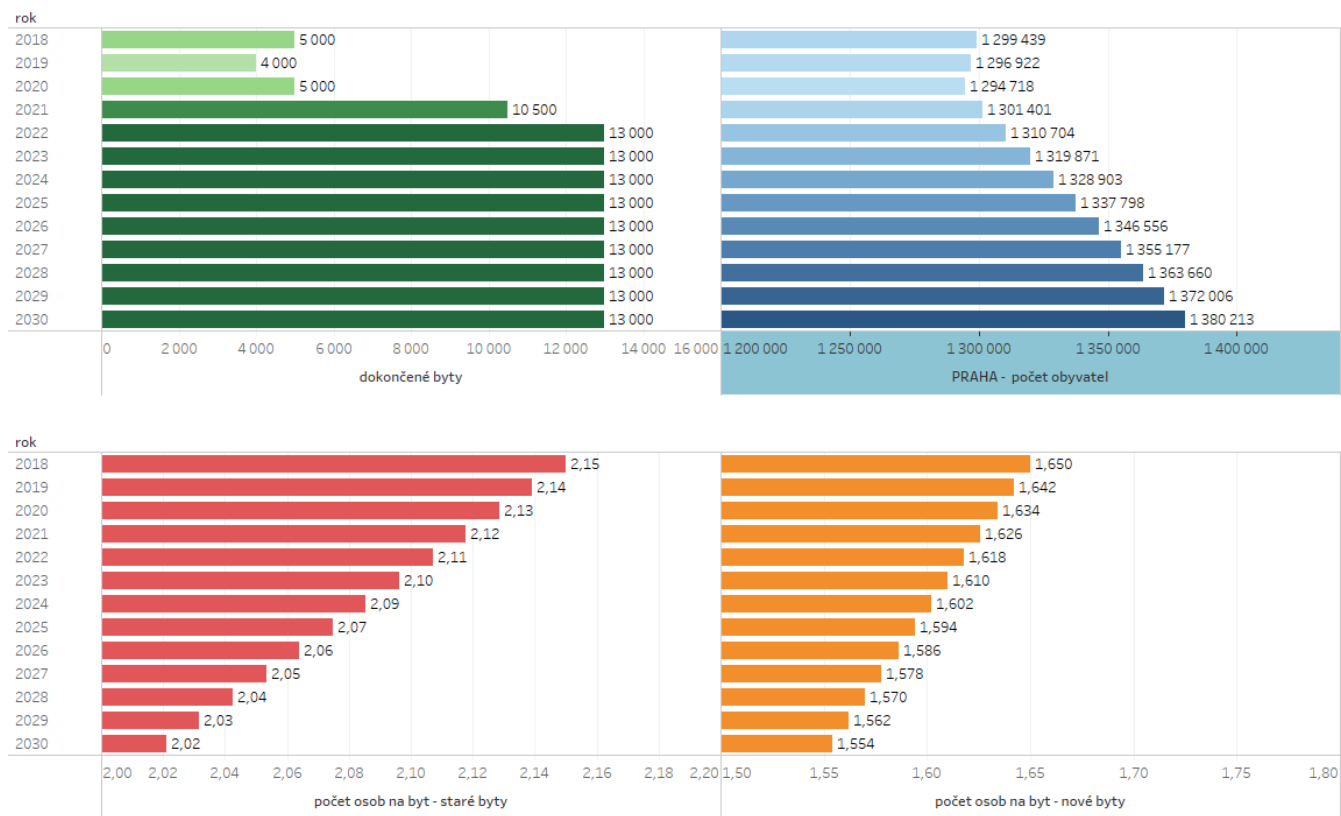
Pokud do jednoho modelu vložíme počet bytů, které ročně přirozeně zaniknou, zohledníme postupnou změnu standardu a také počet bytů dočasně vyřazených z běžného trhu užíváním v rámci sdílené ekonomiky, získáme jiný pohled na počet nových bytů, který by bylo v Praze třeba do roku 2030 postavit, aby byly výše uvedené faktory naplněny či satureovány.

Výše uvedené předpoklady můžeme vsadit do modelových výpočtů, které primárně vycházejí z reálného počtu bytů v Praze a obsazenosti z hlediska počtu osob na jeden byt.

### 5.2.1. Model A

V prvním modelu vycházíme z předpokladu, že se prostorový standard zvyšuje z 2,15 počtu obyvatel jeden pražský byt na hodnotu 2,02 do roku 2030, dále počítáme přibližně s 0,5% bytů užívaným pro sdílenou ekonomiku a definujeme přirozený zánik bytového fondu celkem konzervativně dle výpočtu výše - tedy na 0,4% ročně. Pokud navíc budeme respektovat střední hodnotu prognózy obyvatel Prahy do roku 2030, se kterou pracuje např. Strategický plán, tedy že v Praze bude v roce žít přibližně 1.380.000 lidí v roce 2030, vychází nám, že po roce 2022 by bylo třeba stavět přibližně 13.000 bytů ročně. (U počtů dokončených bytů do roku 2021 nutno realisticky zohlednit počty zahájených bytů v Praze, v letech 2016-2018, což má vliv na nízký počet dokončených bytů v nejbližších letech).

Model A – počet obyvatel na jeden byt se sníží z 2.15 na 2.02, přirozený zánik bytového fondu 0.04%, byty ve sdílené ekonomice 0.04% od roku 2021, zvýšení počtu obyvatel na 1.380.000 v roce 2030.

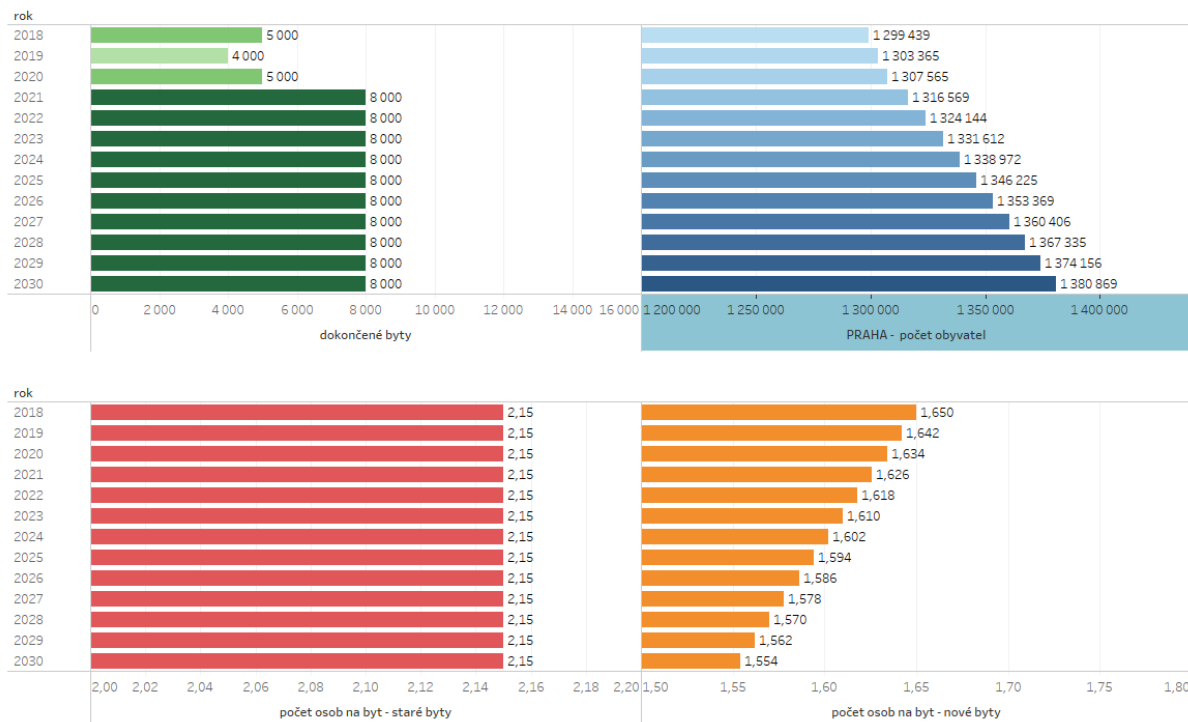


OBR. 41 MODEL VÝSTAVBY NOVÝCH BYTŮ DO ROKU 2030 – MODEL A

Navíc až do roku 2021 nelze očekávat podstatný nárůst počtu dokončených bytů, protože ten je závislý na počtu zahájených, a ten je v aktuálním období pod potřebnou hranicí.

## 5.2.2. Model B

Model B – počet obyvatel na jeden byt zůstává na 2,15, přirozený zánik bytového fondu 0,04%, byty ve sdílené ekonomice 0.04% od roku 2021, zvýšení počtu obyvatel Prahy na 1.380.000 v roce 2030.

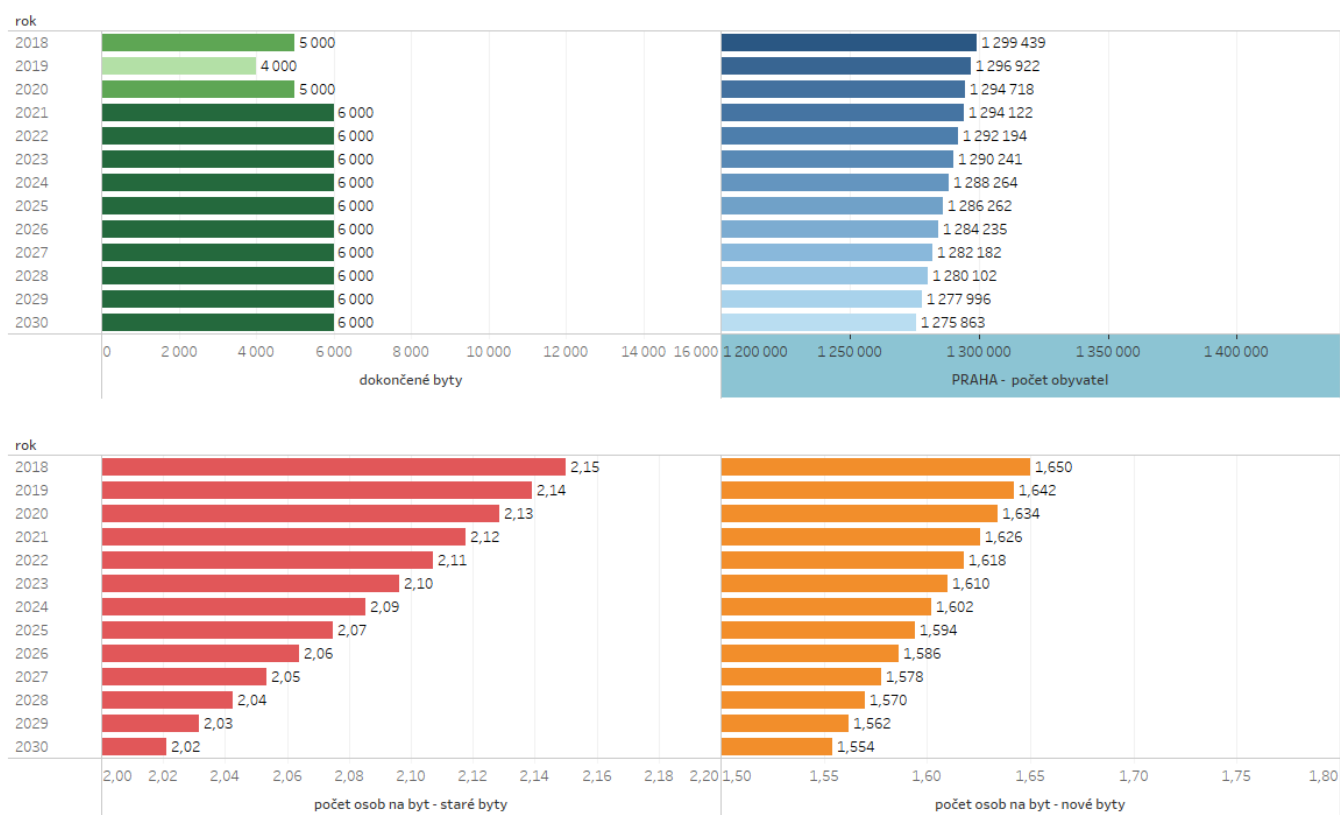


OBR. 42 MODEL VÝSTAVBY NOVÝCH BYTŮ DO ROKU 2030 – MODEL B

V druhém modelu vycházíme z předpokladu, že se prostorový standard, kromě nových bytů, vůbec nemění. Přesto je třeba s ohledem na zánik bytového fondu a existenci sdílené ekonomiky stavět kolem 8.000 bytů ročně od roku 2021, aby mohlo být v roce 2030 v Praze 1.380.000 obyvatel. Tento počet bytů by alespoň zajistil, že se počet obyvatel na 1 byt alespoň nezvýší.

### 5.2.3. Model C

*Model C – počet obyvatel na jeden byt klesne 2,02, přirozený zánik bytového fondu 0,04%, byty ve sdílené ekonomice 0.04% od roku 2021, při výstavbě 6 tis. bytů ročně od roku 2021 se počet obyvatel Prahy sníží o 25 tis.*



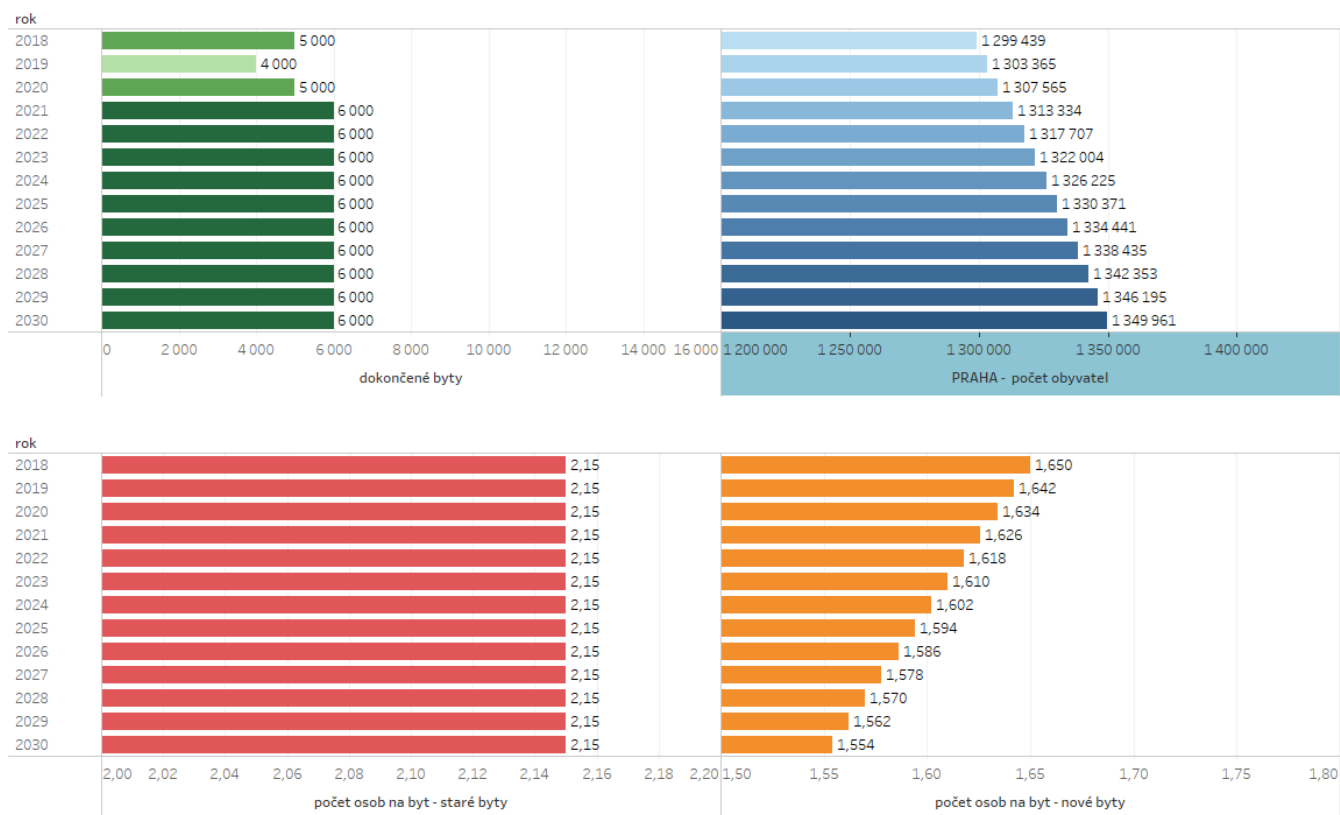
OBR. 43 MODEL VÝSTAVBY NOVÝCH BYTŮ DO ROKU 2030 – MODEL C

V třetím modelu předpokládáme výstavbu 6.000 bytů ročně a zvyšování standardu – aby takové hodnoty mohlo být dosaženo, tak by nová výstavba plně absorbovala požadavky stávajících obyvatel na zvýšení komfortu a počet obyvatel by se celkově snížil, což v realitě zřejmě nelze předpokládat.

Pokud by se městu a investorům dařilo držet průměr nové výstavby na 6.000 bytech ročně do roku 2030, počet obyvatel Prahy by mírně klesl, ale zcela by byl opomenut faktor zvyšování plošného standardu. Na tom se, kromě průběžné snahy o zvyšování životní úrovně, podílí zejména zmenšování velikosti domácností. Zatímco dle aktuálních údajů je v Praze 37% domácností jednočlenných, ve Vídni je to 44% a v Mnichově dokonce 55%. Neexistuje důvod, proč by se Praha z tohoto hlediska konkurenčním městům neměla v dalších letech dále přibližovat.

## 5.2.4. Model D

*Model D – počet obyvatel na jeden byt je stabilní na 2,15, přirozený zánik bytového fondu 0,04%, byty ve sdílené ekonomice 0.04% od roku 2021, při výstavbě 6.000 bytů ročně se počet obyvatel Prahy zvýší jen o 50 tis. proti dnešnímu počtu*

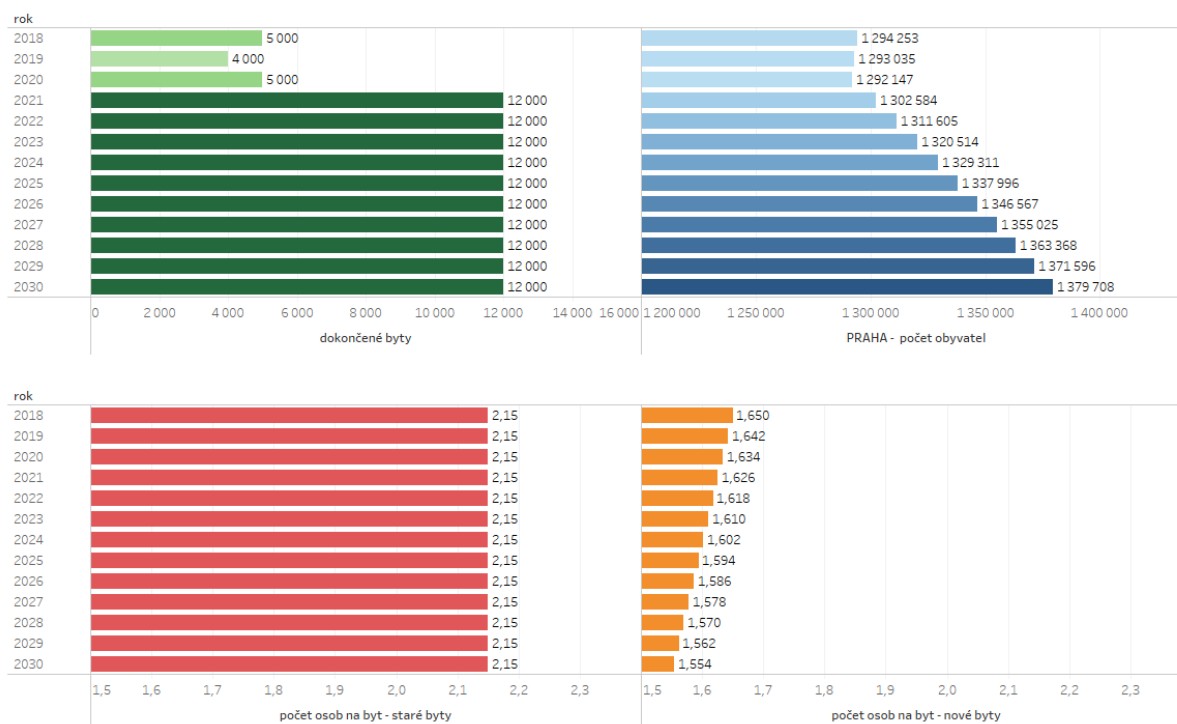


OBR. 44 MODEL VÝSTAVBY NOVÝCH BYTŮ DO ROKU 2030 – MODEL D

Čtvrtý model používá „magické“ číslo 6.000 bytů při nezměněném standardu – taková výstavba by saturovala jen případný nárůst obyvatel na úroveň 1.350.000 v roce 2030.

## 5.2.5. Model E

Model E – počet obyvatel na jeden byt je stabilní na 2,15, přirozený zánik bytového fondu 0,08%, byty ve sdílené ekonomice 0.04% od roku 2021 – nárůst počtu obyvatel Prahy na 1.380.000 do roku 2030



OBR. 45 MODEL E

Poslední model dokumentuje vysokou citlivost takových výpočtů na určení podílu bytů, které každý rok zanikají, v tomto případě byl parametr upraven na 0,8% ročně (dle citace znění strategického dokumentu hl. m. Prahy z roku 2004). Při po celou dobu nezměněném komfortu by to znamenalo nutnost výstavby 12.000 bytů ročně od roku 2021.

## 5.3. Závěr - modely potřebného počtu bytů

Vedle sebe stojí několik faktorů, které definují, kolik nových bytů je třeba doplnit do „oběhu“, aby byly naplněny požadavky na zvyšování prostorového komfortu, zohledněn průběžný zánik bytů a obnova bytového fondu, je brán v úvahu a jiný typ užívání bytů především v centru města a zároveň je třeba počítat s přílivem nových obyvatel. Respektive – pokud se nebude prostorový standard zvětšovat je nepravděpodobné, že by obyvatelé metropole „přistoupili“ na zhoršování standardu bydlení. Přitom tendence zmenšování domácností, další zvyšování podílu jednočlenných a dvoučlenných domácností v důsledku demografického vývoje, je neodvratná. Deficit doplňování „hardwaru“ města v podobě nových bytů (a nemusí se jednat nutně pouze o jednotky v čistě tržním segmentu, pokud takové „netržní“ či nějak dotované byty se speciálním účelem město nebo stát dokáže dostat na trh) bude generovat v první řadě dlouhodobý tlak na růst cen bytů a nájmu, menší atraktivitu metropole Prahy pro potenciální nově příchozí, v delším časovém horizontu lze předpokládat, že tlak na ustoupení z prostorových nároků se bude odehrávat v lokalitách s vyšší koncentrací skupin obyvatelstva

s nižším vzděláním a nižšími příjmy a bude docházet k rychlejšímu rozevírání nůžek z hlediska sociální struktury mezi lokalitami Prahy. Nejohroženější z tohoto pohledu budou zejména některá pražská sídliště.

Z modelu vyplývá, že pokud by měly být zohledněny přiměřeně všechny faktory (model A výše) znamenalo by to od roku 2021 dodat do oběhu 13.000 nových bytů každý rok, přičemž by se počet obyvatel Prahy do roku zvýšil jen přibližně o 80 tis. obyvatel.



Doplnění deficitu výstavby z minulých let navíc v tomto počtu není zohledněno, dle dostupných údajů lze odhadnout, že se od roku 2011 prostorový komfort obyvatel Prahy v poledních 5-6 letech nezlepšil, a tedy o to vyšší tlak na tento parametr lze očekávat v příštích letech. Aktuální pozitivní ekonomický vývoj generující vyšší příjmy obyvatel zvyšuje okruh těch, kteří by byli ochotni investovat do vyššího komfortu bydlení, nejsou však existenčně nuceni bydlení kupovat právě teď, ale pokud by byla nabídka dostatečná, trhu by se účastnili.

## 6. Závěrečné shrnutí

Při hledání komplexních důvodů a příčin současné bytové situace v Praze je nutno se dívat na vývoj bytové výstavby v Praze z hlediska delšího historického vývoje. Vývoj společnosti a státu od konce druhé světové války z hlediska bytové výstavby vynikal značnou nerovnoměrností, kdy až do poloviny šedesátých let výstavba bytů obecně nebyla pro stát v socialistickém hospodářském zřízení prioritou. Na nevyhovující bytovou situaci, která vyústila v 60. letech téměř v sociální neklid, musel stát reagovat mohutnou výstavbou bytů v Praze zejména v 70. a 80. letech 20. století. Za celé období mezi roky 1945 a 1970 bylo v Praze postaveno 97 tis. bytů, stejné množství 96 tis. bytů však bylo realizováno za 10 let mezi roky 1971 a 1980. Z hlediska dostupnosti bydlení je třeba připomenout, že tato výstavba řešila v podstatě zpětně deficit počtu bytů a deficit kvalitativního standardu bydlení v Praze, který byl nekumulován již od druhé poloviny 30. let minulého století. Kromě této výstavby panelových sídlišť centrálně řízené hospodářství velmi obtížně zvládalo bytový fond v původní zástavbě průběžně rekonstruovat a přizpůsobovat vyššímu standardu bydlení. Po změně společenského zřízení po roce 1989 tedy Praha disponovala „novými“ byty v modernistických sídlištech a zároveň z hlediska běžné údržby velmi zanedbaným bytovým fondem v domech, které byly postaveny většinou před rokem 1945. To ve svém důsledku působilo jako určitý akcelerační faktor dvou důležitých jevů, které měly vliv na vývoj bytové situace po roce 1990, tzn. proces suburbanizace a privatizace bytů v majetku města nebo státu. Svobodná společnost umožnila mnoha obyvatelům Prahy v 90. letech 20. století zhmotnit jejich touhu po bydlení ve vlastním domě na kraji Prahy nebo za jejími hranicemi, přičemž tento trend mohl být posílen právě tím, že takoví obyvatelé Prahy žili, s jistým zjednodušením, buď v „socialistickém“ panelovém bytě nebo v bytě v původní zástavbě s jistým diskomfortem a bez perspektivy si tento standard zlepšit. Zanedbanost bytového fondu v kombinaci s regulací nájemného, která především z důvodů jisté politické „zbabělosti“ přetrvala v Praze ještě 20 let po změně režimu, a která všem majitelům nemovitostí, stát resp. město nevyjímaje, neumožňovala z výnosů z nájmu hradit obnovu a rozvoj nemovitostí. To byl jeden z hlavních argumentů pro „prodej“ tzv. obecních bytů jejich dlouhodobým nájemníkům. Šlo o velmi zvláštní realizaci nároku na bydlení, který tito obyvatelé získali v úplně jiném společenském zřízení, za zcela odlišných podmínek v podobě nájemní smlouvy s minimálním nájemným na dobu neurčitou. Ve zcela změněných ekonomických podmínkách byl tento vztah z doby komunismu transformován do převodu vlastnictví, přičemž však se této přeměny účastnila jen náhodně vybraná část obyvatel Prahy. V důsledku těchto dvou faktorů, a také s ohledem na to, že početně silné generace 70. let v 90. letech ještě nedospěly do věku, kdy potřebují vlastní bydlení, neexistoval v 90. letech příliš silný tlak na novou bytovou výstavbu. Zároveň nebyly vytvořeny podmínky pro to, aby se standardní trh s nemovitostmi, jak z hlediska nabídky tak poptávky, postupně rozvinul již v průběhu 90. let.

Na rozdíl od jiných segmentů ekonomiky České republiky u pražského trhu s nemovitostmi nemůžeme hovořit o nepřetržitém, nyní již téměř třicetiletém vývoji. Především ještě do přelomu tisíciletí neexistovala fungující nabídka hypotečních úvěrů, takže „ze hry“ byli vyřazeni všichni ti, jejichž pravidelné příjmy by sice byly dostačující pro měsíční splátky úvěru, ale bez vlastních zdrojů na koupi celé nemovitosti nemohli na trh vstoupit. Stejně tak specifický a vždy lokální trh s nemovitostmi znamená určité omezení pro zahraniční investory, a tedy podíl zahraničního kapitálu na straně nabídky byl relativně nízký. Nejdříve musela vzniknout skupina investorů v realitách, kteří se tento typ podnikání museli naučit. Kombinace těchto faktorů způsobila, že silnější výstavba a živý trh s byty začal v Praze fungovat až kolem roku 2002, avšak tento vzestup byl prudce ukončen s nástupem ekonomické krize na konci roku 2008. Absence dlouhodobé kontinuity, doprovázená také různými zásahy státu (především daňové změny) s krátkodobým vlivem na očekávání budoucího vývoje, je příčinou menší zkušenosti a schopnosti dohody u všech aktérů, kteří jsou nuceni při rezidenční výstavbě kooperovat.

Po odeznění recese, přibližně v letech 2012 – 2013, existovaly předpoklady, aby se trh s nemovitostmi z hlediska počtů zahajovaných bytů vrátil k růstu, což však platilo jen do poloviny roku 2015. Z pohledu stavební aktivity a počtu bytů dostupných na trhu byla „opticky“ zásoba dostatečná, protože byly aktivovány projekty, jejichž realizace byla z různých

důvodů odložena nebo znemožněna v době ekonomické krize. Tyto „zásoby“ bytů došly v letech 2016 – 2017 a od té doby je současná a budoucí bytová výstavba závislá na počtu zahájených bytů v aktuálních obdobích. Fakt, že doplňování nabídky zcela objektivně není dostatečné, má příčiny, které lze rozdělit na překážky právní, politické a administrativní. Právní - způsobené komplikovaností celého současného právního prostředí z hlediska povolování staveb a územního plánování, včetně zásahů z hlediska výkladu stavebního práva ze strany správních soudů. Administrativní – zahrnují zejména problematiku dodržování správních lhůt u některých dotčených úřadů a nejednotnost výkladu a aplikace existujících předpisů a vyhlášek. Politické pak znamenají především otevřené nebo skryté ovlivňování stavebních úřadů či jiných tzv. dotčených orgánů, aby nějaká stavba byla či nebyla povolena, přičemž celou situaci výrazně komplikuje nastavení provozní provázanosti úřadů státní správy, které působí ve společných budovách se samosprávou. To dokonce generuje zcela specifické problémy, jakým je například tzv. systémová podjatost. K politickým faktorům lze také přiřadit politický odpor vůči výstavbě a rozvoji obecně, kdy některé politické síly v Praze, zejména v období po roce 2014, založily svojí podporu na Not In My Backyard (NIMBY) efektu a slibech zachování „statu quo“ celého městského prostředí, což je zcela proti přirozenosti dlouhodobého vývoje městského organismu.

Nedostatečná nabídka v období, kdy jsou splněny ekonomické a společenské podmínky pro stimulaci poptávky, vyústila v Praze v nárůst cen nemovitostí a následně nájmu v řádu desítek procent z období posledních tří let. Kromě tohoto okamžitého důsledku, je třeba mít na paměti, že nedostatečnou výstavbou je kumulován dlouhodobý deficit proti optimálnímu počtu bytů, které by v Praze měly každý rok doplňeny. Ve strategických dokumentech hlavního města se hovoří o nutnosti stavět 5 – 6 tis. bytů ročně, rozložením více parametrů v čase (zejména se zohledněním přirozeného zániku bytového fondu a při uvažování s přirozeným a dlouhodobým tlakem na růst prostorového standardu a zmenšováním počtu členů jednotlivých domácností) lze různými cestami dojít až k potřebě stavět ročně i více než 10 tis. bytů ročně, aby byla zachována vratká dlouhodobá rovnováha. Takový počet však navíc nezohledňuje případné doplňování nashromážděných deficitů ve výstavbě z minulých let.

Hlavní město Praha bude muset vynaložit velké úsilí, aby v příštích letech byly alespoň zmírněny důsledky „iracionálního“ propadu nabídky v posledním období. Růst cen bytů a nájmu z předchozích let však nebude neutralizován poklesem cen bydlení, v lepším případě se podaří růst cen zpomalit a z hlediska širších vztahů bude Praha muset velmi těžce bojovat s konkurencí dalších měst středoevropského regionu, kde se nůžky mezi disponibilními příjmy obyvatel a cenami bydlení nerozevírají v takové míře jak v Praze.

## Seznam použitých zdrojů:

**Horská P., Maur, E., Musil, J.** (2002) Zrod velkoměsta, Ladislav Horáček –Paseka, ISBN 80-7185-409-3  
Kolísko, J., (2015) Vliv deregulace nájemného na ceny bytů v Praze, IES FSV UK

**Fallis, G.**, (1985) Housing Economics, 1. vyd, Boston: Butterworths, c1985, ISBN 04-098-2940-4  
Srb, V., Wynnczuk, V., (1957) Bytová výstavba ve světle růstu životní úrovně obyvatelstva, Statistický obzor, č. 1, 1957

**Ouředníček, M.**, (2002) Suburbanizace Prahy, Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha  
<https://web.natur.cuni.cz/~slamak/socio03.pdf>

**IPR Praha, Deloitte** (2016), Ekonomická udržitelnost města - Analýza ekonomických dopadů ke Strategickému plánu hl. m. Prahy  
<http://www.iprpraha.cz/ekonomickaanaliza>

**KPMG Česká republika**, (2016), Bytový fond hlavního města Prahy a jednotlivých městských částí  
<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/cz/pdf/studie-kpmg-praha-mestske-byty.pdf>

**Deloitte Česká republika** (2018), Analýza připravovaných projektů  
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/real-estate/Deloitte-analyza-pripravovanych-projektu-zari-2018.pdf>

**Trigema** (2018), Rezidenční trh v ČR ve 3Q 2018  
[http://www.stavebni-forum.cz/cs/wp-content/uploads/3\\_soural-1.pdf](http://www.stavebni-forum.cz/cs/wp-content/uploads/3_soural-1.pdf)

**Historie vývoje hypoték v České republice**, (2015)  
<https://pujcko.cz/hisotrie-vyvoje-hypotek-v-ceske-republice/>

**Spolek Arnika**, (2015), Územní plán - Příručka pro občany, Brožura o územním plánování pro občany  
<https://arnika.org/uzemni-plan-prirucka-pro-obcany>

**Spolek Arnika - Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.**, (2018), Jak bránit svá práva v rámci územního plánování po novele stavebního zákona.  
[https://arnika.org/soubory/CEPO/Jak\\_branit\\_prava%202018.pdf](https://arnika.org/soubory/CEPO/Jak_branit_prava%202018.pdf)

**Euro, týdeník** (2015), Do tří let se může v Praze zastavit veškerá výstavba. Developeři odhadují škody na sto miliard korun.

**UUR - Ústav územního rozvoje** (2018, průběžně aktualizováno), PRACOVNÍ PODKLADY K ANALÝZE STAVU NA ÚSEKU STAVEBNÍHO ŘÁDU - OBECNÉ STAVEBNÍ ÚŘADY  
<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4959>

**Roček, Milan** (2017) „Šílenství po koupi bytů vyvolaly zásahy seshora“ Hospodářské noviny, 4. 1.2017,  
<https://archiv.ihned.cz/c1-65575320-silenstvi-po-koupi-bytu-vyvolaly-zasahy-seshora>

**Zastupitelstvo hl. m. Prahy**, (2004), Příloha č. 1 k usnesení ZHMP č. 19/12 ze dne 24. 6. 2004 (2004) KONCEPCE BYTOVÉ POLITIKY HLAVNÍHO MĚSTA PRAHY PRO ROK 2004 A NAVAZUJÍCÍ OBDOBÍ, str. 19  
[https://www.praha.eu/public/9e/9/b1/840740\\_81825\\_koncepce\\_bytove\\_politiky\\_ZHMP\\_24\\_6\\_04.pdf](https://www.praha.eu/public/9e/9/b1/840740_81825_koncepce_bytove_politiky_ZHMP_24_6_04.pdf)

**NUMBEO.com** (2019), Cost of Living Comparison Between Plzen and Prague

[https://www.numbeo.com/cost-of-living/compare\\_cities.jsp?country1=Czech+Republic&country2=Czech+Republic&city1=Plzen&city2=Prague](https://www.numbeo.com/cost-of-living/compare_cities.jsp?country1=Czech+Republic&country2=Czech+Republic&city1=Plzen&city2=Prague)

**Zpráva ČTK (11. 7. 2008)** Regulované nájemné se zvýší podstatně více, než se čekalo

<https://stavbaweb.dumabyt.cz/regulovane-najemne-se-zvysi-podstatn-vice-nez-se-ekalo-3311/clanek.html>

## Seznam použitých vyobrazení

Pokud u vyobrazení není výslovně uvedeno jinak, je zdrojem dat ČSU

Obr. 1	8
<b>Trigema, Skanska Reality a Central Group.</b> (2018) <i>Vývoj průměrné ceny nových bytů v Praze v letech 2012 - 2018.</i>	
Obr. 2	8
<b>Trigema.</b> (2018) <i>Počet dostupných bytů na trhu v Praze v letech 2012 - 2018.</i>	
Obr. 3	10
(2018) <i>Zahájené byty v Praze v pololetích od 2010 do 2018</i>	
Obr. 4	10
(2018) <i>Porovnání zahájených bytů v Praze a středočeském kraji.</i>	
Obr. 5	11
(2018) <i>Porovnání relativního nárůstu mezd a nákladů na bydlení v Praze, Q3 2015=100%.</i>	
Obr. 6	11
<b>Fallis, G.</b> (1985) <i>Porovnání nákladů na bydlení a úrovně mezd mezi Plzní a Prahou.</i>	
Obr. 7	12
<b>Institut plánování a rozvoje Praha.</b> (2002) <i>Kategorizace sídlišť na území Prahy.</i>	
Obr. 8	13
(2018) <i>Počty dokončených bytů v Praze v jednotlivých letech.</i>	
Obr. 9	13
(2018) <i>Saldo přírůstku stěhováním a celkového přírůstku v Praze 1948-2018.</i>	
Obr. 10	14
(2013) <i>Schématické zobrazení objemu a druhu výstavby v celé ČR od roku 1948 do roku 2013.</i>	
Obr. 11	15
<b>Česká národní banka.</b> <i>Ekonomické problémy v první polovině 60. let.</i>	
Obr. 12	15
<i>Změna počtu obyvatel mezi SLDB 1991 a SLDB 1970.</i>	
Obr. 13	16
(2016) <i>Průměrný věk žen při narození prvního dítěte v letech 1950-2016.</i>	
Obr. 14	16
(2017) <i>Průměrný věk matek po narození prvního dítěte v hl. m. Praze 1991-2017.</i>	
Obr. 15	17
<b>Kartogram autora.</b> <i>Průměrný věk matek po narození prvního dítěte v hl. m. Praze 1991-2017.</i>	
Obr. 16	18
<b>Ouředníček M.</b> (2002) <i>Migrační bilance mezi Prahou a zázemím (Praha-východ + Praha-západ)</i>	
Obr. 17	18
<b>Ouředníček M.</b> (2002) <i>Hrubá míra migračního salda v Praze, zázemí a pražském městském regionu v letech 1988-2000.</i>	
Obr. 18	19
(2018) <i>Celkový přírůstek obyvatel v Praze a počty dokončených bytů v jednotlivých letech.</i>	

Obr. 19	21
<b>Zpráva ČTK.</b> (2008) <i>Vývoj regulovaného měsíčního nájemného na příkladech některých sídel v ČR v KČ na metr čtvereční u bytů I. kategorie.</i>	
Obr. 20	21
<b>Kolísko J.</b> (2015) <i>Nájemné podle typu – tržní nájemné a regulované nájemné.</i>	
Obr. 21	22
<b>Fallis G.</b> (1985) <i>Vztah množství bytových služeb a úrovně nájmu v prostředí regulace nájemného.</i>	
Obr. 22	22
(2011) <i>Vývoj struktury bytového fondu podle právního důvodu užívání bytu (1991-2011)</i>	
Obr. 23	23
(2018) <i>Porovnání počtu zahájených bytů a úrokových sazeb u hypotečních úvěrů.</i>	
Obr. 24	24
<b>Ministerstvo pro místní rozvoj.</b> (2018) <i>Průměrná výše poskytnutého hypotečního úvěru v Praze (2000-2018)</i>	
Obr. 25	25
(2017) <i>Podíl hypotečních úvěrů poskytnutých obyvatelům Prahy na celkovém objemu hypotečních úvěrů v ČR.</i>	
Obr. 26	25
<b>Ministerstvo pro místní rozvoj.</b> (2018) <i>Porovnání absolutního objemu poskytnutých hypotečních úvěrů – Praha a Česká republika bez Prahy.</i>	
Obr. 27	26
(2018) <i>Porovnání zahájených bytů v Praze, absolutního počtu hypotečních úvěrů a teoretického podílu poskytnutých úvěrů na jeden byt.</i>	
Obr. 28	27
(2018) <i>Praha – zahájené byty, dokončené byty, kumulativní rozdíl mezi zahájenými a dokončenými byty v každém roce.</i>	
Obr. 29	29
(2018) <i>Zahájené a dokončené byty v Praze – zobrazeny pouze roky, kdy bylo zahájeno více než 6000 bytů v daném roce.</i>	
Obr. 30	29
(2018) <i>Počet obyvatel Prahy a počet dokončených bytů v letech 1990-2018.</i>	
Obr. 31	31
<b>Spolek Arnika.</b> (2015) <i>Žaloba jako integrální součást projednání územního plánu.</i>	
Obr. 32	31
<b>Spolek Arnika.</b> (2018) <i>Schéma pořízení změny územního plánu. Žaloba jako integrální součást procesu projednání.</i>	
Obr. 33	32
(2017) <i>Počet a hodnota vydaných stavebních povolení – celá ČR.</i>	
Obr. 34	33
(2017) <i>Praha – počet vydaných stavebních povolení pro bytové budovy.</i>	
Obr. 35	35
<b>Deloitte Česká republika.</b> (2018) <i>Schéma délky povolovacích procesů – projekty projednávány na území Prahy.</i>	
Obr. 36	36
<b>Trigema.</b> (2018) <i>Změna absolutní úrovně daňového zatížení u nových bytů mezi roky 2007 a 2018</i>	
Obr. 37	37
(2018) <i>Rozložení změny daňového zatížení u nových bytů v letech 2007 až 2018.</i>	

Obr. 38	37
<b>Trigema, ČSÚ.</b> (2018) <i>Změna úrovně daňového zatížení z hlediska DPH u bytů v letech 2007 až 2018.</i>	
Obr. 39	39
<b>Deloitte Česká republika, Institut plánování a rozvoje Praha.</b> (2016) <i>Predikce budoucí potřeby výstavby nových bytů do roku 2030.</i>	
Obr. 40	40
(2010) <i>Výpočet zániku bytového fondu mezi roky 2001 a 2011.</i>	
Obr. 41	42
<i>Model výstavby nových bytů do roku 2030 – model A.</i>	
Obr. 42	43
<i>Model výstavby nových bytů do roku 2030 – model B.</i>	
Obr. 43	44
<i>Model výstavby nových bytů do roku 2030 – model C.</i>	
Obr. 44	45
<i>Model výstavby nových bytů do roku 2030 – model D.</i>	
Obr. 45	46
<i>Model výstavby nových bytů do roku 2030 – model E.</i>	

## Část 2

# Analýza právního prostředí

Garant části: Headhand architekti, s. r. o.

Vedoucí týmu: Ing. arch. Miroslav Šajtar



# 1. Souhrnný přehled vývoje moderního stavebního práva v území Koruny české/ČSR/ČR

## 1.1. Krátký souhrnný přehled vývoje moderního stavebního práva v zemích Koruny české ČSR/ČR

### **a/ období od roku 1883 do roku 1949**

- předpisy pro Prahu, Plzeň a České Budějovice – zákon č. 40 z.z., ze dne 10. dubna 1886 (opakovaně novelizován, pro Plzeň rozšířen zákonem č. 16/1887 z.z., pro České Budějovice zákonem č. 17/1887 z.z.)
- předpisy pro všechny ostatní obce v Čechách – zákon č. 5 z.z., ze dne 8. ledna 1889
- předpisy pro Brno a Olomouc, Jihlavu a Znojmo a jejich obce předměstské – zákon č. 63 z.z., ze dne 16. června 1894
- předpisy pro všechny ostatní obce na Moravě – zákon č. 5 z.z., ze dne 8. ledna 1889
- předpisy pro Slezsko – zákon č. 26 z.z., ze dne 2. června 1883

### **b/ období od roku 1949 do roku 1958**

- zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí

[proveden zejména: nařízením vlády č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí; nařízením vlády č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí; vyhláškou č. 572/1950 Ú.l., o zastavovacím plánu, o povinnostech místního národního výboru při výstavbě obce, o ochranných pásmech a o vyvlastnění; vyhláškou č. 709/1950 Ú.l., o podrobnějších předpisech pro pozemní stavby; nařízením vlády č. 8/1956 Sb., o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich částí a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání); vyhláškou č. 243/1957 Sb., kterou se vydávají prováděcí předpisy k vládnímu nařízení o odevzdání a převzetí dokončených staveb nebo jejich částí a o povolení k jejich uvedení do trvalého provozu (užívání)]

### **c/ období od roku 1958 do roku 1976**

- zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování  
[proveden: vyhláškou č. 153/1959 Ú.l., kterou se provádí zákon o územním plánování]
- zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu  
[proveden: vyhláškou č. 144/1959 Ú.l., kterou se provádí zákon o stavebním řádu]

### **d/ období od roku 1976 do roku 2006**

- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 103/1990 Sb., zákona č. 425/1990 Sb., zákona č. 262/1992 Sb., zákona č. 43/1994 Sb., zákona č. 19/1997 Sb. a zákona č. 83/1998 Sb. [úplné znění zákon č. 197/1998 Sb.], ve znění nálezu ÚS č. 95/2000 Sb., nálezu ÚS č. 96/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 151/2000 Sb., zákona č. 239/2000 Sb., zákona č. 458/2000 Sb. a zákona č. 59/2001 Sb. [úplné znění zákon č. 109/2001 Sb.], ve znění zákona č. 254/2001 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., nálezu ÚS č. 405/2002 Sb., zákona č. 422/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 218/2004 Sb., nálezu ÚS č. 300/2004 Sb., zákona č. 437/2004 Sb., zákona č. 127/2005 Sb. a zákona č. 186/2006 Sb.

[proveden zejména: vyhláškou FMTIR č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu; vyhláškou FMTIR č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci; vyhláškou FMTIR č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu; vyhláškou FMTIR č. 86/1976 Sb., o osvědčování vhodnosti výrobků pro stavební části staveb; vyhláškou FMTIR č. 87/1976 Sb., o informacích o výrobcích pro stavební části staveb; vyhláškou FMTIR č. 95/1977 Sb., o typizaci ve výstavbě; vyhláškou SKLVTIR č. 105/1985 Sb., o experimentálním ověřování ve výstavbě; vyhláškou SKVTIR č. 43/1990 Sb., o projektové přípravě staveb]

### **e/ období od roku 2006 dosud**

- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb., zákona č. 191/2008 Sb., zákona č. 223/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 345/2009 Sb., zákona č. 379/2009 Sb., zákona č. 424/2010 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 350/2012 Sb., zákona č. 257/2013 Sb., zákona č. 39/2015 Sb., zákona č. 91/2016 Sb., zákona č. 264/2016 Sb., zákona č. 298/2016 Sb., zákona č. 205/2017 Sb. a zákona č. 225/2017 Sb.

[proveden zejména: vyhláškou č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech; vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb; vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti; vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; vyhláškou č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu;

vyhláškou č. 268/2009 Sb., o obecných technických požadavcích na stavby; vyhláškou č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb; nařízením rady hl. m. Prahy č. 10/2016 Sb.HMP, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (Pražské stavební předpisy), ve znění nařízení rady HMP č. 14/2018 Sb.HMP.

## 2. Vývoj od roku 1990 dosud

### 2.1. Rozdíly v právních úpravách 1976 / 2006

#### Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<b>část první</b>	<b>úvodní ustanovení</b> (vymezení pojmů)
<b>část druhá</b>	<b>výkon veřejné správy</b>
hlava I	úvodní ustanovení
hlava II	působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu
<b>část třetí</b>	<b>územní plánování</b>
hlava I	cíle a úkoly územního plánování
hlava II	obecná ustanovení a společné postupy v územním plánování
hlava III	nástroje územního plánování
díl 1	územně plánovací podklady
díl 2	politika územního rozvoje
díl 3	územně plánovací dokumentace
oddíl 1	zásady územního rozvoje
oddíl 2	územní plán
oddíl 3	regulační plán
díl 4	územní rozhodnutí
díl 5	územní řízení
díl 6	územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území
díl 7	úprava vztahů v území
oddíl 1	předkupní právo
oddíl 2	náhrady za změnu v území
<b>část čtvrtá</b>	<b>stavební řád</b>
hlava I	stavby, terénní úpravy, zařízení a udržovací práce
díl 1	povolení a ohlášení
díl 2	užívání staveb
díl 3	odstraňování staveb, terénních úprav a zařízení
hlava II	stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu
hlava III	autorizovaný inspektor
hlava IV	povinnosti a odpovědnost osob při přípravě staveb
<b>část pátá</b>	<b>společná ustanovení</b>
hlava I	vybrané činnosti ve výstavbě a součinnost vlastníků technické infrastruktury
hlava II	evidence územně plánovací činnosti, ukládání písemností a nahlížení do nich
hlava III	obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění a úprava některých dalších práv a povinností
hlava IV	ochrana veřejných zájmů a součinnost správních orgánů
hlava V	správní delikty
<b>část šestá</b>	<b>přechodná a závěrečná ustanovení</b>
<b>část sedmá</b>	<b>účinnost</b>

#### Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (2006)

<b>část první</b>	<b>územní plánování</b>
oddíl 1	cíle a úkoly územního plánování
oddíl 2	územně plánovací podklady
oddíl 3	územně plánovací dokumentace
oddíl 3a	orgány územního plánování
oddíl 4	pořizování územně plánovací dokumentace
oddíl 5	schvalování územně plánovací dokumentace
oddíl 6	závaznost územně plánovací dokumentace
oddíl 7	územní řízení
<b>část druhá</b>	<b>stavební řád</b>
oddíl 1	oprávnění k projektové činnosti a k provádění staveb
oddíl 2	zvláštní způsobilost k některým činnostem ve výstavbě
oddíl 3	(požadavky na) výrobky (a konstrukce) pro stavbu
oddíl 4	povolování staveb, změn staveb a udržovacích prací
oddíl 5	terénní úpravy, práce a zařízení
oddíl 6	vytyčování staveb
oddíl 7	užívání staveb
oddíl 8	údržba staveb a jejich odstraňování
oddíl 9	státní stavební dohled
<b>část třetí</b>	<b>sankce</b>
<b>část čtvrtá</b>	<b>vyvlastnění</b>
<b>část pátá</b>	<b>stavební úřady</b>
oddíl 1	obecné stavební úřady
oddíl 2	speciální, vojenské a jiné stavební úřady
oddíl 3	působnost obcí
oddíl 4	vyhrazení a přenesení pravomoci stavebního úřadu
<b>část šestá</b>	<b>ochrana zvláštních zájmů</b>
<b>část sedmá</b>	<b>evidence a ukládání dokumentace</b>
<b>část osmá</b>	<b>společná ustanovení</b>
<b>část devátá</b>	<b>ustanovení přechodná a závěrečná</b>

## 2.2. Obecně ke koncepci změn stavebního zákona po roce 1990

Stavební zákon platný a účinný v roce 1989 vznikl koncepčně v šedesátých letech dvacátého století, to jest v době určitého „politického tání“, které umožňovalo ve větší míře seznámit se s tehdejší vývojem veřejného stavebního práva v Evropě a ve světě. Doba 60. let byla rovněž dobou, kdy se (i ve světě) prosazovaly myšlenky a ideje „systémového přístupu“ k uspořádání a správě [americký matematik Norbert Wiener vydává koncem čtyřicátých let publikaci *Kybernetika aneb Řízení a sdělování u organismů a strojů (1948)*, jejíž vliv se v průběhu padesátých a zejména šedesátých let projevil celosvětově]; po té, kdy odeznělo odmítání kybernetiky jako buržoazní pavědy, probouzely tyto přístupy do určité míry naději, že se podaří překlenout politické rozdíly mezi „západem“ a „východem“ Evropy a oba „systémy“ budou do jisté míry konvergovat až k případnému „splynutí“. Omylnost těchto nadějí byla rozmetána v roce 1968.

Důsledky, které se projevily v koncepci stavebního zákona, byly dvojí povahy. Na jedné straně určitá jasnost a přehlednost, snad i modernost právní úpravy inspirované zahraničními právními úpravami a právě zmíněným systémovým přístupem. Na druhé straně však důsledné uplatňování čistých „systémových přístupů“ vedlo k vytváření poněkud neživotných struktur, zejména v územním plánování. Matici devíti dokumentů tvořily **tři kategorie územně plánovací dokumentace (územní prognóza – územní plán – územní projekt)** a **tři stupně územně plánovací dokumentace** podle měřítka území (**velký územní celek – sídelní útvar – zóna**), z nichž se více než polovina ukázala být v praxi zcela nepoužitelná. Naprosté vyprázdnění některých pojmů, resp. opuštění tradičních pojmů a jejich náhrada nic neříkajícími pojmy (obec, město nahrazeny pojmem sídelní útvar, kraj nahrazen pojmem vyšší územní celek, část území obce pojmem zóna a podobně) znejasňovalo smysl a účel pořizování těchto dokumentací. **Trojici územně plánovacích podkladů** tvořily **urbanistická studie – územní generel – územně technické podklady**. Tento model zůstal zachován až do nové právní úpravy provedené zákonem č. 183/2006 Sb.

Zásadním nedostatkem a podstatnou překážkou jakéhokoliv smysluplného plánování ovšem byla setrvávající koncepce socialistického pojetí vlastnictví, netržní hospodářský systém a prakticky naprostá absence demokratických rozhodovacích struktur a procesů, což ve svých důsledcích bránilo nakonec i efektivnímu uplatnění výše uvedených „systémových přístupů“.

Se změnou společenských poměrů se právní úprava z roku 1976 dostala do zásadního rozporu s novým směřováním práva (právního řádu) demokratické společnosti. V průběhu roku 1990 byly provedeny novely některých zásadních právních předpisů, bránících prosazení demokratických politických poměrů a nastolení standardního tržního hospodářského systému. Novely směřující k odstranění nejvýznamnějších překážek standardního právního prostředí a směřující k obnově standardního demokratického právního řádu, které se svými důsledky dotýkaly též veřejného stavebního práva, byly jednak zákon č. 103/1990 Sb., kterým byl novelizován socialistický hospodářský zákoník, a to na přechodnou dobu do přijetí nového obchodního zákoníku zákonem č. 513/1991 Sb., jednak obdobně zákon č. 425/1990 Sb., kterým byla novelizována struktura okresních úřadů a nově vymezeny jejich kompetence, z nichž část dopadala rovněž na rozhodování podle stavebního zákona.

## 2.3. Koncepce změn stavebního zákona novelou z roku 1992

Významnou novelou stavebního zákona samého, v němž se promítaly dosavadní změny právního řádu a příprava nových právních předpisů, mimo jiné též nové koncepce profesních činností ve výstavbě, byl zákon č. 262/1992 Sb., kterým byla novelizována zejména ustanovení odkazující na „národohospodářské plány“ a „dlouhodobé výhledy národního hospodářství“. Ještě ne sice důsledně, avšak začínají se prosazovat pojmy jako obec, zejména v souvislosti s vydáním zákona o obcích (obecního zřízení) z roku 1990.

Podstatná transformace byla zahájena v územním plánování. Byť i nadále platila obecně matice shora popsaných devíti územně plánovacích nástrojů, a to pro velké územní celky, sídelní útvary a zóny, pořizování těchto dokumentací již bylo postupně omezováno na kategorie vhodné pro příslušná území: územní prognózy pro velké územní celky, územní plány pro obce a města, územní projekty pro zóny. Postupnou proměnou procházelo i pojetí smyslu plánování samého: závaznými měly být nadále základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, které byly stanoveny v regulativech funkčního využití a prostorového uspořádání území; ostatní části řešení pak měly mít důsledně povahu směrnou. Toto směřování bylo následně potvrzeno též novelou vydanou v roce 1998, zejména tlakem na právní status pořizování jakožto výkonu samosprávné (samostatné) působnosti. Poněkud změněna (byť pouze zárodečně) byla rovněž pravidla pro projednávání pořizovaných dokumentací s veřejností, a to - mimo jiné - též v souvislosti s přijetím zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který vytvořil platformu pro obnovu občanské společnosti.

Nikoli nevýznamné změny byly provedeny též v části upravující územní řízení. Nicméně pro průběh řízení byla značnou překážkou skutečnost, že sice byla uplatňována důsledně koncentrační zásada řízení, avšak dotčené orgány státní správy při ochraně jim svěřených veřejných zájmů vydávaly nesjednocenou a velmi různorodou formou **vyjádření, stanoviska, závazná stanoviska** (tudíž podmiňující správní úkony), ale také **správní rozhodnutí** (podmiňující správní akty), což prakticky znemožňovalo efektivní rozhodování v případech, kdy nastaly mezi konkrétními veřejnými zájmy rozpory (v takových případech byla nezbytná změna příslušného správního rozhodnutí cestou standardního správního řízení, přičemž meritorní řízení muselo být pro takový případ přerušeno.

Stavební řízení nedoznalo zásadních změn. Pro „drobné stavby“ zůstala zachována možnost postupovat bez vydávání stavebního povolení i bez ohlašování. Pro stavby jednoduché pak zůstala zachována možnost ohlášení stavby, přičemž souhlas s ohlášenou stavbou musel být vydán do 30 dnů. Pokud nebylo možno stavbu realizovat na ohlášení, považovalo se toto ohlášení za podanou žádost o stavební povolení.

Součástí stavebního zákona bylo i nadále vyvlastňovací řízení.

Souběžně s tímto zákonem byl připraven a ČNR projednán a schválen zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, jímž byla obnovena stavovská profesní samospráva, zlikvidovaná komunisty v roce 1951. Ve stavebním zákonu (ne ještě zcela důsledně, což ostatně platí dosud) byly vymezeny tzv. „vybrané činnosti ve výstavbě“, a to projektování a provádění staveb.

#### 2.4. Koncepce změn stavebního zákona novelou z roku 1998

Další zásadní novelu přinesl zákon č. 82/1998 Sb., kterým stavební zákon významně pokročil především v oblasti územního plánování. Základní tendencí bylo důsledné prosazení plánovací činnosti jakožto výkonu samostatné působnosti (samosprávy). Novelizována byla souhrnně zejména ustanovení týkající se územního plánování, a to jednak územně plánovacích podkladů, jednak jednotlivých druhů plánovacích dokumentací. Důsledně se rozlišuje mezi závaznou a směrnou částí; směrná část byla chápána jako jakýsi interpretační klíč plánovací dokumentace. Tento přístup však nebyl uplatňován důsledně a velmi často se stávalo, že skutečnosti neprojednatelné pro svůj charakter a podrobnost jako součást závazné části byly zahrnuty do části směrné, s níž se však následně nakládalo jako s částí závaznou (viz například územní plán sídelního útvaru hl. m. Prahy z roku 1999, účinný od 1. 1. 2000), což vyvolávalo potřebu častých změn a působilo (a dodnes působí) nestabilitu a právní nejistotu. Tuto situaci navíc vyhrotil rozsudek Nejvyššího správního soudu, který prakticky eliminoval možnosti tzv. „úprav směrných částí“, jak je předvíдалa přechodná ustanovení zákona č. 183/2006 Sb. (§ 188).

Důsledněji byla rovněž respektována existence obcí (územní plán sídelního útvaru je nahrazen územním plánem obce), nově bylo instrumentárium obohaceno o plán regulační (historicky známý z rakouské a

prvorepublikové právní úpravy pod názvem „*plán polohy*“). Ponechán byl pouze pojem „vyšší územní samosprávný celek“, neboť nebyla ještě dokončena územně správní reforma, která byla provedena souborem zákonů v roce 2000 [zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) – na základě ústavního zákona 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, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze].

Posilován byl smysl a účel „urbanistických studií“ jakožto velmi pružného nástroje pro prověřování územních podmínek v různých měřítkách.

V případech územního řízení byly provedeny pouze dílčí změny. Doplněn byl nový typ územního rozhodnutí (o dělení a scelování pozemků). Sám proces územního řízení ovšem zásadně dotčen nebyl a obtíže způsobené souběhem několika typů nových nebo zachovaných správních řízení (a vydávaných rozhodnutí) - zejména podle zákona o státní památkové péči a zákona o ochraně přírody a krajiny (resp. souběžného posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., který byl následně nahrazen ještě více zatěžujícím zákonem č. 100/2001 Sb.).

Snaha o určité zjednodušení procesních podmínek ve stavebním řízení omezením okruhu účastníků řízení byla zvrácena dvěma nálezy Ústavního soudu publikovanými v roce 2000 ve Sbírce zákonů. Postavení účastníků řízení bylo již v roce 1992 přiznáno též „občanským sdružením“ podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, a to zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jakož i zákonem č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [nahrazeném v roce 2001 zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)]. Toto postavení bylo následně přiznáno těmto sdružením též zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jakož i zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

## 2.5. Změna stavebního zákona novelou z roku 2000 a proměna způsobená vydáním zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákona č. 150/2002 Sb., o soudním řízení správním, a zřízením Nejvyššího správního soudu

Jakkoliv se jednalo v tomto roce o novelu pouze dílčí, její důsledky byly zásadní; touto novelou bylo totiž narušeno dosavadní směřování stavebního práva, zejména na úseku územního plánování. Pořizovatelské činnosti, která je nedílnou součástí plánovacích aktivit, byl přidělen v rámci systému výkonu veřejné moci status „přenesené působnosti výkonu státní správy“, čímž došlo k zásadnímu průlomů dosavadní koncepce plánovacích činností jakožto činností výsostně samosprávných.

Zásadním důsledkem bylo především převzetí této koncepce do nově připravované právní úpravy v roce 2006, čímž byl založen velmi komplikovaný, vnitřně inkonzistentní a problematický podvojný výkon plánovacích činností v režimu samostatné působnosti (schvalování a vydávání) a přenesené působnosti (pořizování) – dokonce tak nesmyslně, že územní studie (náhrada za urbanistickou studii) je pořizována výlučně pořizovatelem bez účasti a součinnosti samosprávy /sic!/. Za pořizený a vydaný územní plán nebo regulační plán ovšem odpovídá obec, která je také pasivně legitimována ve správně soudních sporech o přezkum vydaných opatření obecné povahy.

Mimořádný význam přinesla nová právní úprava **správního soudnictví**, která se promítla v budoucnu do všech sfér upravených stavebním zákonem. Judikatura ve správním soudnictví se stane v budoucnu zcela zásadní součástí správního rozhodování (byť zdaleka ne ve všech případech pozitivně, přesto pozitivní vliv správního soudního rozhodování významně převládá).

Zásadní proměnou prošel před vydáním nového stavebního zákona též **správní řád**, a to vydáním velmi komplexní (byť v některých pasážích nejednoznačné) právní úpravy zákonem č. 500/2004 Sb. Tento zákon přinesl některé nové (ne zcela vyzkoušené) právní instrumenty, které byly následně inkorporovány do stavebního zákona a v některých případech způsobily a působí dosud značné problémy. Jedná se především o některé typy procesů, které měly vést ke zjednodušení (souhlasy, veřejnoprávní smlouvy subordinační, opatření obecné povahy, vydávání závazných stanovisek a podobně). Na druhou stranu zcela nepochybně vytvořil tento zákon v části zvláštních ustanovení o správním řízení i určité možnosti efektivnějšího procesního postupu (zejména možností spojování správních řízení, rozhodování v části věci a podobně).

Změnu přinesl nový správní řád též ve vytyčení okruhu účastníků řízení a přiznal toto postavení výslovně též **občanským sdružením**, stanoví-li to zvláštní zákon (§ 27 odst. 3). Nový občanský zákoník (vydaný zákonem č. 89/2012 Sb.) pak nahradil pojem občanské sdružení pojmem (zapsaný) **spolek**, jehož právní status podrobně upravil v ustanoveních § 214 až § 302.

V roce 2005 též Ústavní soud radikálně změnil procesní podmínky prohlašování nemovitých kulturních památek, když podřídil tento proces správnímu řádu a zároveň jednoznačně určil, že vlastník nemovité kulturní památky nemůže být z tohoto procesu vyloučen a přísluší mu, pochopitelně, postavení účastníka správního řízení (což až do vydání tohoto nálezu neplatilo!/).

V souvisejících právních předpisech však k podstatnějším změnám nedošlo a obtíže působené duplicitou nebo dokonce triplicitou správních řízení a jejich zneužívání některými účastníky řízení zůstalo zachováno.

## 2.6. Vyvlastňování

Právní úprava vyvlastňování byla obsažena ve stavebním zákonu, a to od roku 1976 až do roku 2006, kdy byl vydán nový stavební zákon bez této pasáže, která byla nahrazena zcela novou právní úpravou zákonem č. 184/2006 Sb. V průběhu legislativní přípravy nové právní úpravy stavebního práva byla zvažována varianta, že se vyvlastňovací řízení povede vždy důsledně jako řízení soudní. Přednost nakonec dostala varianta samostatné právní úpravy svěřující rozhodování o vyvlastnění stavebním úřadům jakožto úřadům vyvlastňovacím, a to s odůvodněním, že vyvlastnění samo má především základ technický, resp. územně technický, přičemž zásadní zásah do vlastnických práv způsobených rozhodnutím o vyvlastnění bude korigován soudním přezkumem ve správním soudnictví, které bude pro tento účel lépe disponováno než standardní civilní soudy.

### 3. Základní parametry nové právní úpravy [2006 – zásadní novely: 2012 / 2017]

#### 3.1. Stavební zákon z roku 2006 – jeho základní koncepce a předvídané problémy

Dne 1. ledna 2007 nabyl účinnosti nový stavební zákon, vydaný jako **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)**, ve znění zákona č. 68/2007 Sb. Jak název sám napovídá, základní koncepce stavebního zákona setrvala na modelu z roku 1976, to jest na společné úpravě územního plánování a stavebního řádu. Oproti předchozí právní úpravě byla vyjmuta pasáž o vyvlastňovacím řízení, které je nyní upraveno normou samostatnou, a to **zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)**; základní pojetí vyvlastňovacího řízení však zůstalo zachováno. Oproti předchozí právní úpravě také byla poněkud změněna struktura zákona – do úvodních částí byla přesunuta jednak terminologie, jednak společná ustanovení o výkonu veřejné správy na úseku stavebního zákona.

Ke stejnému datu nabyly též účinnosti prováděcí **vyhláška MMR č. 498/2006 Sb., o autorizovaných inspektorech, vyhláška MMR č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, vyhláška MMR č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vyhláška MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vyhláška MMR č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření a vyhláška MMR č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu**. Kromě těchto nových předpisů byla novelizována **vyhláška MMR č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu** (ve znění vyhlášky č. 491/2006 Sb.) vyhláškou MMR č. 502/2006 Sb. Zachována zůstává **vyhláška č. 369/2001 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace** (ve znění vyhlášky č. 492/2006 Sb.). Všechny předpisy jsou součástí publikace v aktuálním (rozsáhle novelizovaném, popřípadě novém) znění a budou uvedeny samostatným textem a doplněny dílčími komentáři.

Nový stavební zákon měl přinést zásadní zjednodušení procedur spojených s územním plánováním a stavebním řádem. Taková očekávání nejsou ovšem zcela reálná a neodpovídají ani současnému vývoji ve světě a u nás. Tato skutečnost je dána technickými a technologickými možnostmi současného člověka, jimiž je s to radikálně proměňovat svět, na jedné straně (vyvolávajícími nezbytnost ochrany řady veřejných zájmů), a ochranou práv všech, jichž se stavění dotýká, na straně druhé (projev demokracie společnosti). Stavební zákon tak vytváří páteř veřejné správy území pro celou řadu dílčích oborových právních předpisů, zejména zákona o péči o život a zdraví člověka, zákonů o péči o přírodní složky životního prostředí, zákona o památkové péči a podobně, neboť územně plánovací dokumentace je základním a rozhodujícím právním nástrojem pro právně relevantní vyjádření shody dosažené pospolitostí obývající a spravující určitý správní celek o usměrňování vývoje tohoto celku a o způsobech výkonu této správy. Jinak řečeno: stavební zákon vytváří základní procedurální rámec pro uplatňování rozsáhlé škály právních předpisů uplatňovaných při využívání území: k památkové péči, k ochraně přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, k ochraně vod, k ochraně ovzduší, k řešení odpadů, k hygienickým podmínkám, k technickým podmínkám dopravním (v široké škále dopravních aktivit) a inženýrským, k ochraně protipožární a podobně. Přetrvávající mimořádně rozsáhlý resortismus českého (veřejného) práva, přebujelost zákonů a především podzákoných právních předpisů – a v neposlední řadě také jejich kvalita, resp. nekvalita legislativně technická a jazyková je zároveň ovšem největší překážkou a brzdou jak účinného rozhodování, tak účinné ochrany práv účastníků procesů vedených podle stavebního zákona. V důsledku tohoto stavu existuje značné množství dotčených veřejných zájmů a tedy také dotčených správních úřadů, jejichž množství nebylo omezeno. Omezen však nebyl, žel, ani počet speciálních stavebních úřadů a tedy také speciálních stavebních řízení, v nichž se i nadále v



samostatných správních řízeních speciálních (vodoprávním, o pozemních komunikacích, o civilním letectví, o dráhách) vydávají samostatná správní rozhodnutí.

Stavební zákon a změnový zákon ovšem určité zjednodušení [v souběhu s novým správním řádem a částečně též novým soudním řádem správním] přinesly alespoň potud, že ve většině těchto případů jednak přesněji specifikovaly konkrétní správní a věcnou působnost jednotlivých dotčených správních úřadů, a to ve vztahu k územnímu plánování, územnímu řízení a ke stavebnímu řízení, jednak uložily vydávat „toliko“ **závazná stanoviska** (§ 149 sř), která nejsou samostatným správním rozhodnutím, jednak výslovně uložily správním orgánům zachovávat kontinuitu svých vyjádření. Protože nejsou závazná stanoviska samostatným správním rozhodnutím, nelze se proti nim odvolat přímo, nýbrž pouze prostřednictvím meritorního rozhodnutí (územního rozhodnutí, stavebního povolení). V takovém případě ovšem přezkoumává toto závazné stanovisko resortně nadřízený správní orgán, čímž se celá procedura opět podstatně brzdí. Negativní závazné stanovisko pak znamená, že meritorní správní řízení **musí být zastaveno**. Protože řada těchto stanovisek musí být opět opatřena – proti veškeré logice koncentrace a ekonomie řízení – předem (ba dokonce jsou do tohoto režimu zahrnuti i vlastníci sítí technické infrastruktury, byť mají jinak postavení účastníků řízení), je tím koordinující role stavebního úřadu opět podstatně narušena a oslabena. Problémy s tím spojené tak nutně přetrvávají:

**za prvé:** s každým meritorním správním řízením jsou i nadále spojeny procesní náležitosti, které budou umožňovat účastníkům řízení formální procesní kroky brzdící efektivně celý rozhodovací proces bez ohledu na oprávněnost vznášených požadavků a námitek; i bez samostatných správních řízení se jen prostým součtem jednotlivých procesů a s nimi spojených lhůt dá znovu dospět k dlouhým měsícům, ba létům trvání správních řízení v jedné jediné správní věci, přestože základem má být zákon stavební a jeho dvě základní správní řízení: **řízení územní a řízení stavební**, se zvláštním důrazem na řízení územní;

**za druhé:** správní orgán, který má koordinovat rozhodování o stavbách a dalších aktivitách v území, je takto postaven před situací, kdy nemůže fakticky správním řízením koordinovat různé zájmy a dohadovat jejich obsah a rozsah (koncentrační zásada řízení), neboť je již vázán závazným stanoviskem, jehož obsah lze měnit jen značně obtížně, nikoliv přímým vyjádřením zástupce dotčeného správního orgánu v příslušném procesním stadiu; celým procesem tak budou i nadále rozměňovány konkrétní povinnosti i práva. Zvláště frapantním příkladem této státně středné koncepce je možnost prolongace lhůt k vyjádření, poskytnutá zákonem dotčeným správním orgánům v procesu pořizování územně plánovací dokumentace. Ochrana oprávněných zájmů a práv účastníků řízení, jakož i ochrana dílčích chráněných veřejných zájmů, se tak nelepší, neboť je do značné míry omezen prostor pro jejich účinnou a účelnou vzájemnou koordinaci a společné projednávání.

V souvislosti s novým stavebním zákonem byla provedena též rozsáhlá novelizace více než čtyřicítky zákonů, jichž se nová právní úprava přímo dotkla, a to **zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění**. Jedná se především o právní předpisy upravující ochranu některých speciálních veřejných zájmů v území, jimiž se stanovuje a určuje postavení dotčených správních orgánů a rozsah jejich působnosti v procesu územního plánování a správních procesů vedených podle stavebního zákona nebo v přímé souvislosti s ním. Tyto změny rovněž reagují na nový správní řád a na změnu některých instrumentů ve stavebním zákoně nově využívaných – jedná se především o opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, závazná stanoviska a podobně.

Významné jsou též širší souvislosti a propojenosti se správním řádem, zejména podoba a aplikace závazných stanovisek, zvláštní případy správních řízení (specificky možnosti spojování a rozdělování správních věcí a mezitímní rozhodování), opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy jakožto náhrada za správní rozhodnutí (podmíněná ovšem souhlasem všech osob, které by byly ve věci účastníky řízení).

V čem snad je či může být nová právní úprava stavebního práva přínosná:

- v lepší, byť zdaleka ne dobré formulaci některých pojmů (vymezení definic),

- v konkrétním vymezení odpovědnosti účastníků procesu rozhodování ve výstavbě a výstavby samé, pevnějším a odpovědnějším postavení stavebních úřadů a zejména v postupné privatizaci některých rozhodovacích činností ve výstavbě,
- v lepším vymezení (byť opět zdaleka ne dokonalém) právního postavení orgánů obcí a krajů, jimž se v souběhu s novým správním řádem dostává i postavení dotčeného správního orgánu a posiluje se jejich postavení zejména v územním a stavebním řízení (až dosud jim bylo přiznáno pouze postavení účastníka řízení, s nímž nemuselo být jeho vyjádření – to jest podané námítky – dohodnuto),
- v souběhu s novým správním řádem v možnostech spojovat některá správní řízení, popřípadě naopak od správního řízení některé části oddělit nebo o nich rozhodnout mezitímně,
- v přesnějším určení právního postavení pořizovatele územně plánovací dokumentace, zejména ve vztahu k dotčeným správním orgánům,
- v pokusu, byť zdaleka ne dotaženém do věrohodné podoby, zapojit veřejnost do procesů územně plánovacích,
- v pokusu, rovněž zdaleka ne dotaženém, o zjednodušení rozhodování o některých typech a druzích staveb; sporná zůstává široká aplikace veřejnoprávních smluv i na procesy rozhodování podle stavebního zákona, a to právě s přihlédnutím k zachování nepřehledného a přebujelého souvisejícího právního okolí. To je však – s ohledem na léta přípravy nového stavebního zákona – přece jen poněkud málo.

Základní koncepce zákona nebyla tedy zjednodušením ani v případě územního plánování, ani v případě stavebního řádu. Veškeré postupy, označené nebo deklarované stavebním zákonem jako zjednodušené, neznamenal ani přes provedené novely skutečné zjednodušení, neboť jejich aplikace je podmíněna mnoha věcnými a procesními podmínkami, které realizaci zjednodušených procesů velmi efektivně brání, ba dokonce průběh celého procesu mohou významně zhoršit – jak bude podrobněji uvedeno u některých příkladů. Je tu ovšem ještě jeden, možná nezamýšlený, avšak o to závažnější důsledek: s pojmy zjednodušení, zkrácení a podobně si většina investorů spojuje nejen časové úspory, ale i úspory nákladů na projektovou přípravu stavby, ačkoliv výsledkem využití zjednodušujících procedur může být naopak delší čas a větší rozsah profesních výkonů a tudíž i zvýšené náklady. Koncepce stavebního zákona vychází z logiky, že stavebník je „zločinec“, který musí v řízení prokázat, že jím není, místo koncepce, v níž se na stavebníky hledí jako na slušné a čestné, jejichž případné nekalé úmysly mohou a musí být v řízení teprve prokázány. Svoji skutečnou životnost a aplikovatelnost musí ostatně prokázat i další „zjednodušující“ procesní postupy, například pravidla pro uplatňování námitek v jednotlivých fázích plánovacího procesu a procesů správních, způsoby doručování v případech vydaného územního nebo regulačního plánu, možnosti náhrad územních rozhodnutí opatřením obecné povahy, kterým se vydává regulační plán a některé další, a to nejen s přihlédnutím k účinnosti ochrany práv a právem chráněných zájmů na straně jedné, ale i charakteru, smyslu a účelu plánovacích a správních procesů (například odstranění obavy, že možnosti spojování územního a regulačního plánu nepovedou ve svých důsledcích k postupné degeneraci územních plánů v plány více či méně pouze regulační s důsledky obdobnými, jaké přináší například územní plán hl. města Prahy z roku 1999).

### 3.2. Novela stavebního zákona z roku 2006, provedená v roce 2012 (s účinností od roku 2013), v roce 2017 (s účinností od roku 2018) a v roce 2018

#### 3.2.1. Krátký souhrn základní Koncepce stavebního zákona [2006] a novely [2012] a novely [2017] a novelizace úvodních ustanovení a ustanovení o výkonu veřejné správy

Základní struktura zákona, spočívající ve dvou velkých meritorních blocích – územním plánování a stavebním řádu, zůstala zachována i novým zákonem [2006], a to zčásti s určitým doplněním a rozšířením některých pasáží a naopak se zúžením vypuštěnou právní úpravou vyvlastňování. Přesun doznaly závěrečné pasáže zákona č. 50/1976 Sb., které v novém zákonu stavebním tvoří první dvě úvodní části, věnované výkladu pojmů a stanovení působnosti orgánů veřejné správy. Závěrečné části tvoří ustanovení společná, v dosavadním

zákonu oddělená do samostatných částí. Zásadnější změnou, byť spíše organizačně technickou než koncepční, tak bylo vypuštění části o vyvlastňování, které je nyní upraveno samostatným zákonem. Stavební zákon obsahuje – a to v rozsahu povážlivě omezeném – pouze tzv. vyvlastňovací tituly. Speciální stavební úřady zůstaly zachovány prakticky v nezměněném rozsahu: pomineme-li vojenské stavební úřady a zvláštní postavení některých ministerstev (jiné stavební úřady), zůstaly zachovány speciální stavební úřady pro rozhodování o stavbách leteckých, drážních, pozemních komunikací, vodních děl či samostatně i nadále úřady báňské. Zachování těchto stavebních úřadů nebylo nezbytné ani v případech leteckých a drážních staveb, neboť i v těchto případech musí být rovněž koordinovány i další zájmy v území (nejen tedy odborné záležitosti drážní nebo letecké) – i z tohoto důvodu vedly již podle předchozího stavebního zákona územní řízení stavební úřady obecné, jejichž kompetence však po té končí a do stavebního povolení zasahují tyto speciální stavební úřady samostatnými rozhodnutími, byť jejich zásah do celého procesu není zásadně odlišný od případů ochrany jiných důležitých zájmů v území (ochrana přírody a krajiny, památková péče, humánní či veterinární hygiena atd.). Dotčené správní orgány – přesněji správní úřady (dosud DOSS) zůstaly zachovány rovněž prakticky nedotčeny, čímž byl potvrzen a na dlouhou dobu zřejmě stabilizován mimořádně rozsáhlý resortismus panující v českém právním prostředí. Již v úvodních pasážích byly nově formulovány a následnými novelami [2012, 2017] doplněny některé pojmy, mezi nimiž nejpodstatnější (být zdaleka ne kvalitní, jak uvedeme níže) je nová formulace „zastavěné plochy“ – pojmu, který působil ve správní praxi opakovaně obtíže. V úvodních částech doznala změn též, byl upraven výkon veřejné správy na úseku stavebního zákona, a to specificky pro interpretaci stavebního zákona jedno z klíčových ustanovení – § 4, v němž jsou poněkud zpřesněny podmínky pro vydávání závazných stanovisek a stanovisek dotčených správních orgánů. Jsou-li součástí žádosti varianty, posuzuje je nyní správní orgán všechny a každou samostatně. Ve stávajícím § 13 byly nově vyjmenovány (definovány) obecné stavební úřady a byl vložen nový § 13a, který stanovuje kvalifikační požadavky pro výkon činnosti na obecném stavebním úřadu. Zpřesněny byly působnosti některých správních orgánů jakožto jiných stavebních úřadů v § 16. Zrušen byl zcela zbytečný institut Rady obcí pro udržitelný rozvoj (§ 9), který jen zatěžoval pořizovatelský proces bez jakéhokoliv přínosu, resp. který vytvářel (spíše se jen pokusil vytvořit) jakousi paralelu k formám již existujícím, jimž měla být právní úpravou věnována podstatnější pozornost: mikroregionům obcí a možnostem jejich sdružování pro plánovací činnost.

Novelou [2017] byla provedena zásadní změna v části druhé, a to novelizace ustanovení § 4, které se týká závazných stanovisek a stanovisek a jejich uplatňování ve správních řízeních podle stavebního zákona, jakož i způsobů výkonu kontrolních činností dotčenými správními orgány. Přestože je od samého počátku existence nového správního řádu zřejmé, že právní povaha a důsledky uplatnění závazných stanovisek vyžadují, aby tato stanoviska jakožto vysoce kvalifikované správní úkony splňovala náležitosti odpovídající povaze správního aktu (to jest rozhodnutí nebo usnesení) a aby proto obsahovala „výrok“ a odůvodnění, bylo na základě stávající praxe nutno tuto skutečnost výslovně zavést do právní úpravy – závazné stanovisko musí tedy nyní obsahovat závaznou část („výrok“) a odůvodnění. Přestože obdobně platí ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu v souběhu s § 4 stavebního zákona a § 2 až § 8 správního řádu (základní zásady správního procesu), je zcela evidentní, že dotčené správní orgány ani stavební úřady ani zdaleka nenaplní požadavek vzájemné dohody pod koordinací a kontrolou stavebního úřadu. Součástí novely je rovněž jednoznačné určení povinnosti dotčeného orgánu vykonávat kontrolu plnění jím stanovených podmínek stavebníkem v průběhu výstavby, což dosud tyto orgány pravidelně nekonaly a trvaly na tom, aby za ně kontrolu prováděly stavební úřady. Vedle jiných přínosů by mohl vést takto důsledně uplatňovaný princip k tomu, že dotčené správní orgány budou více zvažovat obsah a dosah jimi stanovovaných podmínek.

Určitým omezením účinnosti a účelnosti závazných stanovisek a možností jejich přezkumu je naopak výslovně vyloučení samostatného přezkumu závazného stanoviska vydaného v první instanci jinou formou než přezkumem meritorního rozhodnutí vydaného v řízení, do něhož bylo závazné stanovisko jako podmiňující vydáno. Zachován zůstal tento přezkum pouze pro závazná stanoviska vydaná nadřízeným správním orgánem. Zrušení podmiňujícího závazného stanoviska po nabytí právní moci rozhodnutí však není důvodem obnovy řízení.

Novelou [2017] doznalo dílčích úprav vymezení pojmů; zjednodušena byla definice obecných technických požadavků na stavby a zejména výčet osob zahrnutých do režimu bezbariérového užívání staveb. Podstatnou změnou je vložení pojmů soubor staveb a stavba hlavní souboru staveb. Užití a výklad těchto pojmů ani v minulosti žádný zásadní problém působit neměl i při prostém odkazu na jejich obecné užívání, byť to kupodivu působilo v praxi mnohdy potíže. Smysl jejich zařazení však plyne z podstatné změny kompetencí stavebních úřadů obecných a speciálních při umísťování a povolování staveb ve společném řízení a při řízeních spojených s posouzením vlivů na životní prostředí podle rozsáhle novelizované části třetí stavebního zákona. Speciální stavební úřady tak nejsou redukovány, nýbrž se naopak jejich působnost rozšiřuje. Na tuto změnu navazuje, resp. s ní úzce souvisí novelizace některých ustanovení části druhé stavebního zákona, zejména změna kompetencí v § 6 a § 7 (pořizování dokumentací a vydávání závazných stanovisek a stanovisek k souladu záměrů s cíli a úkoly územního plánování): orgán obce s rozšířenou působností jakožto úřad územního plánování „vydává závazné stanovisko podle § 96b, není-li příslušný krajský úřad“; orgán kraje „vydává závazné stanovisko podle § 96b u záměrů nacházejících se ve správních obvodech několika obcí s rozšířenou působností“; novelizace ustanovení § 13, § 15 a § 16, jimiž se vymezují kompetence obecných stavebních úřadů a stavebních úřadů speciálních.

### 3.2.2. Koncepce územního plánování a změny této části

V části územního plánování byly zákonem v roce 2006 doplněny některé nové nástroje, zejména územně analytické podklady a dokument pro území celého státu (politika územního rozvoje), a některé dosavadní nástroje byly poněkud posunuty především doplněním zvláštní fáze, a to fáze řízení o příslušné územně plánovací dokumentaci, ukončené vydáním opatření obecné povahy. Ustanovení o územním řízení, tvořící již tradičně závěr části věnované územnímu plánování [obohacené o zjednodušené územní řízení a vydání územního souhlasu, jakož i o rozlišování územních rozhodnutí (doplněných o rozhodnutí o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území) a územních opatření (o stavební uzávěře a asanaci území)], je doplněno novými nástroji souhrnně pojmenovanými jako „úprava vztahů v území“, a to předkupní právo a náhrady za změnu v území. Určitý, byť proti původním představám značně redukováný průnik ekonomických souvislostí do pořizovatelských a správních procesů představuje též dohoda o parcelaci a plánovací smlouva. Obdobně značně problematické novum (zejména v podobě obsažené v přílohách k příslušné prováděcí vyhlášce) byla a stále je rovněž územně plánovací informace, jíž jsou podmíněny některé procesní kroky jak v územním plánování, tak v územním řízení – a do novely [2012] i při ohlašování staveb. Lze-li změny provedené touto novelou v části první a druhé stavebního zákona označit za změny spíše povahy dílčí, byť některé dosavadní nedostatky neodstraňují, pak od části třetí stavebního zákona se jedná často o zásahy naprosto zásadní. S připomenutím předchozí druhé části byla upravena kvalifikační kritéria též pro výkon pořizovatelské činnosti (§ 24). Víceméně zachováno bylo ustanovení § 21 o územně plánovací informaci, čímž rozpor mezi správním řádem, na nějž se ustanovení stavebního zákona odkazuje, zůstává prakticky zachován. V územním plánování samém jsou novelou [2012] podstatně dotčena a přepracována ustanovení o politice územního rozvoje, o zásadách územního rozvoje, územním plánu (obce) a regulačních plánech; dodatečně a v reakci na stav vyvolaný aplikací těchto nástrojů a jejich vydávání opatření obecné povahy byla doplněna ustanovení umožňující zahrnovat do jednotlivých plánovacích dokumentů na jednotlivých plánovacích úrovních jednak skutečnosti jinak příslušející plánovacím úrovním nadřazeným, pokud to nadřazené plánovací orgány svým stanoviskem nevyločí, jednak zákaz zařazování skutečností, jejichž řešení naopak přísluší plánovacím úrovním, resp. dokumentům podřazeným. Dílčích, byť ne nevýznamných změn doznalo územní řízení. Podstatnější je doplnění samostatné úpravy o veřejnoprávní smlouvě subordinační nahrazující některá územní rozhodnutí, nově vložená právní úprava společného územního a stavebního řízení, novelizovaná úprava zjednodušeného územního řízení a vydání územního souhlasu a nově vložená samostatná úprava spojeného vydání územního souhlasu a souhlasu s ohlášenou stavbou – obé znovu zcela zásadně novelizováno [2017]. Velmi podstatnou je novela posuzování vlivu na životní prostředí, které je nyní důsledněji provázáno s územním řízením. Změnou prošlo doručování a rozhodování o námítkách. Zásadním přepracováním prošla ustanovení o úpravě vztahů v území (výsledek ovšem nikterak podstatně nevybočil a od skutečného a

efektivního promítnutí ekonomických vztahů do území a do výstavby zůstal i nadále na hony vzdálen; skutečné pozitivní a negativní externality a jejich důsledky v investiční činnosti tato novela neřeší).

Proces územního plánování byl oproti předchozí právní úpravě popsán zákonem v roce 2006 podstatně rozsáhleji. Například dosavadní fáze pořízení územního plánu kraje a obce a plánu regulačního byly obohaceny o novou fázi, a to specifické správní řízení o zásadách územního rozvoje kraje, řízení o územním plánu obce a řízení o regulačním plánu obce nebo kraje, zatímco fáze konceptu byla ve všech případech územně plánovacích dokumentací – kromě územního plánu [obce] vypuštěna (z územního plánu byla vypuštěna až novelou [2012]). Toto specifické správní řízení bylo ukončeno zvláštním druhem správního aktu, tzv. opatřením obecné povahy, které není ani standardním správním rozhodnutím, ani obecným právním předpisem (obecně závaznou vyhláškou obce nebo kraje). Důvodem pro toto složité, časově zatěžující řešení byla dle důvodové zprávy snaha účinně ochránit vlastnická práva vlastníků přímo dotčených při schvalování a vydávání územně plánovacích dokumentací kraje a obce tzv. veřejně prospěšnými stavbami a opatřeními, což je pojmové označení důvodů pro případné omezení vlastnických práv například novou pozemní komunikací nebo vybudováním nadřazeného systému sítě technické infrastruktury (plynovod, elektrické vedení a podobně). Tohoto nástroje jistě nesmí být zneužíváno, ba ani nadužíváno; nemůže však být prakticky zrušen, neboť je to jeden z mála plánovacích nástrojů obce umožňujících prosazení některých obecně prospěšných záměrů. Sám plán ovšem ještě zdaleka není vyvlastněním samým – je pouze jeho nezbytnou podmínkou a jedním z předpokladů, aby mohlo být v budoucnosti rozhodnuto o případném nuceném omezení vlastnických práv, není-li možno dosáhnout záměru jinou formou, a to přednostně dohodou o směně nebo odkupu.

Mezi územním plánem a územním řízením stojí v těchto případech pravidelně ještě plán regulační – ani ten však ještě není vyvlastněním samým. Toho se dosahuje teprve samostatným správním řízením a rozhodnutím (vyvlastňovacím), které podléhá správnímu přezkoumání a které je následně napadnutelné správní soudní žalobou apelační, rovněž přezkoumatelnou vyšší soudní instancí na základě kasační stížnosti! Z navrhované koncepce nebylo ovšem zřejmé, o čem by měl obecný soud v případě žaloby podané vlastníkem dotčeným například navrhovanou veřejně prospěšnou stavbou, vůbec rozhodovat. Bez podrobnějšího vymezení veřejně prospěšné stavby nemůže posuzovat naplnění základních předpokladů, jimiž jsou již dnes unikátnost řešení, popřípadě jeho zvláště významná ekonomická a společenská výhodnost. Nejvyšší správní soud (který byl v uvedených záležitostech příslušný rozhodovat jednoinstančně v apelačně-kasačním procesu, a to až do novely soudního řádu správního v roce 2011) postupně judikaturou ohraničil rozhodovací prostor, přičemž sice opakovaně deklaroval, že není náhradou plánující obce nebo kraje, nicméně interpretací některých pojmů a postupů (jimž dal podobu algoritmu vydaného formou judikátu pod č. 740 v roce 2006 ve sbírce svých rozhodnutí) do značné míry tento prostor oklestil, a to právě s vážnými důsledky pro samosprávné plánování. Tyto důsledky bylo nutno odstranit novelou [2012], jak podrobněji uvedeme níže. Byl tím do značné míry popřen základní smysl plánovací činnosti obce či kraje jakožto konkrétního politického a právního rozhodnutí o správě svěřeného území, o koordinaci zájmů veřejných a soukromých, o záměrech rozvoje. Je prakticky vyloučeno, aby soud rozhodoval o tom, zda je určité řešení pro lokalitu a komunitu vhodné či nevhodné, popřen by byl smysl dělení moci a s ní spojené odpovědnosti v demokratickém státě; pro příště by bylo nejlépe svěřit plánování rovnou soudům – to ostatně výslovně konstatoval i NSS ve svých judikátech v poslední době publikovaných, jimiž takový postup důrazně odmítl. Vzhledem k podstatně slabší pozici zúčastněných subjektů oproti postavení účastníků řízení ve standardním správním řízení tak postrádá smysl i deklarovaná možnost zjednodušení procesu při uplatňování námitek v navazujících procesních fázích. Je tak důvodná obava, že celý proces vcelku povede jen k dalšímu prodlužování a prodražování procesu pořizování územně plánovací dokumentace a k jeho nižší efektivitě, aniž bude dosaženo deklarovaného cíle – vyšší a efektivnější ochrany vlastnických práv.

Smysluplnější systém územního plánování nepochybně ani cílem nebyl. Nepřehlednost a komplikovanost systému je posílena setrváváním na koncepci přenesené působnosti výkonu státní správy; ve fázi přípravy této nové právní úpravy byl dokonce proces pořizování včetně schvalování územně plánovacích dokumentů cele zařazen do režimu výkonu státní správy v přenesené působnosti, ačkoliv je na první pohled patrné, že

plánování území je především a zejména projevem výsostně samosprávným. V závěrečné fázi přípravy stavebního zákona byl pod tlakem veřejnosti tento koncept opuštěn a zachován alespoň systém stávající – kombinace samosprávy a státní správy – jakkoliv ani to není řešení vhodné. Dílčími přednostmi části o územním plánování tak zůstalo jednak konstituování nového dokumentu na úrovni státu, jehož koordinující role byla v územně plánovací praxi dlouho postrádána (stát nebyl s to být jak dovnitř státu vůči krajům a obcím, tak vně vůči sousedním státům a EU poučeným partnerem), jednak (alespoň zčásti) přesnější vymezení činnosti pořizovatele, jednak výslovně uvedená možnost podmínit výstavbu v rozvojových plochách pořízením územní studie nebo regulačního plánu, dohoda o parcelaci a plánovací smlouva a konečně též systém náhrad za změny v území vyvolané pořízením nové územně plánovací dokumentace.

Novelou [2012] byla v územním plánování samém podstatně dotčena a přepracována ustanovení o politice územního rozvoje, o zásadách územního rozvoje, územním plánu (obce) a regulačních plánech. Dílčích, byť ne nevýznamných změn doznalo územní řízení. Zásadním přepracováním prošla ustanovení o úpravě vztahů v území (výsledek ovšem nikterak podstatně nevybočil a od skutečného a efektivního promítnutí ekonomických vztahů do území a do výstavby zůstal i nadále na hony vzdálen; skutečné pozitivní a negativní externality a jejich důsledky v investiční činnosti tato novela neřeší). V Politice územního rozvoje doznal změny proces pořizování s rozšířenou možností přístupu obcí do projednávání a možností podat připomínky (nikoliv stanoviska, přestože přímý dopad PÚR do území krajů a obcí zůstává zachován). Rozšířena a poněkud jinak systémově zařazena byla ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí. Doplněny byly náležitosti procesu pořizování při aktualizaci z důvodu naléhavého veřejného zájmu. Upřesněn byl rovněž režim uvedení podmínek a skutečností jinak příslušejících plánovací úrovni státu na úroveň krajů; podmínkou jejich zakotvení v zásadách územního rozvoje kraje je souhlas státu (stát uvedení takové skutečnosti ZÚR svým stanoviskem nevyloučí).

Obdobně byly koncipovány i změny ZÚR. Zpřesněno bylo zejména ustanovení § 36 odstavec 2, stanovující podmínky a náležitosti následného prověřování podmínek využití a uspořádání území kraje územní studií nebo regulačním plánem. ZÚR mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a jeho zadání jen v dohodě s obcemi v řešeném území. Významnou změnou je ustanovení (poněkud nedostatečně, ale přece) reagující na nesmyslné podrobnosti neodpovídající příslušným plánovacím úrovním; v případě ZÚR byla v § 36 na konci odstavce 3 doplněna věta „Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.“ Prakticky zcela byla přepracována ustanovení o pořizování návrhu zásad územního rozvoje, o řízení o ZÚR a o aktualizaci ZÚR. Podrobnější popis je uveden v příslušných komentářích této publikace, a proto připomeneme především doplněné ustanovení § 42 o nové odstavce 6 a 7, které stanovují postup v případě, že dojde ke zrušení části zásad územního rozvoje nebo nelze-li podle nich rozhodovat pro rozpor s PÚR anebo bude kraji podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury. Doplněn byl také postup úhrady pořizování ZÚR v případech vyvolaných výhradní potřebou navrhovatele, resp. důsledky schválené PÚR.

Změny v ustanoveních dotýkajících se ÚP [obce] byly obdobné povahy jako v případě ZÚR. I v tomto případě mohou být součástí obsahu ÚP záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí. I v ÚP doznalo podstatnějšího dopracování ustanovení o podmínkách podmiňujícího pořízení RP nebo územní studie, resp. dohody o parcelaci nebo plánovací smlouvy (v souvislosti s navazujícími ustanoveními). I v případě ÚP bylo v § 43 na konci odstavce 3 doplněno ustanovení, že „Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.“ Přepracovány byly rozsáhle též pasáže týkající se pořízení zadání a návrhu. Zásadní změnou bylo vypuštění fáze „konceptu“ územního plánu, která byla nahrazena případným opakovaným projednáním upraveného návrhu, popřípadě až vypracováním nového návrhu. V uvedeném smyslu byly také přepracovány lhůty projednávání, zejména v případě „variantního řešení návrhu“. Podstatně novelizováno bylo ustanovení o návrhu územního plánu se zapracovanými podmínkami pro posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) včetně návrhu případných kompenzačních opatření.

Podrobnější popis bude uveden v příslušných komentářích této publikace a proto i zde pouze připomeneme doplněné ustanovení § 55 nový odstavec 3, který stanovují postup v případě, že dojde ke zrušení části územního plánu (obce) nebo nelze-li podle nich rozhodovat pro rozpor se ZÚR. Doplněn byl také postup úhrady pořizování ÚP v případech vyvolaných výhradní potřebou navrhovatele, resp. důsledky schválené PÚR. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn. Změny doznaly též podmínky pořizování „vymezení zastavěného území“ (§ 59), které bude nyní pořizovat pořizovatel (nikoliv obligatorně obec s rozšířenou působností).

Rozsáhlé změny, resp. přepisu doznala též ustanovení o regulačním plánu. Zachován zůstává model RP z podnětu a na žádost. Změnila se základní koncepce v tom smyslu, že RP již („automaticky“) nenahrazuje územní rozhodnutí, nýbrž je toliko nahradit může; v tomto případě se v regulačním plánu stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje, přičemž stavební zákon stanovuje podrobné podmínky pro případnou náhradu územního rozhodnutí zejména v souvislosti s procesem posuzování vlivu na životní prostředí s přímými důsledky pro předložený návrh RP. Za velmi problematickou nutno ovšem označit úpravu, která stanovuje, že RP vydaný krajem je závazný i pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi, čímž se zmatečnost celého systému územního plánování a logika plánovacích úrovní jenom potvrzuje! Obdobně tehdejšímu znění ustanovení § 88 SZ bylo konstruováno též znění § 66 odst. 3: „v případě, že záměr klade nové nároky pouze na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu nebo na veřejná prostranství, může žadatel místo návrhu plánovací smlouvy doložit smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, které zajistí vybudování nebo úpravu této infrastruktury v rozsahu a čase potřebném pro uskutečnění záměru, a smlouvu s obcí o vybudování veřejných prostranství“. Přepřacováno bylo znění řízení o regulačním plánu, jakož i posouzení regulačního plánu pořizovatelem. S přihlédnutím k povaze RP a jeho blízkosti územnímu rozhodnutí je stavebním zákonem stanovena též doba platnosti, změna a zrušení regulačního plánu (koncipovaná obdobně platnosti vydávaných správních rozhodnutí dle SZ).

Podstatnou změnou provedenou novelou [2017], byť – obáváme se – s ne zcela reálným očekáváním, je vložení tzv. „zkrácených postupů pořizován změn“ zásad územního rozvoje kraje [§ 42a až § 42c], územního plánu obce [§ 55a až § 55c] a regulačního plánu [obnovená ustanovení § 72 až § 75].

V části třetí (územní plánování) byla novelou [2017] v úvodu zpřesněna některá ustanovení týkající se cílů a úkolů územního plánování. Nově je vloženo ustanovení o povinnosti pořizovat územně plánovací dokumentace elektronicky ve strojově čitelné podobě a zejména ustanovení o „oprávněném investorovi“ [§ 23a], jímž se rozumí vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury; pokud takový vlastník splní podmínky stanovené zákonem, je zapsán do seznamu oprávněných investorů a požívá určitých výhod týkajících se informací o zahajovaných, běžících a ukončených řízeních; tímto ustanovením se obdobně jako v zákonu o veřejných zakázkách zohledňuje specifické postavení tzv. „přirozených monopolistů“ v území. Takový postup je nepochybně smysluplný; škoda, že vlastníci, správci a provozovatelé těchto sítí na druhou stranu sami neplní – a to dlouhodobě - informační povinnosti parametrem jimi spravovaných sítí, pro něž měly mít k dispozici vyhotovené digitalizované paspory. Tuto povinnost jim uložil už v roce 2006 nový stavební zákon v ustanovení § 161. Od ledna roku 2012 jsou všichni v prodlení s plněním svých povinností, které je sice pod sankcí, avšak nikdo ji vůči těmto osobám neuplatňuje. Je nutno neustále připomínat, že vlastníci, správci a provozovatelé sítí dopravní a technické infrastruktury nejsou dotčenými správními orgány, nýbrž účastníky řízení se specifickým postavením plynoucím z postavení přirozeného monopolisty. Z tohoto postavení jim plynou určitá práva, ale také řada povinností – zejména poskytovat služby a neodepřít jejich poskytování jen na základě vlastní úvahy.

Upřesněno bylo rovněž ustanovení týkající se územních studií (povinnost revize nejpozději do osmi let od data vložení dat o územní studii do evidence). Důvodem je zřejmě skutečnost, že pořázená územní studie, o níž data byla vložena do evidence, slouží jako nepominutelný podklad pro rozhodování v území. Je proto na místě, aby tato data byla aktuální a rozhodování podle nich relevantní. Aktualizace územních studií je ovšem standardním profesním výkonem pořizovatelovým.

### 3.2.3. Koncepce územního řízení a změny této části

V územním řízení byla od počátku chvála hodna snaha po určitém zjednodušení tohoto procesu, nicméně i v těchto případech (územní souhlas, zjednodušené územní řízení, náhrada veřejnoprávní smlouvou) byl tento postup podmíněn rozsáhlými předběžnými podmínkami, které tuto snahu mohou celkem účinně torpédovat. V části upravující podmínky územního řízení byla dotčena novelou [2012] především ustanovení vstupní, jimiž se vymezuje předmět a zejména případy, na něž se územní řízení a rozhodnutí nevztahuje (§ 78 a § 79 – případy přípustné náhrady ÚŘ a ÚR a případy o vyloučení některých staveb z dosahu ÚŘ a ÚR, s výjimkou případů, kdy se jedná o památky, popřípadě o případy vyžadující EIA; v souvislosti s tím byl i zpřesněn § 80 odst. 3), jakož i nově vložený § 78a, jímž se podrobněji stanovují podmínky uzavření veřejnoprávní smlouvy subordinační, již se může nahradit vydání územního rozhodnutí. Podstatným doplněním (vyvolaným však především ne zcela logickým výkladem SZ ministerstvem) je vložení § 94a a § 96a; v prvním případě se jedná o společné územní a stavební řízení, ve druhém případě o společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru.

Vzhledem k nejasnostem při praktické aplikaci veřejnoprávních smluv na rozhodovací procesy bylo vloženo nové ustanovení podrobně vymezující podmínky uzavření veřejnoprávní smlouvy mezi žadatelem a stavebním úřadem o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Aktivní role je určena žadateli, který předkládá návrh spolu s doloženými závaznými stanovisky nebo rozhodnutími DOSS a se souhlasem osob dotčených záměrem, které by jinak byly účastníky řízení. Návrh smlouvy posuzuje stavební úřad, který pak uzavření smlouvy ediktálně oznámí a doručí obci, není-li sama stavebním úřadem. Účinky veřejnoprávní smlouvy zanikají uplynutím 2 let ode dne její účinnosti, není-li dohodnuta doba delší, nejdéle však 5 let. Podrobněji upraveny byly případy, kdy účinky veřejnoprávní smlouvy nezanikají. Platnost veřejnoprávní smlouvy lze prodloužit a smlouva je přezkoumatelná z moci úřední v přezkumném řízení podle správního řádu. Přezkumné řízení lze zahájit nejpozději do 1 roku od účinnosti veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne účinnosti veřejnoprávní smlouvy.

Změny doznalo rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území, obsahové a formální náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí (zprůsňen byl režim dokládání stanovisek dotčených správních orgánů při podání žádosti, který však byl rozporný s § 4 a s § 89 odst. 1 SZ, jakož i s logikou celého procesu). Rozsáhlých změn doznalo též ustanovení § 87 o podmínkách zahájení územního řízení; podstatnou skutečností bylo doplnění podmínka zpracování dokumentace oprávněnou osobou (projektantem) – jak tomu bylo od počátku pro řízení stavební v ustanovení § 110 odst. 4; tento nedostatek nelze zhojit a je obligatorním důvodem pro zastavení řízení. Doplněno bylo ustanovení § 88, které umožnilo stavebnímu úřadu vyžadovat plánovací smlouvu s obcí nebo vlastníky technické a dopravní infrastruktury, jestliže se záměr dotýká veřejné dopravní a technické infrastruktury ve vlastnictví obce, nebo vlastnictví vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu; pokud žadatel nepředloží požadované smlouvy ve stanovené lhůtě, stavební úřad územní řízení zastaví. Zcela přepracováno je ustanovení § 91 o posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení; rozšiřuje se okruh případů, kdy lze územní řízení spojit s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu u záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii II zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,

- u kterých příslušným úřadem je krajský úřad a
- u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyloučil.

Ani popsaná změna však neléčila neduh české právní úpravy, jímž je souběh různých procesů fakticky identického obsahu (se značnými a zatěžujícími nároky finančními a časovými). Neřešila rovněž problém vymezení okruhu případů podléhajících EIA nebo zjišťovacímu řízení, který neplyne z evropských směrnic a nemá v tomto rozsahu v Evropě obdobu.



Základní zásady pro novelou nově koncipované ustanovení o společném územním a stavebním řízení; tento postup sice předchází právní úprava nevyklučovala, ale nejasnosti právní úpravy a zejména metodické pokyny ministerstva působily zmatek, s nímž si mnohé stavební úřady neuměly poradit. Společné řízení umožněné – mimo jiné – i ustanovením § 140 SŘ) vycházelo ze skutečnosti, že musí být splněny požadavky a náležitosti obou vedených řízení, přičemž posouzení žádosti se děje vždy v souběhu obou příslušných ustanovení SZ (to jest například podle § 90 a § 111). Výroková část společného rozhodnutí obsahuje výrok o umístění stavby a výrok o povolení stavby. Výrok o povolení stavby je vykonatelný nabytím právní moci výroku o umístění stavby.

Zpřesněna či částečně přepracována byla též ustanovení § 95 a § 96 o zjednodušeném územním řízení a vydání územního souhlasu. Zpřesněny byly především případy, kdy jsou tyto postupy přípustné, podmínky a náležitosti podání žádosti a jejího doložení, podmínky doručování a příslušné lhůty. Základní pochybnosti o účelu a smyslu takto koncipovaných „zjednodušených“ procedur však zcela odstraněny nebyly. Bez ohledu na toto konstatování však lze ocenit alespoň snahu po zjednodušení spočívající v možnosti vydat společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Stavebník mohl ohlášený stavební záměr podle § 104 odst. 1 a 2 provést na základě společného souhlasu. Společný souhlas byl doručován stavebníkovi. Současně se společný souhlas doručoval dotčeným orgánům, osobám uvedeným v § 96 odst. 3 písm. d) a v § 105 odst. 1 písm. f) a vlastníkovi stavby, pokud nebyl stavebníkem. Místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud nebyl stavebním úřadem, se souhlas doručoval spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací, vyjma staveb v působnosti vojenského nebo jiného stavebního úřadu, a stavebníkovi spolu s ověřenou dokumentací nebo projektovou dokumentací a štítkem obsahujícím identifikační údaje o ohlášeném stavebním záměru. Dospěl-li stavební úřad k závěru, že žádost o územní souhlas nebo ohlášení stavebního záměru nesplňuje podmínky pro vydání územního souhlasu nebo souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, nebo mohou být přímo dotčena práva dalších osob kromě osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d), postupoval podle § 96 odst. 5. Podané ohlášení stavebního záměru nemělo v tomto případě právní účinky, což byl stavební úřad stavebníkovi povinen sdělit. Společný souhlas nabýval právních účinků dnem doručení stavebníkovi s platností po dobu 2 let ode dne jeho vydání, avšak nepozbýval platnosti, pokud v této době bylo s ohlášeným stavebním záměrem započato. Platnost společného souhlasu nelze prodloužit.

Úplným přepracováním (byť nikoliv opuštěním poněkud zmatené koncepce) bylo ustanovení o úpravě vztahů v území, a to § 101 o předkupním právu a § 102 o náhradách za změny v území. Jak jsme uvedli výše a podrobněji komentujeme u těchto ustanovení, myšlenka zapojení ekonomických parametrů do plánovacích postupů nepostrádala smysl. Každý záměr v území, každá investice má nepochybně kladné externality (přínosy) i záporné externality (zátěže), to jest důsledky pro vlastníky a uživatele (obyvatele) dotčeného území, a je na místě, aby se na přínosech a zlepšování podmínek alespoň částečně spolupodíleli přispěvkem a aby jim zátěže byly alespoň do určité míry kompenzovány. Výsledná podoba však s takovým pojetím prakticky nic společného nemá.

Díličními změnami a doplňky prošla novelou [2017] úvodní ustanovení k územnímu řízení [§ 78 an.]. Významněji bylo dotčeno ustanovení o účastnících řízení [§ 85], zejména vypuštěním spolků, to jest účastníků podle zvláštních právních předpisů; ustanovení o nich jsou nicméně i nadále uvedena u jednotlivých procesů [například v § 89 odst. 4, § 94g, § 94n odst. 3, § 94w odst. 4 – ale také § 114 odst. 1]. Doplněny byly rámcové obsahy dokumentací pro územní řízení (i pro další fáze a stupně zpracovávaných dokumentací); jejich podrobné struktury jsou popsány ve vyhlášce o dokumentaci staveb.

Přepracováno bylo ustanovení § 90 k posuzování záměru žadatele; vypuštěna byla pasáž o posuzování souladu s urbanistickými a architektonickými hodnotami území; zřejmě po sporných zkušenostech s výkony stavebních úřadů bylo toto posuzování rozptýleno do jiných ustanovení zákona a ztratilo svoji pregnančnost. Jeho obsah nicméně nutno a možno dovodit z aplikace ustanovení § 18 a § 19 (cíle a úkoly územního plánování), kde jsou tyto hodnoty a jejich ochrana výslovně uvedeny. Jejich uplatnění bylo svěřeno ustanoveními § 6 a § 96b do rukou úřadů územního plánování. Nepovažujeme tuto úpravu za šťastnou – tím spíše, existuje-li k postupům při posuzování souladu záměru s krajinnými, urbánními a architektonickými hodnotami a respektu ke kontextu

velmi dobré vodítko v podobě judikatury Nejvyššího správního soudu (například v jeho rozsudku NSS ze dne 20. 05. 2010, vydaném pod čj. 7 as 17/2010-101, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Novelou [2018] byly nově stanoveny podmínky pro vydávání závazných stanovisek orgány územního plánování náhradou za nesmyslně novelizované ustanovení § 90, které vedlo (a vede i nadále) k zásadním prodlevám procesním a dalšímu neúměrnému nárůstu lhůt.

Naprosto zásadní změnou provedenou novelou [2017] je svým rozsahem (byť sporným dosahem, jak uvedeme v komentáři níže) zařazení samostatných úprav **tří typů společných řízení**: územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí [§ 94a až § 94i; dříve § 91], společného územního a stavebního řízení [§ 94j až § 94p; dříve § 94a] a konečně společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivu na životní prostředí [§ 94q až § 94z] – tedy celkem 26 nových paragrafů. S touto úpravou navíc souvisí nová znění § 96a a zejména nového ustanovení § 96b, jímž jsou stanoveny podrobněji podmínky vydávání závazného stanovisko orgánem územního plánování, to jest místně příslušným úřadem obce s rozšířenou působností, a nových ustanovení § 184a a § 184b upravujících prokazování vlastnických práv, není-li žadatel vlastníkem pozemku, popřípadě stavby, a to kvalifikovaným souhlas vlastníka, a navazující řízení podle § 3 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Dílčích změn doznala též ustanovení o zjednodušeném územním řízení, územním souhlasu a rozsáhleji ustanovení § 96a o společném oznámení záměru (dříve společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru). Očekávání spojená s těmito instrumenty nejsou zcela reálná. Nejedná se totiž o důsledné sloučení různých procesů do jednoho veřejnoprávního procesu, který by byl důsledně doprovázen také změnou požadavků na obsahy dokumentací, a na okruh veřejných zájmů, jejichž sledování je nepochybným zájmem státu, nýbrž o alternativy ke stávajícím procesům. Případná (často velmi sporná) úspora času nemůže být adekvátně kompenzována též odpovídajícím obsahem dokumentace. Lze předpokládat, že potenciální žadatelé o společná řízení je nebudou uplatňovat, neboť by riskovali opakované přepracování (rozsáhlé a tudíž drahé) dokumentace na základě výsledků veřejného projednávání (neboť dokumentace pro společné územní a stavební řízení, spojené navíc s posouzením vlivu na životní prostředí, která musí splňovat co do podrobnosti náležitosti obou, resp. všech tří procesů).

#### 3.2.4. Koncepce stavebního řádu a změny této části

Stavební řád vykazuje relativní stabilitu a kontinuální vývoj již po dobu více než jednoho a půl století, to jest od dob Rakouského císařství. Stavební zákon z roku 2006 však přesto vnesl do právní úpravy některé inovace, které i přes kritiku odborné veřejnosti zákonodárce prosadil. Jednalo se o naprosto novou koncepci ohlášení, jinak dobře míněnou činnost autorizovaných inspektorů (se snahou postupně nahrazovat současný systém svou správních procesů s mnoha překryvy pouze procesem jedním) a oznámení o užívání stavby nebo kolaudační souhlas. Všechny tyto inovace novelami buď již vzaly za své, nebo byly zásadním způsobem rekonstruovány. Stavební řád poněkud rozšířil okruh staveb, k nimž není třeba ani povolení, ani ohlášení, resp. okruh staveb, k nimž postačuje ohlášení, přičemž však i pro stavby bez ohlášení se vyžadoval i nadále ve většině případů nejméně územní souhlas [§ 96 odst. 2 písm. a) SZ, v němž je uveden výslovný odkaz na § 103 SZ, přičemž obě tato ustanovení byla v případě stavebních úprav a udržovacích prací v přímém konfliktu s ustanovením § 81 odst. 3 SZ], pro stavby ohlašované podle § 104 odst. 2 písm. a) až d) se vyžadovala územně plánovací informace; ve všech ostatních případech v § 104 odst. 2 uvedených dále též nejméně územní souhlas. Zákon zavedl nový nástroj, a to „zkrácené stavební řízení“ a v souvislosti s ním též novou autorizaci „autorizovaný inspektor“ – jakýsi pokus o privatizaci některých procesů vedených podle stavebního zákona, a to tam, kde mají tyto procesy především „technologický“ charakter (jak ohlášení, tak tento nástroj byly významně novelizovány). V tomto smyslu se začalo stavební řízení poněkud vzdalovat územnímu rozhodování, jehož veřejný charakter jej naopak přiblížil plánovacím procesům, v čemž ostatně víceméně sleduje – s určitými drobnými odchylkami – předchozí právní úpravu, zejména její vývoj po roce 1998. Nově obsahoval přesnější vymezení odpovědnosti osob zúčastněných v procesu výstavby. Koncepce stavebního řádu zůstala v principu zachována i po novele [2012]; přesto doznala jednotlivá ustanovení „zásadních“ přepracování v tom smyslu,

že ve výčtu staveb (§ 103 a § 104 odst. 1) doznala dílčích změn a upřesnění, aniž však opustila výčet konkrétních staveb k označení těchto staveb obecnými definičními znaky. Podstatnější proměnou prošla ustanovení o ohlášení, která trpěla mnoha nejasnostmi – zejména o lhůtách a o obsahu a rozsahu předkládané dokumentace a dokladů (a to podle jednotlivých druhů ohlašovaných staveb). Právní úprava ohlášení se novelou [2012] vrátila naštěstí k modelu předchozí právní úpravy pro případ, dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru; v takovém případě rozhoduje stavební úřad usnesením o provedení stavebního řízení, toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat. Stavební řízení je zahájeno dnem podání ohlášení; podané ohlášení se považuje za žádost o stavební povolení. Pokud je to pro posouzení stavebního záměru nezbytné, vyzve stavební úřad stavebníka k doplnění žádosti, maximálně však v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Zcela zásadní proměnou prošlo ustanovení § 117 o tzv. zkráceném stavebním řízení. Koncepce zkráceného stavebního řízení však v sobě obsahovala mnoho skrytých i zjevných nedomyšleností, které ve svých důsledcích vedly k opakovanému zneužívání a zpochybňování celého systému a vyvolaly řadu soudních správních sporů.

Jak již bylo řečeno výše, novým prvkem ve stavebním řádu byla **osoba autorizovaného inspektora**, s nímž může expertně spolupracovat stavební úřad a především by mohl na základě smlouvy zadat provedení (pod poněkud zavádějícím názvem) „zkráceného stavebního řízení“ stavebník sám. Výsledkem mohlo být osvědčení o proveditelnosti stavby – certifikát – a zároveň stanovený harmonogram kontrolních prohlídek pro provádění stavby. Kondicionálu užíváme proto, že podmínkou takto uzavřeného zkráceného stavebního řízení musel být souhlas všech účastníků řízení a stanoviska DOSS souhlasná a bez podmínek. Pokud ho nebylo dosaženo, musel autorizovaný inspektor předat věc k rozhodnutí o námitkách stavebnímu úřadu. Jen na okraj připomínáme, že mezi požadavky na jmenování autorizovaným inspektorem patří nejen absolutorium příslušné vysoké školy, patnáctiletá profesní praxe v navrhování/projektování staveb a prvoautorizace v jedné z obou profesních komor, ale také absolvování odborné zkoušky z oboru a z práva; jen sotva lze očekávat, že stavební úřady i velkých obcí budou disponovat obdobně kvalifikovanými osobami. Zcela zásadní proměnou prošlo ustanovení § 117 o tzv. zkráceném stavebním řízení. V současnosti bude možné, aby stavebník oznámil stavební záměr s certifikátem autorizovaného inspektora, přičemž celý proces se blíží standardnímu postupu při ohlašování staveb, zejména pak způsobem ediktálního oznámení takto oznámené stavby (doložené všemi doklady včetně certifikátu AI ne staršího tří měsíců) všem, jichž se záměr může dotýkat, k podání připomínek nebo námitek. Teprve oznámený a nezpochybněný záměr je realizovatelný. V případě podaných námitek nebo nesouhlasných či podmiňujících závazných stanovisek musí o věci rozhodnout nadřízený (odvolací) stavební úřad. Autorizovaný inspektor vystavením certifikátu osvědčuje, že posoudil projektovou dokumentaci stavby a k ní připojené doklady podle § 111 odst. 1 a 2 a navrhovaná stavba splňuje zákonem stanovené podmínky pro její provedení z těchto hledisek. Na projektové dokumentaci stavby tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vystavení certifikátu a opatří je svým podpisem a otiskem razítka s malým státním znakem. Certifikát autorizovaného inspektora musí obsahovat kromě identifikačních údajů stavebníka, druhu, účelu a doby trvání stavby a identifikačních údajů o projektové dokumentaci stavby vyhodnocení, zda a jak jsou splněny požadavky § 111 odst. 1 a 2 s podrobným popisem posuzování navrhované stavby s uvedením, jak jsou respektovány zejména podmínky územního rozhodnutí nebo územního souhlasu anebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí, popřípadě regulačního plánu, obecné požadavky na výstavbu a požadavky uplatněné dotčenými orgány a vlastníky dopravní a technické infrastruktury. K certifikátu autorizovaný inspektor vždy připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby. Souhlas osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, se stavbou musí být vyznačen v rozhodující výkresové části projektové dokumentace stavby; stavební úřad sdělí na požádání informace o osobách, které by byly účastníky stavebního řízení podle § 109 písm. g).

Novelou [2017] byla ustanovení o autorizovaných inspektorech rovněž dotčena a drobně upřesněna, a to jednak možností jejich jmenování opakovaně bez omezení na dvě funkční období, jednak a především stanovením podmínek společného výkonu této činnosti jako svobodného povolání dvěma a více osobami.

Podmínky a náležitosti **stavebního řízení** byly měněny spíše dílčím způsobem. Podstatněji byl pouze zpřesněn okruh případů, kdy musí být stavební povolení vydáno (u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak). V případě účastníků řízení byla alespoň částečně upravena podmínka účasti v řízení občanských sdružení v § 109 písm. g): „osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí“. Dílčích zpřesnění doznaly náležitosti a podmínky stavebního řízení, rozsahu a obsahu předkládaných dokladů a podkladů. V § 111 se zpřesňují podmínky přezkoumání souladu žádosti s územně plánovací dokumentací. Významnou úpravou prošlo ustanovení § 115 – o námitkách účastníků řízení stavební úřad nerozhoduje samostatně, nýbrž podle správního řádu a obdobně jako o připomínkách veřejnosti. Novelizováno a zpřesněno bylo rovněž ustanovení o veřejnoprávní smlouvě nahrazující stavební povolení.

Rozsáhlejší novelizace (zpřesnění) se dočkalo i ustanovení § 118 o změně stavby před jejím dokončením, a to zejména postupů povolení v případě žádosti nebo souhlasu v případě ohlášení změny stavby, resp. oznámením v případě aplikace postupu podle § 117 SZ. Zachována zůstává možnost změny stavby, která se nedotýká práv ostatních účastníků stavebního řízení, schválením rozhodnutím vydaným na místě při kontrolní prohlídce stavby. Rozhodnutí se stavebníkovi oznamuje zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchým záznamem o stavbě; stavební úřad jej následně bez zbytečného odkladu zaznamenává do spisu, podle okolností vyznačuje změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo v případě, kdy příslušný dotčený orgán písemně nebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

Novelizována byla též ustanovení týkající se vydání kolaudačního souhlasu. Stavební úřad při uvádění stavby do užívání byl pověřen především zkoumat, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí. Důležitým je zpřesňující ustanovení, které stanoví, že v případě změn českých technických norem nebo jiných technických předpisů, podle nichž byla zpracována dokumentace nebo projektová dokumentace, které nastaly v mezidobě, posuzuje se stavba podle technických norem nebo jiných technických předpisů, které platily v době, kdy byla dokumentace nebo projektová dokumentace zpracována.

Určitého zpřesnění doznal stavební zákon též v záležitosti evidence užívaných staveb, a to s přihlédnutím k některým zjednodušujícím postupům uvádění staveb do provozu a užívání; na požádání stavebníka stavební úřad vyznačuje datum vzniku práva užívat stavbu na kopii oznámení. Dále uvádí označení stavebního úřadu, číslo jednací, datum vyznačení, otisk úředního razítka, jméno a příjmení oprávněné úřední osoby a její podpis; pokud je stavba předmětem evidence v katastru nemovitostí nebo její výstavbou dochází k rozdělení pozemku, doloží stavebník též geometrický plán. Obdobně byla zpřesněna ustanovení týkající se změn v užívání stavby. Pokud je změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, stavební úřad projedná změnu dokončené stavby. Podle charakteru změny dokončené stavby se postupuje podle § 78 až § 96a a § 104 až § 117. V ohlášení nebo v žádosti o stavební povolení nebo v oznámení podle § 117 se současně uvede navrhovaná změna v užívání. Po dokončení změny stavby se podle okolností postupovalo podle § 120 – oznámení o užívání stavby, resp. § 122 – kolaudační souhlas; v oznámení i v žádosti musel být uveden i nový účel užívání.

Rozsáhlejší úpravou prošla část dotýkající se podmínek a náležitostí **odstraňování staveb**, terénních úprav a zařízení (§ 128 an. SZ). O odstranění stavby lze požádat, popřípadě je ohlásit; je-li ohlášení úplné, záměr se nedotýká práv třetích osob nebo není třeba stanovit podmínky pro odstranění stavby nebo podmínky k

zajištění ochrany veřejných zájmů a nejde o případ podle odstavce 6, stavební úřad vydá souhlas s odstraněním stavby do 30 dnů ode dne podání ohlášení. Na vydání souhlasu s odstraněním stavby se nevztahují části druhá a třetí správního řádu. Souhlas obsahuje identifikační údaje o vlastníkovi, údaje o místu a účelu stavby a způsob provedení bouracích prací. Souhlas nabývá právních účinků dnem doručení vlastníkovi. V řízení o dodatečném povolení stavby postupuje stavební úřad i nadále přiměřeně podle § 90 a § 110 až § 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85.

Jedním z přínosů, jakkoliv se může zdát jen marginální oproti všem ostatním částem stavebního zákona, je výslovné uvedení práv a povinností jednotlivých účastníků výstavby, zejména investorů/stavebníků, kteří se často domnívají, že se prostřednictvím autorizovaných osob veškeré odpovědnosti zbavují. Přínosem je rovněž přesnější vymezení vybraných činností ve výstavbě; přestože se ve stavebním zákonu vymezuje též pojem dokumentace pro provedení stavby a jmenovitě se uvádí autorský dozor a technický dozor investora, nejasnosti v důsledku ne zcela kvalitní dikce této části zákona budou zřejmě přetrvávat. Přínosem je rovněž obligatorní kontrola procesu výstavby samé, která byla dosud mimořádně zanedbávána. Za podstatný přínos nutno považovat uložení povinnosti vlastníkům a správcům sítí a zařízení technické infrastruktury poskytovat o těchto sítích informace a nést odpovědnost za informace vadné. Nicméně se ponechává těmto subjektům stále jakési zvláštní postavení účastníků řízení, kteří poskytují do řízení stanovisko, které si již dnes zpoplatňují, čímž vznikají stavebníkům nemalé dodatečné náklady (tím spíše, že proti vši logice i právním předpisům platnost svých stanovisek někteří dokonce časově omezují!).

Určitých úprav doznaly i podmínky kontroly výstavby, a to specificky v § 110 rozšířením plánu kontrolních prohlídek stavby o „plán provedení kontroly spolehlivosti a konstrukcí stavby z hlediska jejich budoucího využití, zpracovaný nezávislým expertem na náklady stavebníka“, což je pouze dílčí výsledek snahy o důslednou kontrolu těch výrobků a konstrukcí stavby, které mají nebo mohou mít mimořádné důsledky pro životy, zdraví a majetky. V uvedené tendenci (opět jen rámcově a ne zcela dostatečně) bylo upraveno znění § 155.

V části čtvrté ve stavebním řádu byla kromě doplněného výčtu staveb bez ohlášení [§ 103] doplněna a zpřesněna ustanovení k ohlášení staveb, zejména rámcové obsahy dokumentací a obsahy žádostí [§ 105 až § 107]. Obdobně byla doplněna též ustanovení ke stavebnímu řízení [§ 110 až § 112]. Rozsáhleji doplněno a zpřesněno je ustanovení § 118 o změnách stavby před jejím dokončením; rozšiřuje se zejména okruh změn, které může stavební úřad odsouhlasit bez správního řízení. Zásadní změnou – byť v podstatě pouze faktickým návratem k předchozí právní úpravě – je po nedobrych zkušenostech s oznámením o užívání stavby a kolaudačním souhlasem návrat ke kolaudačnímu řízení. Od samého počátku bylo zřejmé, že mohou nastat při kolaudaci situace, při nichž je nutno vést řízení a o jejím výsledku relevantně rozhodnout. Vedle obou instrumentů (které rovněž doznaly dílčích zpřesnění) tak bylo zpět zařazeno kolaudační řízení nově vloženým ustanovením § 122a. I přes novelu [2012] se i nadále projevoval proces prostého oznámení o užívání stavby jako nedokonalý, s mnoha spornými dopady – výsledkem je tudíž jeho úplné zrušení novelou [2017].

### 3.2.5. Koncepce společných ustanovení a změny této části

V části páté ve společných ustanoveních byla novou skutečností povinnost uložená vlastníkům technické infrastruktury sdělovat (poskytovat) informace o jimi vlastněných a spravovaných sítích tak, aby přístup k nim byl pokud možno plynulý a rychlý. Nově se v celém procesu využívá zvláštních správních aktů a procesních postupů, jakož i možností určité „privatizace“ celého procesu. Jedná se především o tzv. opatření obecné povahy (konstituovaná novým správním řádem), možností využívat náhrady správních rozhodnutí veřejnoprávními smlouvami subordinačními (veřejnoprávní smlouvy koordinační, to jest smlouvy uzavírané mezi subjekty výkonu veřejné správy navzájem za účelem přenesení určitého rozsahu výkonu veřejné správy, jsou součástí českého právního řádu již delší dobu) a konečně o činnost autorizovaných inspektorů. Některé procesní inovace pak plynou z nového správního řádu – společné řízení, mezitímní rozhodnutí, rozhodnutí v

části věci a podobně. Poněkud, byť nedostatečně, byla zpřesněna ustanovení týkající se vybraných činností ve výstavbě. V § 158 odst. 1 větě druhé byl důsledněji rozlišen blok fází předprojektových od projektových (a projektové dokumentace, jejíž výčet je uveden v § 158 odst. 2). I nadále však nebyl s dostatečnou přesností upraven především výkon autorských dozorů, které ovšem mají z hlediska bezpečnosti staveb a osobní odpovědnosti za řádně provedené a bezpečné dílo zcela mimořádný význam. Rozsáhle byla novelizována ustanovení o přestupcích, správních deliktech a sankcích [§ 178 až § 181 SZ], neboť to bylo vyvoláno určitými obsahovými změnami a doplněními stavebního zákona. Základní koncepce právní úpravy však zůstala zachována. Doplněna byla též ustanovení, která byla původní úpravou opomenuta, zejména v souvislosti s prováděním neohlášených staveb a v souvislosti s činností autorizovaných inspektorů.

V souvislosti s vybranými činnostmi ve výstavbě a s činností autorizovaných osob nutno připomenout řadu ustanovení, jimiž se ukládá stavebníkovi doložit žádost dokumentací vypracovanou oprávněnou osobou, přičemž tento nedostatek je nezhojitelný a je stížen obligatorním zastavením řízení. Jedná se jak o ustanovení zavedená již v roce 2006, tak ustanovení zavedená novelou [2012] a zejména rozšíření této podmínky současnou novelou [2017]. Obligatorní zastavení řízení pro nezhojitelný nedostatek dokumentace, resp. nevyhotovení dokumentace oprávněnou (autorizovanou) osobou je výslovně uveden v ustanovení § 86 odst. 4, § 94d odst. 3, § 94l odst. 5, § 94t odst. 3, § 110 odst. 2 písm. e) a § 110 odst. 4.

Rozsáhle byla novelizována ustanovení o přestupcích, správních deliktech a sankcích (§ 178 až § 181 SZ), neboť to bylo vyvoláno určitými obsahovými změnami a doplněními stavebního zákona. Základní koncepce právní úpravy však zůstává zachována. Doplněna byla též ustanovení, která byla původní úpravou opomenuta, zejména v souvislosti s prováděním neohlášených staveb a v souvislosti s činností autorizovaných inspektorů.

Rozsáhlá přechodná ustanovení se dotýkají zejména níže uvedených skutečností. Významnou úpravou přechodných ustanovení stavebního zákona byla prodloužena lhůta pro obligatorní náhradu územních plánů vydaných podle dřívější právní úpravy (zákon č. 50/1976 Sb.) až do 1. ledna 2021, čímž vznikl prostor pro dokončení pořizovatelských činností, které byly do značné míry dotčeny nejen nedomyšlenostmi v celém pořizovatelském procesu, ale též nedostatkem financí na pořízení plánů, způsobeným současnou krizí veřejných financí (rozpočtů).

Významné jsou též širší souvislosti a propojenosti se správním řádem, zejména podoba a aplikace závazných stanovisek, zvláštní případy správních řízení (specificky možnosti spojování a rozdělování správních věcí a mezitímní rozhodování), opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy jakožto náhrada za správní rozhodnutí (podmíněná ovšem souhlasem všech osob, které by byly ve věci účastníky řízení).

Novelou [2017] byly v části páté poněkud zpřesněny podmínky součinnosti dotčených správních orgánů. Vzhledem k novým ustanovením byl podstatně doplněn výčet skutkových podstat správních deliktů spočívajících v porušení stavebně právních předpisů [§ 178]. Zcela nově byla vložena ustanovení § 184a (souhlasy vlastníků pozemků nebo staveb, není-li vlastníkem stavebník) a § 184b upravující navazující řízení, jimiž se rozumí veškerá správní řízení podle stavebního zákona navazující na posouzení vlivu na životní prostředí [podle zákona č. 100/2001 Sb.]

Drobnou (bohužel) změnou prošlo též ustanovení omezující platnost dosavadních územně plánovacích dokumentací, a to prodloužením lhůty pouze do 31. prosince 2022. Ustanovení § 188 odst. 1 SZ omezuje platnost existujících územně plánovacích dokumentací, a to pod sankcí zneplatnění. Toto mimořádně sporné ustanovení, které bylo mimochodem téměř s každou větší novelou stavebního zákona rovněž novelizováno, působí na pořizování (a v tom zpracování) územních plánů zcela destruktivně, zejména v případě měst o velikosti Brna či Prahy, jejichž problematika daleko přesahuje jejich územní vymezení nejen do sousedícího regionu, nýbrž celostátně. Považujeme toto ustanovení za sporné nejen věcně, ale i z hlediska ústavnosti jako zcela nepřiměřený zásah do působnosti územních samospráv státem. Zjevným důvodem tohoto postupu nebylo zlepšení procesu územního plánování (k tomu nám ostatně poskytla dostatek argumentů celá poněkud

zpackaná právní úprava územního plánování – a nejen jeho, jak dokládá výše popsaný proces novelizací nejen původního znění zákona, ale i ustanovení již novelizovaných), ale snaha dostat celý proces pod centrální kontrolu a získat do rukou nástroje tlaku na samosprávy k prosazování vlastních představ o tom, jak má vypadat správa území.

### 3.3. Nejvýznamnější překážky kladené rychlému a efektivnímu průběhu správního procesu ve výstavbě

Přes opakované přísliby a ujišťování zákonodárce se vůbec nedaří správní procesy zjednodušit a zefektivnit. Opakované (několikrát i velmi rozsáhlé) novelizace platného stavebního zákona a jeho prováděcích vyhlášek nemohou především odstranit základní překážku, kterou je přežívající duplicita až triplicita správních procesů. Ani koncepcí závazných stanovisek nahrazujících podmiňující správní rozhodnutí nebylo dosaženo ekonomie řízení, neboť především se nepodařilo zredukovat velký počet dotčených správních úřadů/orgánů (jejich počet naopak roste!/). Nepodařilo se ani odstranit snahu těchto dotčených orgánů vydávat správní rozhodnutí. Koncepce závazných stanovisek vedla svými důsledky k obdobnému stavu, jaký této právní úpravě předcházela (nesouhlasné závazné stanovisko znamená, že správní orgán vedoucí meritorní správní proces „ukončí dokazování a vydá zamítavé rozhodnutí“). Tato dikce je, žel, aplikována tak, že tyto správní orgány se ani nepokoušejí dosáhnout dohody v dohodovacím řízení podle § 136 odst. 6 správního řádu. Není tak vůbec naplňována koncentrační zásada řízení, stavební úřady nejsou tím, kdo celý proces vede a řídí, koordinuje a dohoduje. Tlak na obstarávání (závazných) stanovisek již samotnými účastníky řízení a přenášení povinností státní správy na ně (v rozporu se základními zásadami správního procesu dle § 2 až § 8 správního řádu v souběhu s § 4 stavebního zákona) působí, že se ze stavebních úřadů stává pouze lepší (lépe placený) poštovní úřad. Rozhodnutí vydávaná ve výstavbě navíc trpí značnými vadami, které vedou při dvouinstančnosti řízení k opakovanému navrácení těchto rozhodnutí k novému projednání a rozhodnutí, což umožňuje některým účastníkům řízení (fakticky bez odpovědnosti a bez jakékoliv materiální/finanční interesovanosti) tento proces prodlužovat. Vzhledem k možnosti dvouinstančního soudního přezkumu (převážně kasačního charakteru) pak další podstatnou překážkou je trvání samého soudního přezkumu a opakující se situace rušení rozhodnutí se značným časovým odstupem, což působí značnou právní nejistotu všech zúčastněných subjektů.

Prokazatelně se nepodařilo dosáhnout zjednodušení volbou tzv. zjednodušených procesních postupů (souhlasů, veřejnoprávních smluv, certifikátů atd.). Doba vydávání (závazných) stanovisek některými orgány (zejména je-li toto jejich stanovisko, jako v případě památkové péče, podmíněno vydáním odborného stanoviska) samo přesahuje daleko lhůty stanovené pro vydání samotného meritorního rozhodnutí – pro tento účel proto volí stavební úřady (často bezdůvodně) cestu přerušování správního řízení, čímž opět mimořádně proloužují čas nutný k vydání správního rozhodnutí. Zachovány zůstaly rovněž speciální stavební úřady, které do stavebního řízení již nevydávají závazná stanoviska, nýbrž podmiňující správní rozhodnutí (silniční, drážní, civilně letecké a vodoprávní), což opět vede ke značné prolongaci času nutného k vydání meritorního správního rozhodnutí.

Obdobné platí v celém rozsahu i pro proces územního plánování, který svou složitostí a základní zvolenou koncepcí způsobil, že územní plány neplní v celistvosti vůbec své poslání, jsou redukovány pouze na podklad pro správní (nikoliv však pro politická) rozhodnutí, a to v takové míře, že se stávají příliš podrobnými a rigidními, což vede k opakovaným změnám a z toho plynoucím nejistotám. Prakticky vůbec nejsou pro rozhodování v území využívány regulační plány.

Současný stavební zákon měl přinést zásadní zjednodušení procedur spojených s územním plánováním a stavebním řádem. Taková očekávání nejsou ovšem zcela reálná a neodpovídají ani současnému vývoji ve světě a u nás, jak již bylo konstatováno. Bez podrobné znalosti délky a způsobů povolování jednotlivých záměrů, bude obtížné správně vyhodnotit a nastavit postupné úpravy, které jsou nezbytné a jež jsou v samostatné působnosti hl. m. Prahy. Nejde jen o samotné stavební úřady, ale i celou sekci rozhodování o území, v níž se soustřeďují rozhodování státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny a památkové péče. Není nutné připomínat význam těchto veřejných zájmů.

Správné pochopení a možnost posouzení úpravy nebo zefektivnění chodu jednotlivých odborů, jež vykonávají přenesenou působnost státní správy, nelze bez odpovídající digitální evidence oběhu spisů a nastavení



zjišťování jednotlivých kroků v procesu vedoucím k povolení záměru a jeho následné realizaci. Ačkoliv existuje databáze sloužící k evidenci a ověření procesu disponování územím vedená na IPR Praha (PDÚ), není tato databáze komplexní a neobsahuje u všech záměrů všechny stupně obsažené v procesu povolení a realizace stavby. Jde také o databázi dobrovolnou, která zahrnuje cca 90% projektů ve fázi územního rozhodnutí. V další etapě výzkumného projektu bude využita pro vytvoření podrobné analýzy a návrhů na možné úpravy územně-správního členění ve vztahu k procesům povolování záměrů alespoň podle stavebního zákona.

Nastavení indikátorů pro sledování procesů v řízeních spojených s realizací záměru je nutné provést se zřetelem na množství procesů, které v základním vyjmenování jsou následující: procesy EIA, územní řízení, stavební povolení, odvolání se proti vydaným rozhodnutím. Je velmi důležité moci dosledovat, u kterých záměrů došlo ke zdržení kvůli napadení rozhodnutí soudní cestou a jak komplikovaný a zdouhavý byl proces ve vztahu k úřadu samotnému.

Je vhodné sledovat a rozlišovat následující indikátory:

- Počet podaných žádostí o EIA
- Počet podaných žádostí o územní řízení
- Počet podaných žádostí o stavební povolení
- Průměrná doba běžících řízení – dle fáze na stavebním úřadu
- Počet běžících případů – podaných podání v běžících řízeních bez přerušení
- Počet běžících případů po vydání rozhodnutí ve 2. stupni u soudu
- Podíl rozhodnutí v 1. stupni, která jsou následně zrušena v rámci odvolacího řízení
- Počet vydaných stavebních povolení

To vše ideálně v rozlišení podle správních lhůt a ve lhůtách delších než 0,5 roku nebo déle než 1 rok pro jednotlivou fázi (územní řízení, stavební povolení, prvoinstanční rozhodnutí, rozhodnutí o odvolání, soudní rozhodnutí, počet zrušených rozhodnutí, opakovaná zrušení a nová projednání téhož záměru).

Nastavení sledování by bylo vhodné provést tak, aby byly výstupy k dispozici ročně, měsíčně a za celé území hl. m. Prahy, dle správních obvodů (Praha 1 až 22) a dle 57 městských částí. Z takto získávaných dat bude možné provádět analýzy a vizualizovat vývoj dle jednotlivých stavebních úřadů, v obdobích konjunktury i ekonomického poklesu a sledovat souvztažnosti na měněnou legislativu a stavební předpisy, kteréžto jsou na území hl. m. Prahy v jeho přenesené působnosti.

K výše zmíněnému je nutné dodat, že je potřeba se v další fázi zaměřit i na další související veřejné zájmy, složitost procesů a přenesenou působnost státní správy, neboť s každým meritorním správním řízením jsou i nadále spojeny procesní náležitosti, které budou umožňovat účastníkům řízení formální procesní kroky brzdící efektivně celý rozhodovací proces bez ohledu na oprávněnost vznášených požadavků a námitek; i bez samostatných správních řízení se jen prostým součtem jednotlivých procesů a s nimi spojených lhůt dá znovu dospět k dlouhým měsícům, ba létům trvání správních řízení v jedné jediné správní věci, přestože základem má být řízení územní a řízení stavební, se zvláštním důrazem na řízení územní.

#### 4. Podzákoné právní předpisy a technické normy – technické normy (ČSN EN) a jejich aplikace v právním předpisu a ve správních rozhodnutích [požadavky na materiály (výrobky a konstrukce) a technologie, smysl a účel technické normalizace – závaznost technických norem, ověřování shody]

Jakýkoliv navrhovaný a na stavbě užitý materiál (včetně výrobků a konstrukcí) a navržená a na stavbě užitá konstrukce a technologie, musí splňovat základní požadavky stanovené právními předpisy. Obdobně je tomu v případě většiny činností souvisejících s projektovou přípravou a realizací stavby. Požadavky na stavby, na stavební materiály, výrobky, konstrukce i na stavby jako celek jsou jednou z mála částí stavebního práva, které bylo v minulosti v rámci Evropských společenství harmonizováno. Již v ustanovení § 47 předchozího stavebního zákona byl obsažen ucelený výčet těchto požadavků, který byl později opakován ustanovením § 156 odst. 1 (jehož znění se nyní pouze odkazuje na příslušné směrnice EU) a § 169 SZ, který byl promítnut též do ustanovení o technických požadavcích na výstavbu (§ 138a) a zejména do celkové struktury a pojetí prováděcí vyhlášky č. 268/2009 Sb. (dříve č. 137/1998 Sb.), o *technických požadavcích na stavby*. Tento předpis doznal novelou určitých změn, avšak zůstává v rozhodující části technických požadavků zachován; jeho náhrada novým předpisem je vázána právě s ohledem na harmonizaci těchto předpisů na notifikační proces, během něhož se k návrhu tohoto předpisu vyjádří zástupci členských států EU. Tato skutečnost by měla být též důvodem k podstatné revizi řady ustanovení zbytných, nebo dokonce nesmyslných. Obdobně jako v případě celého stavebního zákona, i v tomto případě chybí zásadnější koncepční úvaha nad smyslem a rozsahem reglementace nezbytné pro sledování základních zásad bezpečnosti konstrukční, materiálové a provozně-uživatelské a ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Rovněž bude nutno jednoznačně vymezit poměr mezi právním předpisem a technickou normou, neboť v současnosti jsou tyto dvě struktury zaměňovány. Systém uvádění technických norem nebo odkazů na normy je ovšem neujasněný a značně rozdílný všeobecně. Tato koncepční roztříštěnost následně prosakuje legislativní a správní praxí; vedle předpisů využívajících principu předpokladu shody se vyskytují předpisy, které činí technické normy závaznými tím, že na ně přímo odkazují v textu právní předpisu nebo v příloze, eventuálně v poznámkách pod čarou.

ČSN představují technický popis parametrů výrobků, konstrukcí, materiálů i složitějších celků z těchto částí tvořených. Nejsou však právním předpisem a nelze je tudíž aplikovat jako právní předpis. Tento standard byl uveden do českého právního řádu již počátkem devadesátých let (zákonem č. 142/1991 Sb., o československých technických normách, ve znění pozdějších předpisů). Smyslem tohoto rozhodnutí bylo (v souvislosti s výstavbou) uvolnit sešňorovaný proces projektové přípravy staveb a učinit projektovou přípravu stavby rozhodujícím činitelem (až do té doby rozhodující slovo měla dodavatelská sféra, což má svá rezidua dosud). Okruh požadavků na stavby je rámcově vymezen v ustanovení stavebního zákona, avšak rozhodující postavení má zákon o výrobcích, a četná nařízení vlády, která tento zákon provádějí. Výše citovaný zákon byl nahrazen novou právní úpravou a v současnosti tvoří základní kostru právní úpravy pro aplikaci technických norem a odpovídajících výrobků

- **zákon č. 22/1997 Sb.**, o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2000 Sb. (ve znění zákona č. 86/2002 Sb.), zákona č. 102/2001 Sb., zákona č. 205/2002 Sb. (ve znění zákona č. 127/2005 Sb.), zákona č. 226/2003 Sb., zákona č. 277/2003 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 229/2006 Sb., zákona č. 481/2008 Sb. a zákona č. 281/2009 Sb.;
- **zákon č. 102/2001 Sb.**, o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění zákona č. 146/2002 Sb. a zákona č. 277/2003 Sb. [úplné znění zákon č. 348/2004 Sb.], ve znění zákona č. 229/2006 Sb., zákona č. 160/2007 Sb., zákona č. 378/2007 Sb. a zákona č. 281/2009 Sb.;
- **nařízení vlády č. 339/2002 Sb.**, o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem, ve znění nařízení vlády č. 178/2004 Sb.;

- **zákon č. 20/1993 Sb.**, o zabezpečení výkonu státní správy v oblasti technické normalizace, metrologie a státního zkušebnictví, ve znění zákona č. 22/1997 Sb., zákona č. 119/2000 Sb. (ve znění zákona č. 137/2002 Sb.), zákona č. 137/2002 Sb. a zákona č. 309/2002 Sb.;
- **vyhláška MPO č. 486/2008 Sb.**, kterou se stanoví odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem a úplata za jejich poskytování;
- **sdělení MPO ČR č. 238/1997 Sb.**, o pověření Českého institutu pro akreditaci prováděním akreditace.

Mají-li být aplikovány, musí je v určité formě právní předpis převzít. Využití formou legislativního odkazu, který mívá různou legislativní podobu – nejčastěji prostého výčtu odkazovaných a závaznými učiněných norem (vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí některá ustanovení zákona o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů) nebo odkazováním v textu samém, jde proti smyslu nové právní úpravy i proti duchu technické normalizace. V procesu předprojektové a projektové přípravy stavby nese za správnost navrhovaného řešení osobní odpovědnost projektant, který je povinen (obdobně jako jiné osoby při provádění staveb a správní orgány při jejich povolování) dbát základních obecných technických požadavků (jakož i požadavků a podmínek speciálních, stanovených zvláštními právními předpisy) při navrhování, umístování, projektování, povolování, realizaci, kolaudaci, užívání a odstraňování staveb, přičemž odchýlné postupy je povinen řádně odůvodnit, popřípadě je nutno požádat o výjimku v souladu s podmínkami stanovenými zákonem, pokud zákon udělení výjimky připouští; na udělení výjimky však není právní nárok (náležitosti správního řízení o udělení výjimky, jakož i rozsah prokazovaných skutečností, je uveden výslovně v ustanovení § 169 SZ). Jakýkoliv navrhovaný a na stavbě užitý materiál (včetně výrobků a konstrukcí) a navržená a na stavbě užitá konstrukce a technologie tedy musí splňovat základní požadavky stanovené právními předpisy.

Pro stavby je takovým určujícím právním předpisem ustanovení § 2 odst. 2 písm. e), resp. § 156 a § 169 SZ (jedno z mála harmonizovaných ustanovení stavebního práva), kterým se v odstavci 1 ukládá, že pro stavbu mohou být navrženy a použity jen takové výrobky a konstrukce, jejichž vlastnosti z hlediska způsobilosti stavby pro navržený účel zaručují, že stavba při správném provedení a běžné údržbě po dobu ekonomicky odůvodněné předpokládané existence splňuje požadavky na

- mechanickou pevnost a stabilitu,
- požární bezpečnost,
- hygienu,
- ochranu zdraví a životního prostředí,
- bezpečnost při užívání (včetně užívání osobami s omezenou schopností pohybu a orientace),
- ochranu proti hluku,
- na úsporu energie a ochranu tepla;

zatímco projekt tyto požadavky předepisuje a musí tak učinit s podrobností, která stanoví podmínky stavby jednoznačně, stavební firma, která je pověřena provedením stavby, musí doložit (**osvědčit**) splnění podmínek uvedených projektem příslušnými certifikáty (prohlášením) **o shodě**, které budou přiloženy ke kolaudaci. Odpovědnost za splnění projektem předepsaných podmínek pro výrobky a konstrukce nese osoba určená investorem (stavebníkem) a potvrzená stavebním úřadem v příslušném správním rozhodnutí k výkonu odborného dozoru, a to v souladu s ustanovením § 156 a § 169 SZ. Tento stav je v souladu s **pojetím technické normalizace jako podpůrného systému umožňujícího všeobecné využití určitých standardizovaných postupů, avšak nezabraňujícího možnostem individuálního řešení.**

Rámcové pojmové vymezení základních obecných technické požadavky na výstavbu stanoví § 2 odst. 2 písm. e): „*obecnými požadavky na výstavbu obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcím právním předpisem (dále jen „bezbariérové užívání stavby“)*“. Ustanovení § 156 SZ se odkazuje v současně platném znění na příslušné evropské směrnice a nařízení týkajících se technických požadavků (technických norem), které jsou v rámci EU harmonizovány. Způsob aplikace je formulován následně v

ustanovení § 169 SZ, z něhož plyne zmocnění prováděcím právním předpisům stanovit okruhy přípustných výjimek z územně technických i stavebně technických požadavků a podmínek.

Do okruhu obecných technických požadavků na výstavbu patří rovněž požadavky na užívání staveb osobami s omezenými schopnostmi pohybu a orientace (jakési variety základní vyhlášky) a zároveň též samostatně vydané nařízení rady hl. m. Prahy č. 10/2016 Sb. HMP (pražské stavební předpisy). Tento právní předpis vrací do právního řádu některé podstatné pojmy související s uspořádáním zastavěného území, zejména pojmy související s urbánními předpoklady a podmínkami pro umístování staveb a pro kvalitu veřejných prostranství (charakter území, lokalita, areál, blok, stavební a uliční čára, proluka a podobně).

S přijetím právní úpravy stanovující podmínky pro výkon profese architekta, inženýra a technika (činných ve výstavbě) byla ustanovením § 158 až § 160 SZ a například § 6a vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů, svěřena těmto osobám významná kompetence, jejíž prosazování však rovněž naráží na řadu (shora popsaných) překážek, zejména při součinnosti s dotčenými správními orgány. Smysl a účel (poslání) těchto osob velmi dobře vystihuje (překvapivě) ustanovení § 99 odst. 1 zákona o požární ochraně:

*„Autorizovaný inženýr nebo technik, kterému byla udělena autorizace pro požární bezpečnost staveb (dále jen „autorizovaná osoba“), je při realizaci technických podmínek požární ochrany staveb stanovených prováděcím právním předpisem vydaným podle § 24 odst. 3 oprávněn použít postup odlišný od postupu, který stanoví česká technická norma nebo jiný technický dokument upravující podmínky požární ochrany. Při použití takového postupu však musí autorizovaná osoba dosáhnout alespoň stejného výsledku, kterého by dosáhla při postupu podle prováděcího právního předpisu vydaného podle § 24 odst. 3.“*

Důsledky nedostatečného respektování tohoto stavu mají obdobné důsledky jako shora popsané překážky ve správních procesech. Stavební úřady i dotčené správní orgány nejsou opakovaně s to dosahovat shody o navrhovaných řešeních a vyžadují plnění svých požadavků a podmínek, aniž zvažují možnosti koordinace, čímž jsou projektanti nuceni se uchýlovat k řešením často sporným, neekonomickým a především urbanisticko-architektonicky nekvalitním, čímž se celý proces rovněž opakovaně prodlužuje a prodražuje.

## 5. Územní organizace veřejné moci (státní správa a samospráva)

### 5.1. Koncepce správy území po roce 2000

Systém výkonu veřejné moci odpovídá jednak podvojnému výkonu správy na území České republiky, jak byl koncipován reformou veřejné správy, realizovanou především souborem zákonů z roku 2000 a z období bezprostředně následujícího – zejména *zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*, *zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)*, *zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze*, jednak – na úrovni ústředních orgánů státní správy – mnohokrát novelizovaným zákonem kompetenčním (*zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, všechny vždy ve znění pozdějších předpisů); soubor těchto zákonů byl i od roku 2000 opakovaně novelizován, přičemž v obecné správě opuštěný systém okresních úřadů zůstává ve speciální správě, v soudnictví a na dalších úsecích veřejné správy zachován. Tento podvojný systém rozděluje výkon veřejné správy na správu státní vykonávanou buď přímo orgány státu, nebo orgány krajů, popřípadě obcí v přenesené působnosti, jednak na samosprávu územní (obecní a krajskou), popřípadě personální (samospráva profesní); podmínky přenesení působnosti s určením okruhu obcí s přenesenou působností a s působností rozšířenou jsou uvedeny v *zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností*, ve znění *zákona č. 387/2004 Sb.* Novelizace § 4 odst. 1, provedená zákonem č. 191/2008 Sb. umožnila výslovně vést řízení o všech stavbách spjatých se stavbou hlavní. Dosavadní správní praxe při aplikaci nového stavebního zákona ukazuje, že povolování souboru staveb činí stavebním úřadům potíže; poněkud nelogicky a nesmyslně se rozbujela praxe, že přes úzkou spojitost některých staveb doplňkových se stavbou hlavní nejsou tyto doplňkové stavby, pro které často není třeba ohlášení, nebo se ohlašují, jsou z celkového rozhodování o věci vyloučeny. Přitom je tento stav častý, neboť stavebníci kromě stavby hlavní, která vyžaduje vydání stavebního povolení, zamýšlí pravidelně provést i další stavby, u kterých postačí ohlášení stavebnímu úřadu, popř. ani ohlášení nevyžadují. Navrhovaná úprava tak poněkud zpřesňuje stávající ustanovení a stavebním úřadům dává oporu pro komplexní posouzení celého záměru a rozhodnutí o celém souboru staveb bez ohledu na jejich status. Další rozsáhlé novelizace doznalo toto ustanovení zákonem č. 350/2013 Sb., byť se jí nepodařilo nejpodstatnější vnitřní rozpory a inkonzistence stavebního zákona ani zdaleka odstranit.

Ve stavebním zákonu je oddělen výkon správy na úseku územního plánování a na úseku stavebního řádu, přičemž na úseku územního plánování jsou pořizovatelské činnosti výkonem státní správy v přenesené působnosti, zatímco schvalování dokumentů uzavírajících jednotlivé fáze pořizování, to jest dokumentů nejen právní, nýbrž i politické povahy, je výkonem samosprávným. Tento podvojný (dvoukolejný) výkon veřejné správy však působí značné obtíže, neboť některé činnosti – zejména a typicky právě územně plánovací činnost – v sobě obsahují prvky obého v podobě často jen obtížně rozlišitelné. Územní řízení, stavební řízení a všechny další správní procesy jsou přenesenou působností státní správy a výkon správních úředníků odpovědných za jejich řádný průběh se řídí některými speciálními právními předpisy, zejména služebním zákonem (*zákon č. 218/2002 Sb.*), zákonem o úřednících územních samosprávných celků (*zákon č. 312/2002 Sb.*) a vyhláškou o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků (*vyhláška č. 512/2002 Sb.*).

Vedle obecných správních struktur vymezuje stavební zákon především kompetence jednotlivých správních orgánů na správních úrovních obce, kraje a státu. Pořizovatelskou činnost provádí kterákoliv obec, která zajistí výkon této činnosti některým ze zákonem uznaných způsobů. Vhodnou formou je využívání kvalifikovaných odborníků na základě smluvní spolupráci více obcí v mikroregionu. Pokud si obce takovou činnost svými silami nezajistí, budou se muset spokojit s pořizováním zaměstnanci úřadů obcí s rozšířenou působností, u nichž však hrozí (bez ohledu na jejich dobrou vůli a profesionální zdatnost) střety zájmů, neboť budou nuceni hájit přednostně zájmy své obce mateřské. Na tyto hrozící střety zájmů má zákon jen omezené kontrolní mechanismy. Poněkud problematické je konstituování Rady obcí pro udržitelný rozvoj území (§ 9 SZ), byť je

jejich vznik pouze fakultativní, což ostatně odpovídá skutečnosti, že jejich rozhodování nemá žádné faktické právní důsledky.

Působnost na úseku územního plánování je samostatně popsána a určena pro úroveň obcí, krajů a speciálně pro území hlavního města Prahy. Speciální působnost má rovněž ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů. Ústředním orgánem územního plánování je ministerstvo pro místní rozvoj, které je zároveň pořizovatelem politiky územního rozvoje, kterou schvaluje vláda. V případě obcí a krajů je nutno upozornit na skutečnost, že v zákonem vymezených případech mají postavení dotčených orgánů státní správy (k tomu též ustanovení § 136 odst. 2 SŘ), která vydávají závazná stanoviska, jejichž obsah s nimi musí být v případě rozporů dohodnut. Významné je ustanovení § 38 odst. 5 SZ, kterým se ministerstvo určuje příslušným k řešení rozporů při posouzení návrhu zásad územního rozvoje kraje. Při řešení rozporů mezi závaznými stanovisky dotčených správních orgánů vydaných při pořizování územního plánu obce se postupuje podle § 136 odst. 6 v souběhu s ustanovením § 133 odst. 6 SŘ: „Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije na řešení rozporů s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu...“ V souladu s ustanovením § 133 odst. 6 SŘ po dobu určování příslušnosti nebo řešení rozporu neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení.

Soustava obecných stavebních úřadů je uvedena v § 13 SZ. Stavebním úřadem jsou obce, které jím byly k 31. prosinci 2006.

- města a obce, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosinci 2006, a to
- pověřené obecní úřady,
- magistráty statutárních měst, popřípadě úřadů jejich obvodů nebo městských částí, byla-li na ně přenesena působnost statutem [statutárními městy jsou dle zákona o obcích Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav. Dle zákona o hl. m. Praze je statutárním městem též Praha. Územně členěnými statutárními městy, která svým statutem přenesla výkon státní správy na stavební úřady městských obvodů nebo částí jsou Praha, Brno, Ostrava a Plzeň]
- Magistrát hlavního města Prahy a úřady jeho městských částí určené Statutem,
- krajské úřady,
- ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad;

výkon činnosti stavebního úřadu může být přenesen statutem zcela nebo zčásti (statut je vydáván obecně závaznou vyhláškou schvalovanou zastupitelstvem statutárního města, kterou se stanovuje členění správního území města na městské obvody či městské části vymezuje se jim správní působnost; statutem lze svěřit jak přenesenou působnost výkonu státní správy, tak působnost samostatnou, například vlastnictví majetku a hospodaření s ním, sestavování rozpočtu, zřizování a rušení právnických osob). Pokud ovšem svěřuje přenesenou působnost obvodům nebo městským částem přímo určitý zákon, nemůže jím být statutem tato působnost odňata a vykonávána městem.

Z hlediska věcné působnosti se **stavební úřady** dělí na **obecné, speciální, vojenské a jiné** (jimiž se rozumí pro zákonem stanovené případy ministerstvo vnitra, ministerstvo spravedlnosti a ministerstvo průmyslu a obchodu). Speciální stavební úřady jsou stanoveny v § 15 SZ; svoji působnost pak vykonávají na základě speciálního předpisu, a to zákona o civilním letectví, zákona o dráhách, zákona o pozemních komunikacích a zákona o vodách, resp. předpisů horních. V pochybnostech, zda příslušnou stavbu povoluje obecný stavební úřad či speciální stavební úřad, platí stanovisko speciálního stavebního úřadu. Přestože setrvání u speciálních stavebních úřadů je komplikující, lze využívat v případě souběhu procesů obecného stavebního řízení zejména

s řízením o pozemních komunikacích či vodoprávním řízení ustanovení § 140 SŘ a tato řízení spojit do společného řízení.

V případě nejasností o místní příslušnosti se postupuje podle § 11 odst. 2 SŘ, v případě sporů o věcnou příslušnost se postupuje podle § 131 až § 133 SŘ. Postup v případě územní působnosti dvou či více stavebních úřadů v jedné věci stanovuje § 13 odst. 5 SZ tak, že rozhodnutí provede společný nadřízený správní orgán, popřípadě správní orgán jím určený z těch, v jejichž správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit. Toto ustanovení se využívá obvykle především u liniových staveb.

Vyhrazení pravomoci stavebního úřadu (§ 17 SZ) je fakultativní a přichází v úvahu především v případech zvláště obtížných či neobvyklých staveb, staveb s významnými účinky a vlivy na životní prostředí nebo významných kulturních památek. Atrahuje-li nadřízený správní orgán rozhodování ve věci, stává se orgánem prvoinstančním a odvolacím orgánem je stavební úřad jemu nadřízený. V případě atrakce rozhodnutí se stává příslušným i pro záležitosti užívání staveb a kolaudačního souhlasu, předčasného užívání stavby a zkušebního provozu a změn v užívání stavby.

Při vymezování působnosti jednotlivých správních orgánů je nezbytné minimalizovat rozpory a „*usilovat o takový výklad právních předpisů, který směřuje k jasnému vymezení věcné působnosti jednotlivých orgánů tak, aby se tyto kompetence navzájem nepřekrývaly*“. V souvislosti se stavebním zákonem se bude jednat především o činnost a působnost dotčených správních orgánů a jimi vydávaných správních aktů – zejména závazných stanovisek a stanovisek, která velmi často vybočují z rozsahu jim svěřené působnosti. Bude na pořizovateli a oprávněných úředních osobách ve správních řízeních, aby důsledně dbali nejen na jednoznačnost formální a obsahovou těchto správních aktů, ale aby důsledně trvali na odstranění případných vad. V tomto procesu bude nezanedbatelné též úsilí stavebníků a projektantů, neboť častým důsledkem nekvality vydaných správních aktů je zrušení vydaných správních rozhodnutí a neúměrné prodlužování procesu pořizování i správního rozhodování.

Zvláštní pozornosti zasluhuje **koordinované stanovisko**, které je možno vydat (obdobně jako spojit řízení) v těch případech, disponuje-li úřad jakožto dotčený správní orgán působností podle několika zvláštních předpisů, což se bude nejčastěji týkat úřadů obcí s rozšířenou působností a úřadů krajských. I v těchto případech však mohou nastávat procesní potíže, způsobené speciálními právními předpisy a zejména problematickou správní praxí. Tak tomu bude zejména v případech, bude-li se do řízení vyjadřovat dotčený správní orgán na úseku památkové péče, jehož závazné stanovisko musí být vydáno na základě (byť nikoli v souhlasu) odborného stanoviska místně a věcně příslušné organizační složky Národního památkového ústavu. I pro koordinované stanovisko pochopitelně platí, že musí splňovat veškeré formální a obsahové náležitosti podle správního řádu – s jednoznačně určenými podmínkami a řádným odůvodněním, a to buď jednotlivě, nebo společně. Je-li takové koordinované stanovisko jedno ze stanovisek s nesouhlasným obsahem, je důsledek pro řízení stejný, jako při vydání jednotlivých stanovisek - meritorní řízení musí být zastaveno. Je-li tedy určité nebezpečí, že by některé ze stanovisek mohlo obsahovat nesouhlas, přičemž je možno o věci ještě s dotčeným správním orgánem jednat, je vhodné od vydání koordinovaného závazného stanoviska upustit.

## 5.2. Koncepce správy území v hl. m. Praze po roce 2000

System výkonu veřejné moci v hl. m. Praze je vymezen především ustanoveními zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a na tento zákon navazujícím a provádějícím ho Statutem, vydaným obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. HMP, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů. Tento statut upravuje jak podmínky výkonu činností samosprávných (samostatná působnost), tak činností prováděných v přenesené působnosti státní správy. Území města je rozděleno do 57 městských částí, 22 správních obvodů a čítá 103 katastrální území.

Výkon správních činností prošel v průběhu trvání této právní úpravy v obou směrech určitými změnami a úpravami organizačními i s ohledem na rozsah působnosti jednotlivých správních úrovní. Z posledních organizačních změn byly především úseky správy v přenesené působnosti dotýkající se rozhodování o území soustředěny do jedné magistrátní sekce. Město Praha vzhledem ke svému specifickému postavení rozhoduje ve správních řízeních dvojinstančně, a to v první instanci na úrovni správních obvodů, ve druhé instanci na úrovni magistrátní. Na úseku územního plánování drží základní kompetenci hl. m. Praha, jejíž příslušný magistrátní odbor je úřadem územního plánování; zpracování územního plánu provádí hl. městem Prahou zřízená příspěvková organizace Institut plánování a rozvoje HMP. Na základě ustanovení § 8 stavebního zákona pořizuje hl. m. Praha jak dokumentaci krajské úrovně (zásady územního rozvoje), tak dvě plánovací úrovně územního plánu.

Na základě zmocnění je hl. město Praha rovněž orgánem oprávněným vydat vlastní obecné požadavky na využívání území a na obecné požadavky na stavby, což se stalo nařízením Rady HMP č. 10/2016 Sb. HMP. Nicméně obecná právní úprava plánovacích i správních rozhodovacích procesů velmi efektivně brání jak smysluplnému a účelnému plánování, tak i rychlému a účinnému rozhodování ve správních procesech. Ani vysoká míra autonomie tak nedokáže eliminovat důsledky obecné právní úpravy stavebního práva a jeho širšího právního okolí, zejména vysokému počtu dotčených správních orgánů a neefektivitě jejich činnosti.



## 6. Resorty a jejich postavení v procesech vedených podle stavebního zákona – procesní souvislosti (podmiňující rozhodnutí vs. závazné stanovisko)

### 6.1. Přehled dotčených správních orgánů/úřadů

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU PÉČE O ZDRAVÉ ŽIVOTNÍ PODMÍNKY A VEŘEJNÉ ZDRAVÍ**

- humánní hygiena [zákon č. 258/2000 Sb. - § 80 odst. 1 písm. r) a z); § 82 odst. 2 písm. j); § 94 odst. 1]
  - lázeňství [zákon č. 164/2001 Sb. - § 35 odst. 2 písm. h); § 37; § 38]
- veterinární hygiena [zákon č. 166/1999 Sb. - § 49 odst. 1 písm. i) a j); § 56 odst. 1; § 76 odst. 1; § 77a]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU PÉČE O PŘÍRODNÍ SLOŽKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

- posuzování vlivu na životní prostředí [EIA – zákon č. 100/2001 Sb.; **ZS** - § 3 písm. i) bod 2; § 21 písm. k) a písm. n); § 22 písm. d) a písm. e)]
- příroda a krajina [zákon č. 114/1992 Sb.; obecně § 77 odst. 2 písm. j); § 77a odst. 3 písm. y); § 78; § 79 odst. 3 písm. u) a odst. 4; § 90 odst. 1; § 67; **ZS** - § 70]
  - krajinný ráz [KR - § 12]
  - kácení dřevin rostoucích mimo les [KDř - § 8]
  - výjimky z chráněných území a lokalit [ZChÚ - § 44; § 45a an., § 45i]
  - výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů fauny a flóry [ZChDF+F § 56 a § 57]
- zemědělský půdní fond [ZPF – zákon č. 334/1992 Sb. - § 5 odst. 2; § 5 odst. 3; § 15 písm. d); § 17 písm. a) a n); § 17a písm. a); § 18 odst. 1; § 21 odst. 2]
- myslivost [zákon č. 449/2001 Sb., - § 58 odst. 2 písm. o)]
- pozemky a pozemkové úpravy [zákon č. 139/2002 Sb. - § 2; § 19 písm. p); § 20 odst. 1 písm. d)]
- lesy [zákon č. 289/1995 Sb. - § 14 odst. 2; § 48 odst. 2 písm. b) a c); § 48a odst. 1 písm. a) až c); § 49 odst. 3 písm. c) a odst. 5; § 58 odst. 2]
- ovzduší [zákon č. 201/2012 Sb. - § 11 odst. 2 písm. c); § 27 (spec. odst. 4); § 40 odst. 2; autorizace § 32 an.]
- vody
  - povrchové a podzemní zdroje [zákon č. 254/2001 Sb. - § 105; § 106 odst. 2; § 107 písm. a); § 107 písm. z); § 108 odst. 2 a odst. 6; **ZS** - § 115 odst. 6 an.]
  - zdroje minerálních vod [zákon č. 164/2001 Sb. - § 35 odst. 2 písm. h); § 37; § 38]
- nerosty [zákon č. 44/1988 Sb. - § 15 odst. 2; § 18 odst. 1; § 19; § 29 odst. 5; § 33 odst. 8; § 35 odst. 3; zákon č. 62/1988 Sb. - § 13 odst. 2, 3 a 4; zákon č. 61/1988 Sb. - § 10 odst. 10]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU PÉČE O KULTURNÍ BOHATSTVÍ**

- státní památková péče [PP – zákon č. 20/1987 Sb. – § 11 odst. 3; § 14 odst. 4; § 17 - OP; § 26 odst. 3, § 28 odst. 2 písm. c), d) a e); § 29 odst. 2 písm. b) a c); § 44a]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU INFRASTRUKTURY**

##### dopravní

- pozemní komunikace [zákon č. 13/1997 Sb. – § 10 odst. 5, § 31; § 32 odst. 4; § 40 odst. 2 písm. f), g) a k); § 40 odst. 3 písm. f); § 40 odst. 4 písm. c); § 40 odst. 2 a 5; § 44 odst. 1 / zákon č. 361/2000 Sb. – § 124]
- dráhy [zákon č. 266/1994 Sb. - § 7 odst. 1 až 3; § 56 písm. d) a e); § 56a; § 64]
- letecká doprava [zákon č. 49/1997 Sb. - § 3 odst. 11, § 40; § 41 odst. 1; /§ 87 odst. 2 pro vojenská letiště; § 88 odst. 1 písm. p); § 89 písm. q); § 95]

- vnitrozemská vodní doprava [zákon č. 114/1995 Sb. - § 4; § 5 odst. 4, § 41 písm. k)]
- technické
- vodohospodářské – vodovody a kanalizace [zákon č. 254/2001 Sb. - § 105; § 106 odst. 2; § 107 písm. a); § 107 písm. z); § 108 odst. 2; zákon č. 274/2001 Sb. - § 14 odst. 3, § 29 odst. 7]
  - energetické [zákon č. 458/2001 Sb. - § 16 písm. h); § 46 odst. 12; § 68 odst. 6 a 7; § 69 odst. 3; § 87 odst. 4; § 94 odst. 2; § 96 odst. 1 / zákon č. 406/2000 Sb. - § 13 odst. 1; § 13 odst. 2]
    - elektřina
    - plyn
    - teplo
    - ostatní produktovody
  - elektronické komunikace [spoje] [zákon č. 127/2005 Sb. - § 28 an., § 101 až 104 (§ 102-OP); § 105 an., § 108 odst. 1 písm. cc)]
    - telekomunikace
    - radiokomunikace
  - odpady a znečištění
    - odpady obecné a některé odpady specifické [zákon č. 185/2001 Sb. - § 72 odst. 1 písm. r) a odst. 3 písm. d); § 78 odst. 2 písm. u); § 79 odst. 1 písm. j), odst. 5 a odst. 6]
    - jaderná energie [zákon č. 263/2016 Sb. - § 208 písm. p); zákon č. 18/1997 Sb. - jen občanskoprávní odpovědnost]
    - chemické a nebezpečné látky [zákon č. 19/1997 Sb. - § 1 odst. 2; zákon č. 356/2003 Sb. – § 30 an.]
    - hluk a vibrace [zákon č. 258/2000 Sb. – § 80 odst. 1 písm. r); § 82 odst. 2 písm. j); § 94 odst. 1]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU POŽÁRNÍ BEZPEČNOSTÍ / HASIČSKÝ ZÁCHRANNÝ SBOR**

- požární bezpečnost [zákon č. 133/1985 Sb. - § 24 písm. t), § 31; § 95; § 99]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU**

- územní ochrany, obrany a bezpečnosti [zákon č. 222/1999 Sb. – § 6, 7, 7a, 8, 29 odst. 2 písm. b), § 43 a § 44]
- krizového řízení [zákon č. 240/2000 Sb. – § 15]
- integrovaného záchranného systému [zákon č. 239/2000 Sb. - § 7 odst. 2 písm. h); § 7 odst. 7 písm. j); § 12 odst. 2 písm. i); § 15 odst. 5; § 33 odst. 1]
- prevence závažných havárií [zákon č. 224/2015 Sb. - § 47 odst. 1]
- integrovaného povolování staveb [zákon č. 76/2002 Sb. – **ZS** - § 7 odst. 1 písm. c)]
- státní hranice [zákon č. 312/2001 Sb. - § 8 písm. l)]
- celní správy [zákon č. 17/2012 Sb. - § 9 odst. 2 písm. b)]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU DOHLEDU NAD ŽIVNOSTENSKÝM PODNIKÁNÍM A INSPEKCI PRÁCE**

- živnostenské podnikání [zákon č. 455/1991 Sb.]
- inspekce práce [zákon č. 251/2005 Sb. - § 4 odst. 2 písm. g) a § 5 odst. 1 písm. i)]

#### **ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY NA ÚSEKU EVIDENCE A SPRÁVY NEMOVITOSTÍ**

- katastr [zákon č. 256/2013 Sb.]
- zeměměřictví [zákon č. 200/1994 Sb.]

## 6.2. Závazná stanoviska – podmiňující rozhodnutí – stanoviska a vyjádření

**Dotčené orgány:** snahou o sjednocení pravidel je zřejmě vedeno i ustanovení o dotčených orgánech (přesněji správních úřadech), které ve správní praxi stále ještě působí značné obtíže. Jednak proto, že přežívají některé starší správní zvyklosti, jednak proto, že právní úpravy ve speciálních právních předpisech se značně liší, užívají různé terminologie a různým, často nesouměřitelným způsobem vymezují postavení orgánů veřejné správy jakožto orgánů dotčených. Tuto snahu o sjednocení tudíž nutno přivítat, a to právě v procesu rozhodování ve výstavbě, které představuje až 60 % všech správních rozhodnutí a důsledky nesjednoceného pojetí a nesjednocených pravidel jsou významným handicapem, který poškozují především klienty (investory), plánující a projektující profesionály, ale i správní úředníky, kteří rozhodují v procesu pořizování nebo v jednotlivých správních řízeních vedených podle stavebního zákona. Za velmi podstatné nutno považovat v této souvislosti posílení statusu územních samosprávních celků. Dotčenými orgány tedy jsou

- orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a
- správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu;

postavení dotčených orgánů mají územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

Dotčeným správním orgánům se ukládají určité povinnosti a práva, zejména

- jsou povinny poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona;
- mají právo v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jejich působnosti podstatné (k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily);
- mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

Činnost dotčených orgánů představuje odbornou složku celého správního procesu. Se správním systémem, do značné míry fragmentarizovaným a trpícím rozbujelým resortismem je spojen jejich velký počet [přehled dotčených správních orgánů na úseku výstavby je uveden výše], kterým jsou správní procesy často nadměru zatíženy a řízení trpí značnou nerovnováhou a neekonomičností. Vzhledem k právnímu a odbornému statusu dotčených správních orgánů je zarážející, že se jim dostává mnohdy ve správních procesech ještě dalších „privilegií“ (například v procesu pořizování územně plánovací dokumentace si prodloužit lhůtu k vydání stanoviska). Přestože například v řízeních podle stavebního zákona v souladu s § 4 SZ i pro tyto správní orgány platí koncentrační zásada řízení, vyžadují stavební úřady závazná stanoviska doložená spolu s podanou žádostí. Značným problémem správní praxe, ve výstavbě specificky, je koordinace závazných stanovisek a stanovisek – vydávaných dotčenými orgány státní správy do meritorních řízení – stavebními úřady, přestože v této souvislosti byla vydána řada rozsudků ve správním soudnictví a judikaturu lze v této věci považovat již téměř za ustálenou.

Naopak zůstává až na výjimky nenaplněno ustanovení *odstavce 2* a postavení dotčených správních orgánů se územním samosprávám (zejména obcím) nedostává v odpovídající míře, přestože nesou za správu svého území rozsáhlou odpovědnost. I nadále je tak obcím podle SZ přiznáno jen postavení účastníka řízení; jakožto dotčený orgán vystupuje pouze výjimečně, například v případech uvedených v § 188a SZ.

*Rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem:* jedním z velmi vážných problémů správních řízení vedených podle stavebního zákona bylo množství souběžných správních řízení vedených podle zvláštních právních předpisů. Tento postup fakticky brání realizovat základní funkci stavebního úřadu, kterým je koordinovat a harmonizovat různé zájmy soukromé a veřejné v souvislosti se stavbami a autonomně o těchto stavbách rozhodovat! Připravovaný stavební zákon zamířil k větší a širší autonomii stavebních úřadů a snaží se vytvářet prostor pro sjednocené a koncentrované rozhodování. Jedním ze základních předpokladů je ovšem zrušení

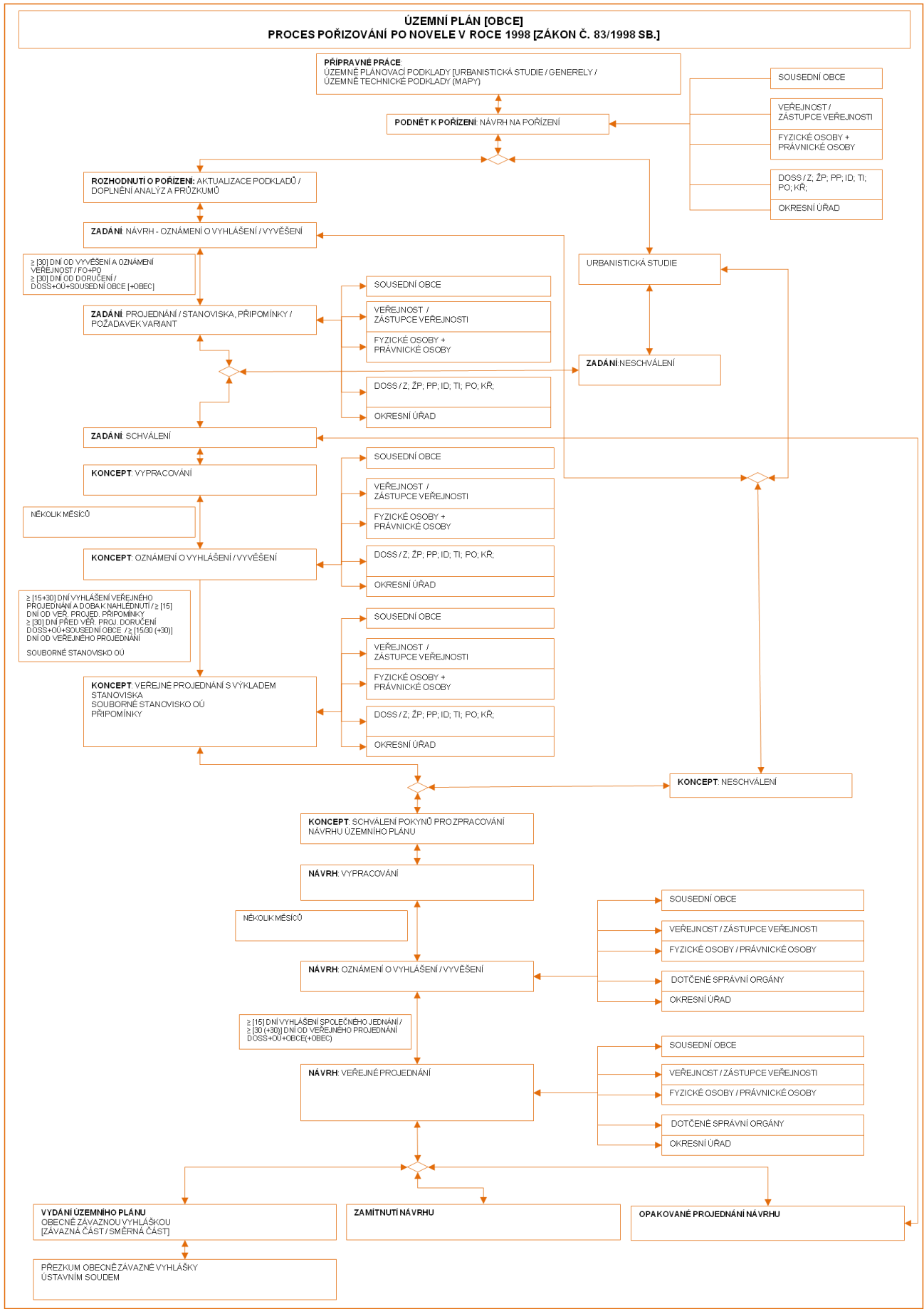
samostatných správních řízení ukončovaných vydáním pravomocného rozhodnutí, provádějících řízení územní a stavební (a zásadní omezení samostatných řízení před speciálními stavebními úřady) a jejich náhrada závaznými stanovisky. Správní řád toto úsilí podpořil samostatnou úpravou závazných stanovisek a stanovením pravidel pro jejich uplatňování. Závazným stanoviskem se rozumí úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který tudíž *není samostatným rozhodnutím ve správním řízení* a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.

Poněkud sporné je ustanovení, které ukládá správnímu orgánu vedoucímu správní řízení o žádosti neprovádět další dokazování a tuto žádost zamítnout, bylo-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, aniž umožní posoudit širší souvislosti a případně se s dotčeným orgánem dohodnout. Důsledkem této poněkud toporné koncepce je, že přenáší do jisté míry celé rozhodování až do druhé instance, neboť směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, přičemž tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků (po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle správního řádu neběží). Tento stav je však rovněž odrazem stávající správní praxe, opakovaně judikaturou kritizované, avšak stále přežívající: správní orgány rozhodující v meritorním řízení (například stavební úřady) neplní svoji koordinační roli a nezkoumají dostatečně, pokud vůbec, vzájemný soulad vydaných závazných stanovisek, resp. jejich obsahové a formální náležitosti a nevyužívají dostatečně, pokud vůbec, postupů dohodovacích k nápravě takto zjištěných rozporů a kolizi. Přenášením těchto kolizí do výroku rozhodnutí pak věrohodnost a kvalitu vydaných rozhodnutí velmi vážným způsobem snižují a znevažují (blíže viz též komentář k obsahu rozhodnutí). Argumentace v této souvislosti uváděná neobstojí; nejedná se o věcný přezkum a náhradu závazných stanovisek, nýbrž o posouzení, zda tato stanoviska obsahují veškeré náležitosti, které vzhledem k zásadní povaze a roli, kterou sehrávají v meritorním řízení, splňují, zda nepřesahují věcnou působnost stanovenou příslušným speciálním právním předpisem (a tudíž nicotné) a zda nejsou v kolizi s jinými závaznými stanovisky.

Dalším důsledkem je postup v případě zjištěné nezákonnosti závazného stanoviska, zrušeného nebo změněného v přezkumném řízení, k čemuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán vydal nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

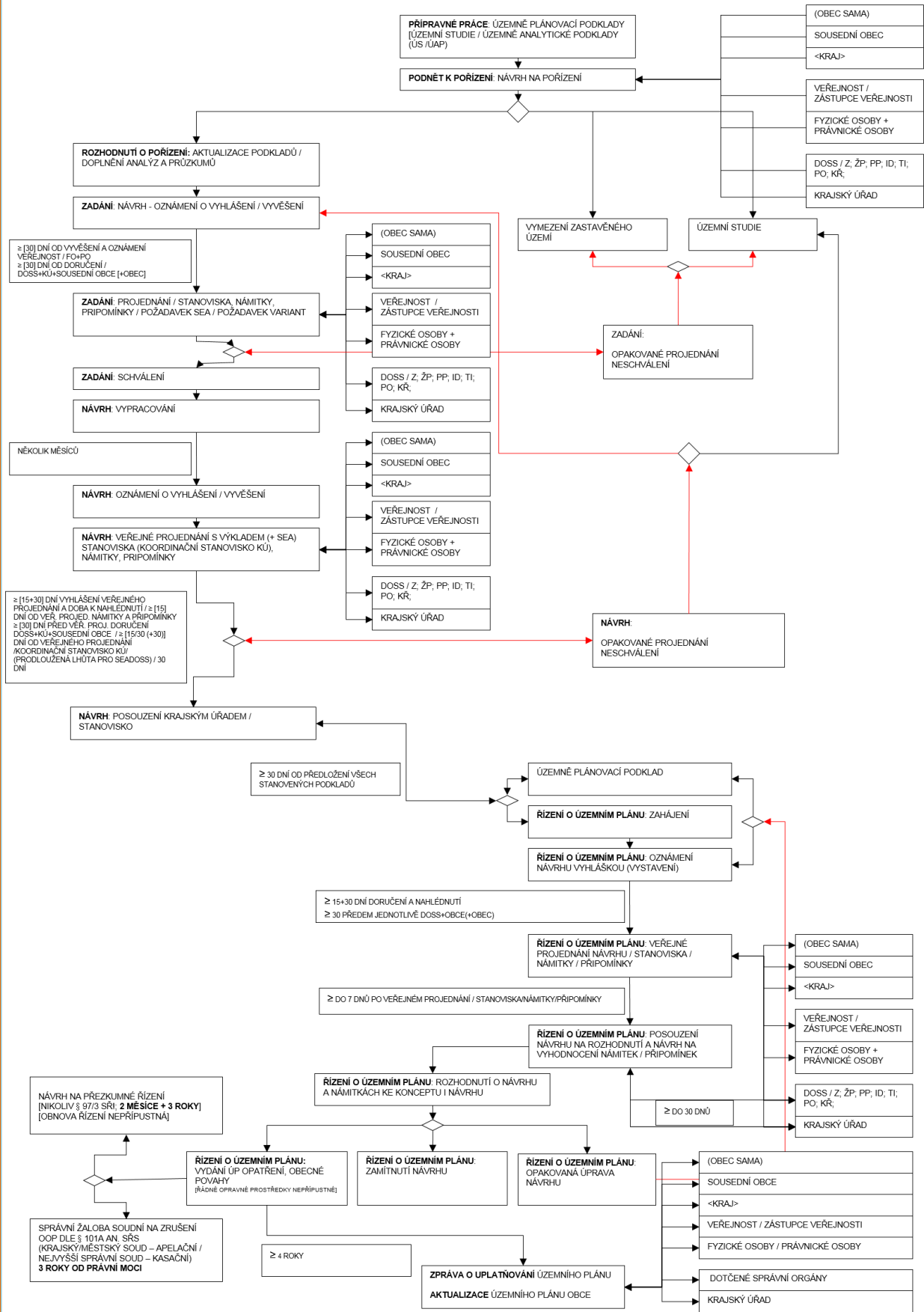
## 7. Přílohy

### 7.1. Proces pořizování územního plánu obce po roce 1998



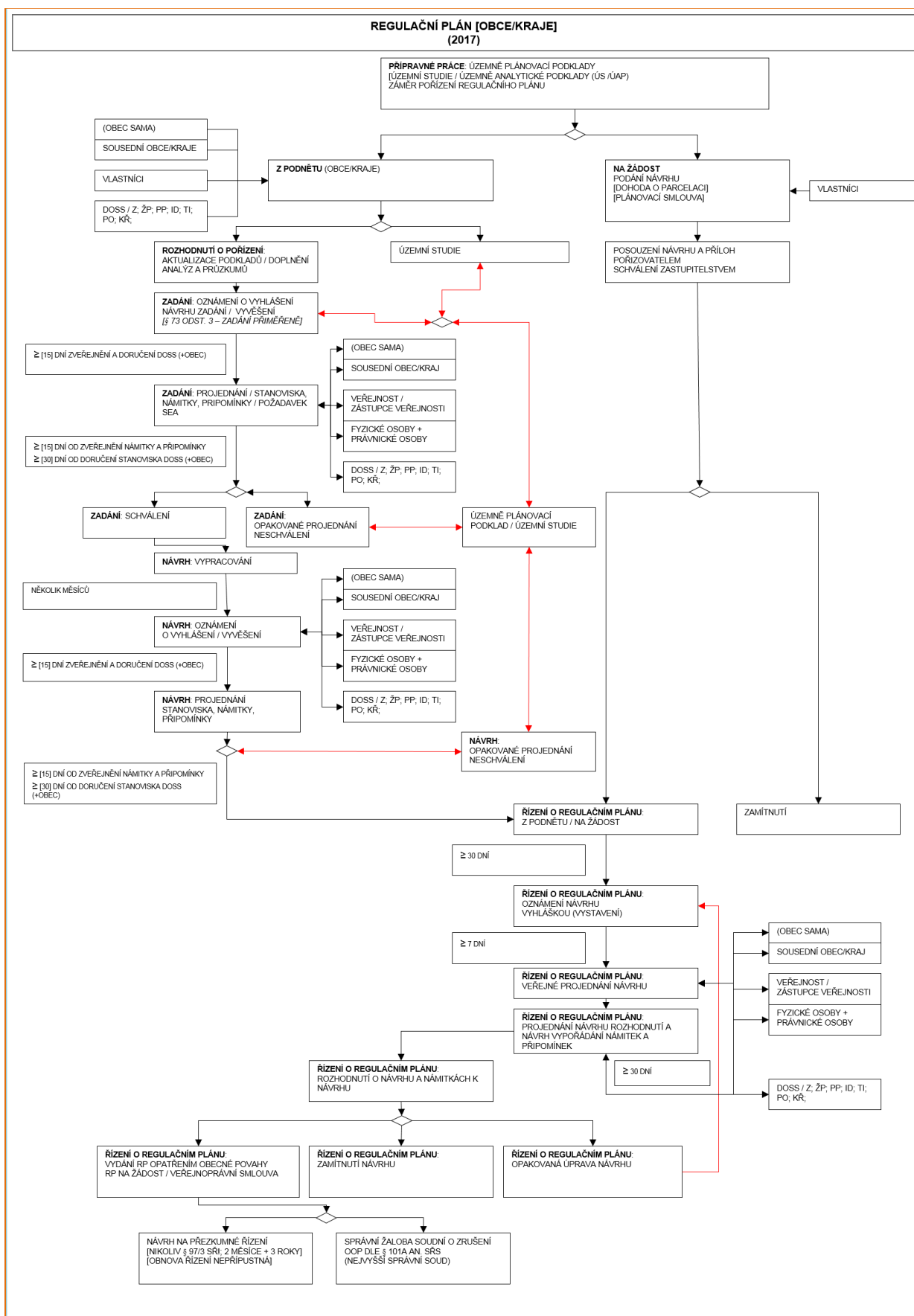
## 7.2. Proces pořizování územního plánu (obce) po roce 2017

ÚZEMNÍ PLÁN [OBCE/2013-2017]

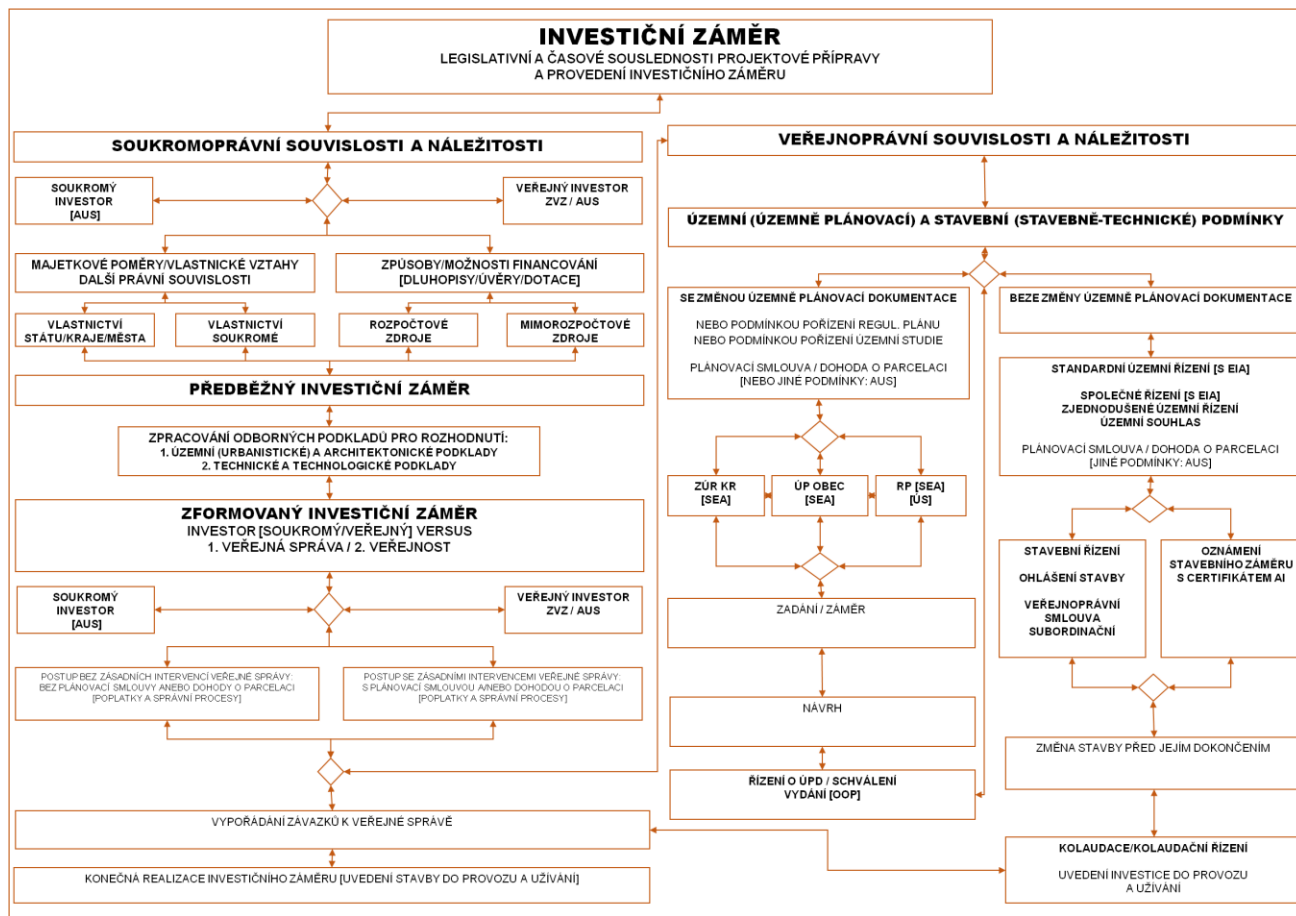




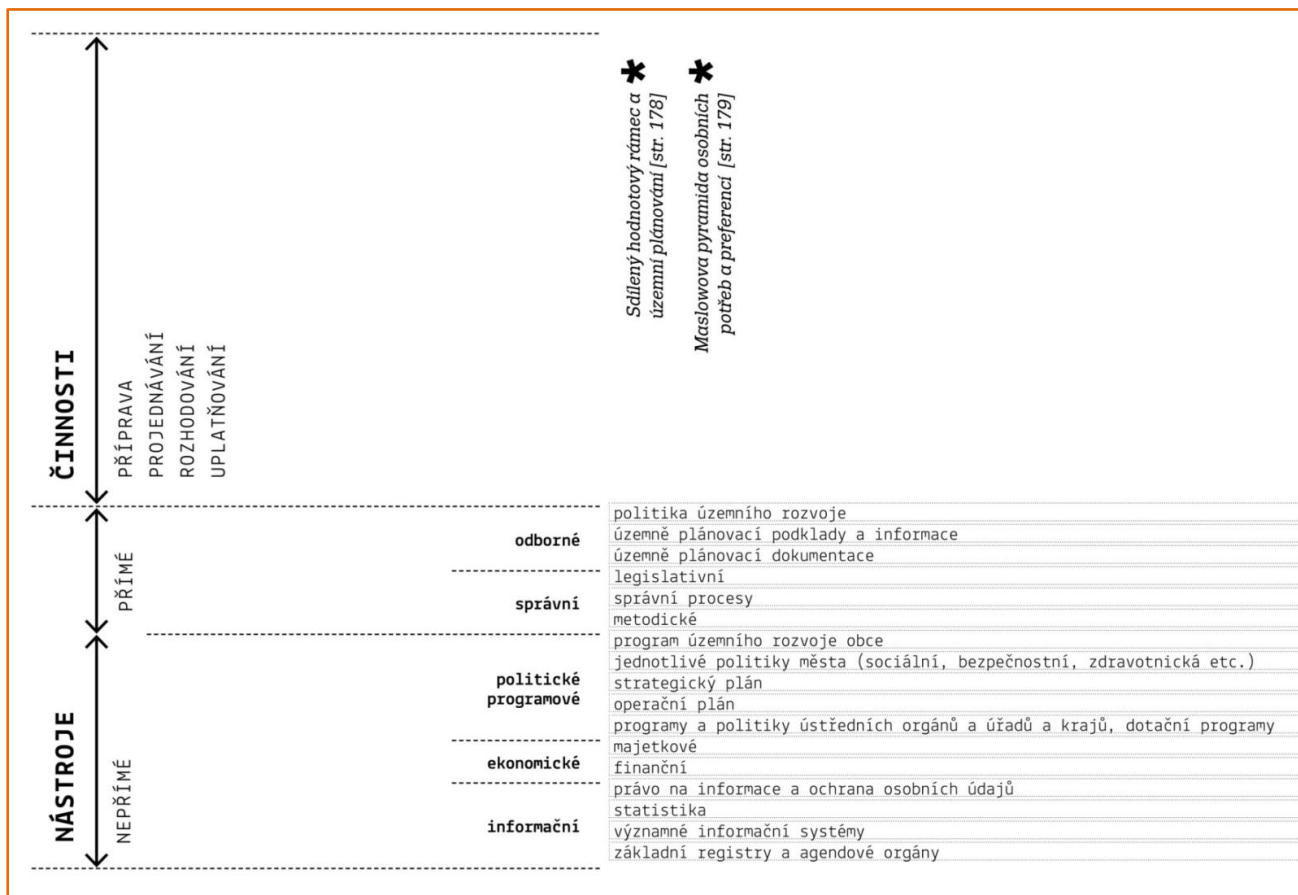
### 7.3. Proces pořizování regulačního plánu (obce/kraje) po roce 2017



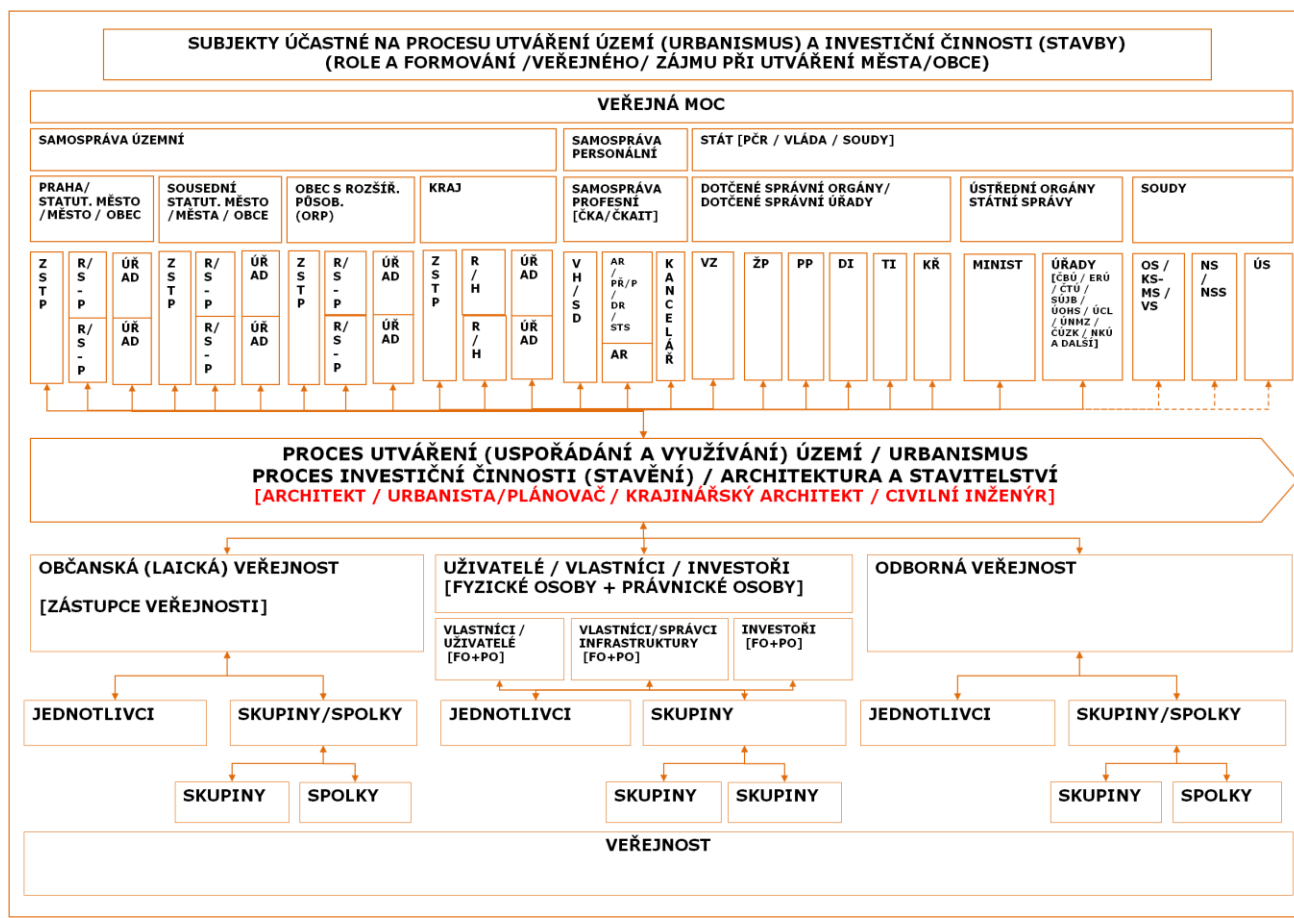
## 7.4. Průběh a náležitosti investičního procesu ve výstavbě



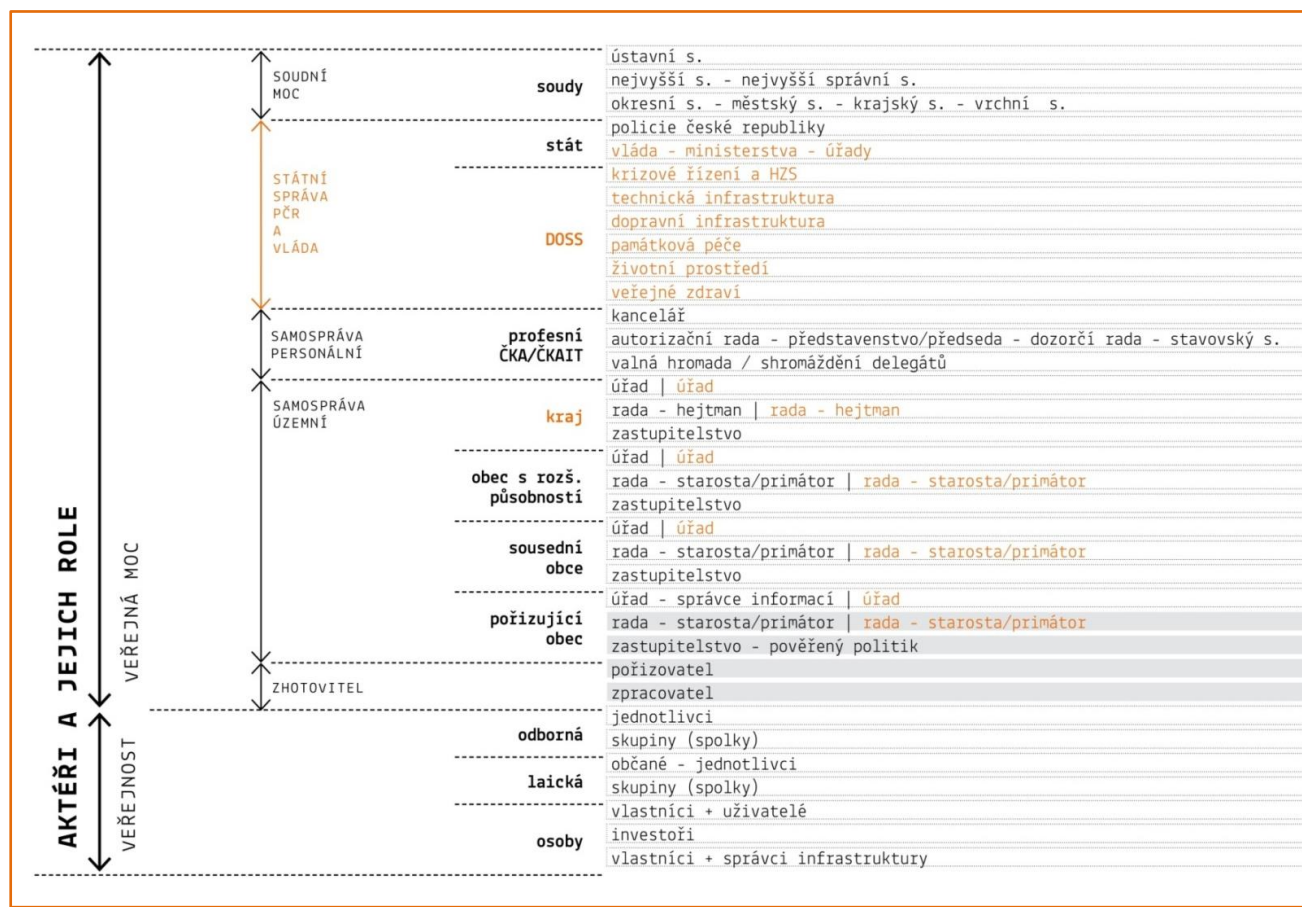
## 7.5. Nástroje územního plánování a investiční činnosti ve výstavbě



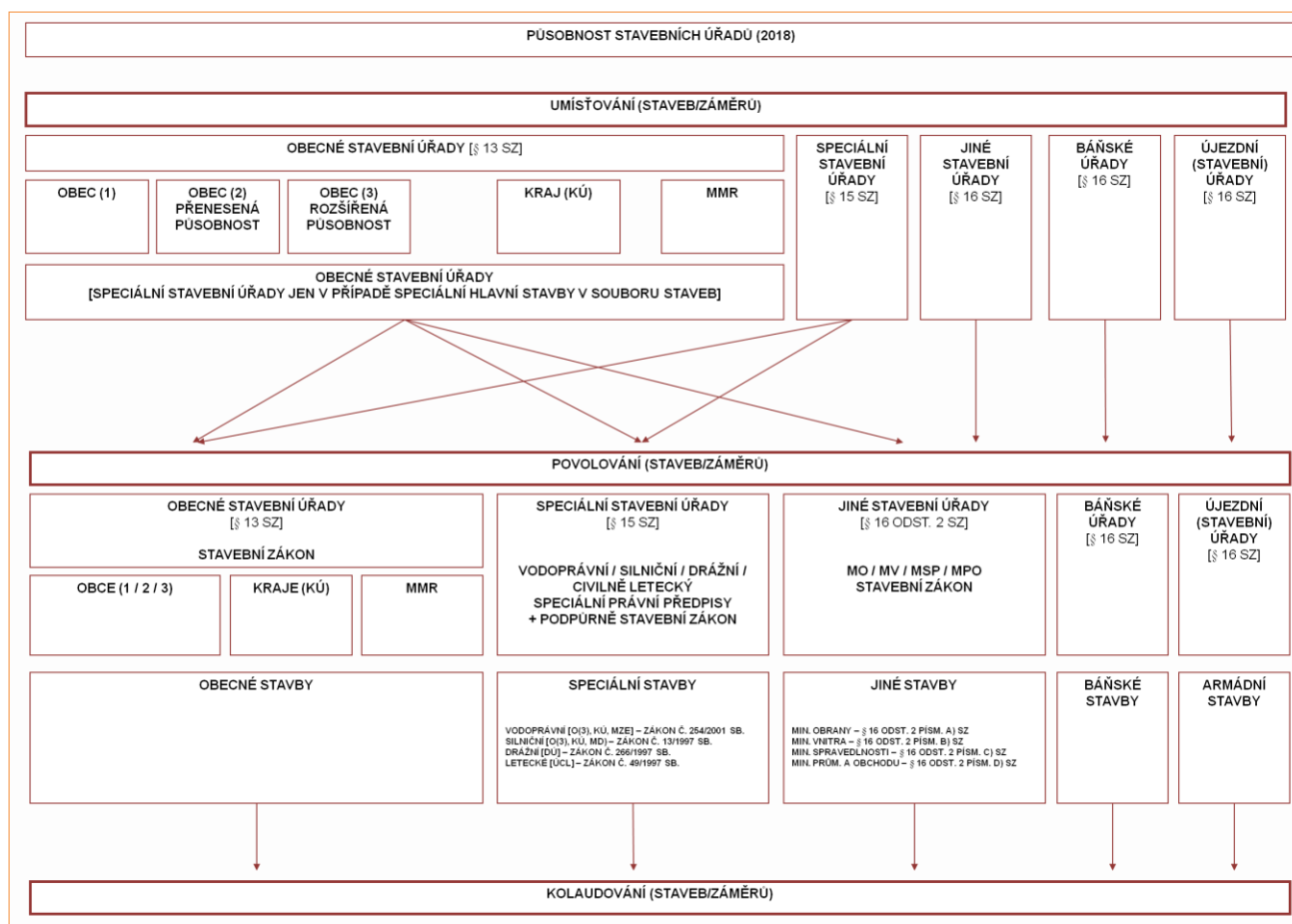
7.6. Proces pořizování územně plánovací dokumentace - aktéři (struktura a organizace veřejné moci)



## 7.7. Proces pořizování územně plánovací dokumentace - aktéři (struktura a organizace veřejné moci)



## 7.8. Působnost stavebních úřadů – I



## 7.9. Působnost stavebních úřadů – II

PŮSOBNOST STAVEBNÍCH ÚŘADŮ II (2018)															
SPRÁVNÍ ORGÁN	OBEČNÉ STAVEBNÍ ÚŘADY [§ 13 SZ]					SPECIÁLNÍ STAVEBNÍ ÚŘADY [§ 15 SZ]				JINÉ A OSTATNÍ STAVEBNÍ ÚŘADY [§ 16 SZ]					
	OBEČ (1)	OBEČ (2) PRENEŠENÁ PŮSOBNOST	OBEČ (3) ROZŠÍŘENÁ PŮSOBNOST	KRAJ (KÚ)	MMR [JEN PŘI VÝHRAZENÍ]	VODOPRAVNÍ	SILNIČNÍ	DRAŽNÍ	CIVILNĚ LETECKÝ	MPO	MO	MSP	MV	ČBÚ	ÚJEZD NÍ ÚŘADY
UMÍSTOVÁNÍ STAVEB	ANO § 13 A § 17 SZ					NE § 15 SZ				NE ANO ANO § 16 SZ					
POVOLOVÁNÍ STAVEB	ANO § 13 SZ					ANO (SE SOUHLASEM OBEČNÉHO STAVEBNÍHO ÚŘADU) § 15 SZ + ZVLÁŠTNÍ PŘÁVNÍ PŘEDPISY				ANO § 16 SZ					
SPOLEČNÉ ÚZEMNÍ A STAVEBNÍ ŘÍZENÍ	ANO (POKUD JE PŘÍSLUŠNÝ K POVOLENÍ STAVBY HLAVNÍ, KTEROU JE STAVBA OBEČNÁ)					ANO POKUD JE PŘÍSLUŠNÝ K POVOLENÍ STAVBY HLAVNÍ, KTEROU JE STAVBA V JEHO PŮSOBNOSTI				NE					
	VYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO UMÍSTĚNÍ VEDLEJŠÍCH OBEČNÝCH STAVEB A STAVEB V PŮSOBNOSTI SPECIÁLNÍCH, JINÝCH A OSTATNÍCH STAVEBNÍCH ÚŘADŮ (V SOUBORU STAVEB)					NEVYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO UMÍSTĚNÍ VEDLEJŠÍCH STAVEB, KTERÉ JSOU V JEHO PŮSOBNOSTI (U SOUBORU STAVEB)				NEVYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO UMÍSTĚNÍ VEDLEJŠÍCH STAVEB, KTERÉ JSOU V JEHO PŮSOBNOSTI (U SOUBORU STAVEB)					
	VYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO POVOLENÍ VEDLEJŠÍCH OBEČNÝCH STAVEB					VYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO POVOLENÍ VEDLEJŠÍCH STAVEB, KTERÉ JSOU V JEHO PŮSOBNOSTI				VYDÁVÁ ZÁVAZNÉ STANOVISKO DO PRO POVOLENÍ VEDLEJŠÍCH STAVEB, KTERÉ JSOU V JEHO PŮSOBNOSTI					
	§ 94JAZ § 94P SZ					§ 94JAZ § 94P SZ				§ 94JAZ § 94P SZ					
KOLAUDAČE STAVEB	ANO § 119 SZ					ANO § 119 SZ				ANO § 119 SZ					





# Část 3

## Srovnávací analýza sousedních měst

Garant části: IPR Praha

Vedoucí týmu: Ing. arch. Jaromír Hainc, Ph.D.

## 1. Úvod

Srovnání se sousedními hlavními městy slouží ke zjištění, jakým způsobem se za období posledních 20 let vyvíjela tato města co do počtu obyvatel a velikosti bytového fondu a v jakém prostředí se tyto děje udály. Cílem porovnání není v této části analýzy podrobně zkoumat jednotlivé systémy správy ani systémy plánování a povolovací procesy, ale ukázat, že ve městech obdobné velikosti a postavení se dařilo stavět a zvyšovat bytový fond ve vztahu k počtu obyvatel větším tempem, než je tomu v případě Prahy.

Byly stanoveny jen určité indikátory, které jsou dostupné a dohledatelné i pro ostatní města.

Jsou jimi údaje pro města:

- růst počtu obyvatel
- výkon HDP města
- počet dokončených bytů
- počet vydaných stavebních povolení bytů

Pro celou zemi:

- průměrná výše úrokových sazeb hypoték

Pro srovnání s Prahou byla jako relevantní vybrána města sousedních států, a to hlavní města Slovenska, Rakouska, Polska, dále hlavní města spolkové země Sasko Drážďany, hlavní město spolkové země Bavorsko Mnichov a tato sada byla doplněna ještě o Budapešť, hlavní město Maďarska. Všechna města jsou ze zemí, které jsou součástí OECD, EU a NATO. S výjimkou Drážďan a Bratislavy jde o města se srovnatelnou velikostí jádrového území města (kolem 1,5 mil. obyvatel) a srovnatelnou velikostí metropolitní oblasti. Metropolitní oblasti jsou na rozdíl od Prahy monocentrické, tvořené jedním jádrem (dle metodiky EU/OECD – Funkční městské oblasti - FUA).

Vysvětlení k určení hustoty zalidnění pro zastavěné území města:

Velikost zastavěného území a jeho hustota zalidnění byly provedeny dle dat z Urban atlasu a to pro město i FUA pro rok 2014. Byl použit shodný postup pro všechna města a využity údaje jen pro města, nikoliv pro FUA. Z dostupných datových sad byly sečteny zastavitelné plochy. Do zastavitelného území nebyly zařazeny následující plochy dle třídění v Urban atlasu: 12210 Tranzitní silnice a související plochy, 12220 Ostatní silnice a související plochy, 12230 Železnice a související plochy, 13400 Oblasti bez současného využití, 13100 Oblasti současné těžby surovin a skládky, 14100 Městské zelené plochy, 20000 Zemědělské oblasti, 30000 Lesy a semi-přírodní oblasti, 50000 Vodní plochy. U vybraných analyzovaných měst se nevyskytuje kategorie 12140 Infrastruktura pro síťové služby (např. zásobování vodou) a ochranné hráze. Praha má Počet obyvatel na zastavěnou plochu města 65,32 obyv./ha dle tohoto postupu.

## 2. Jednotlivá města a jejich údaje

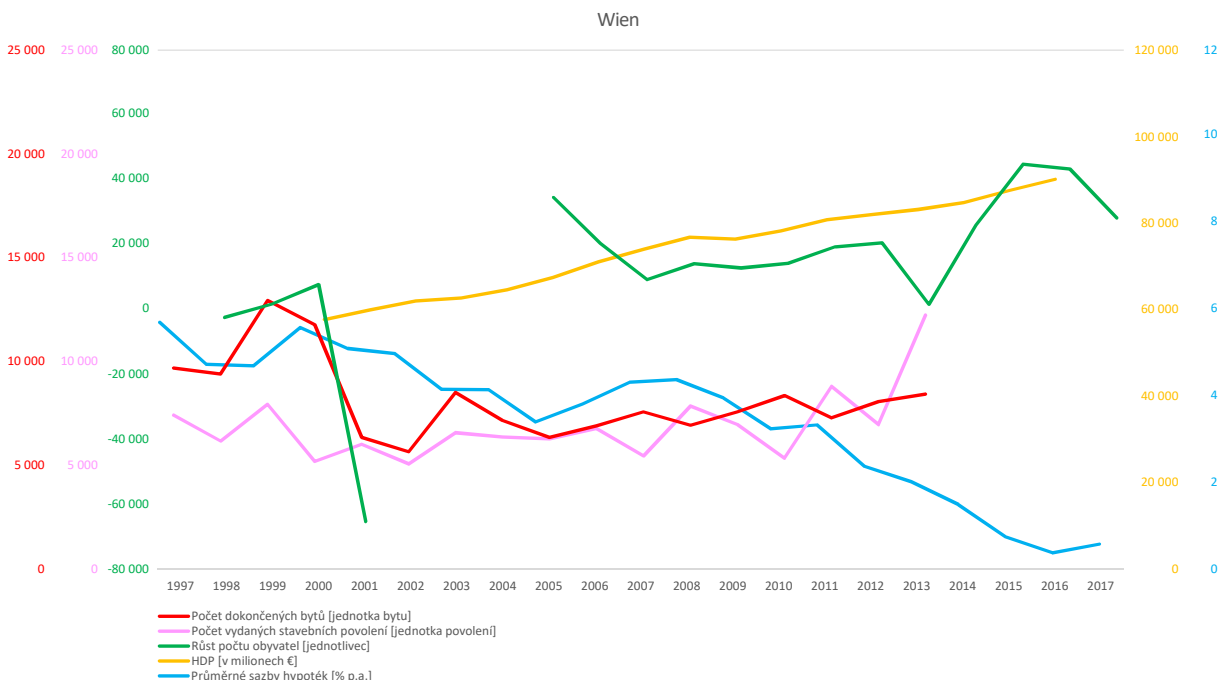
### 2.1. Vídeň (Wien / Stadt Wien)

Počet obyvatel:	1.881.220 (2017)
Rozloha správního území:	414,87 km <sup>2</sup> (2017)
Hustota zalidnění ve správním území:	45,34 obyv./ha (2017)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	97,84 obyv./ha (2014)
Počet správních obvodů:	23
Počet obyvatel FUA:	2.793.631 (2014)
Rozloha FUA:	9093,06 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správních obvodů ve FUA:	313 (z toho 1 je Vídeň)

Zdroj údajů: OECD, IPR , 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení (ze 190 zemí a území, 2017): 42. místo (222 dní)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 1: VÍDEŇ A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA VÍDNĚ, 2018)

## Všeobecný popis

Hlavní město Rakouska je samostatným regionem, který je obklopen spolkovou zemí Dolní Rakousy. Vídeň je členěna na 23 čtvrtí, v posledních letech zažila Vídeň enormní nárůst počtu obyvatel. V některých letech činil nárůst až 40 tisíc obyvatel ročně, a málokdy klesl pod 20 tisíc ročně. Ještě v roce 1991 měla Vídeň 1,5 mil. obyvatel oproti dnešním 1,9 milionům.

Ve Vídni v roce 2018 skončila po 24 letech vláda dlouholetého starosty pana Michaela Häupla ze Sociální demokracie. Svůj úřad předal 24. května 2018 Michaelu Ludwigovi. Kolegové z Vídně také oznámili ukončení výkonu funkce dlouholeté radní pro územní rozvoj, dopravu, ochranu klimatu, energetiku a participaci Marii Vassilakou ze strany Zelených (v úřadu je od roku 2010).

Vídeň je díky výstavbě a transformaci objektu u Ringstrasse na tzv. červeném seznamu UNESCO, kdy jí hrozí vyškrtnutí ze Seznamu světového přírodního a kulturního dědictví UNESCO. Je nutné uvést, že místostarostka i představitelé Vídně podporují výstavbu tohoto objektu, který kultivuje opuštěnou a nevyužívanou budovu spolu s okolním přilehlým prostorem.

## Územní plánování a stavební řízení

Územní plánování je spravováno a řízeno magistrátním odborem č. 18. Vídeň je v českém kontextu známa územním plánem, který je pořízen pro celé území, avšak na mnoha místech je doplněn podrobnější úrovní zastavovacích (regulačních, německy Bebauungsplane) plánů, které dávají přesnou informaci pro stavebníka a slouží k povolení stavby. Získání stavebního povolení je relativně rychlé, změna územního plánu nebo zastavovacího plánu je naopak velmi zdoluhavá, i několikaletý proces. Vídeň má připravenou a schválenou strategii města STEP 2025, kde jsou rozpracovány i zásady výstavby bytů, infrastruktury, parků a kde je identifikováno, že mezi roky 2014 – 2025 bude potřeba vytvořit prostor pro 120.000 domácností (STEP 2025, dostupné online, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008379b.pdf>).

## Trh s bydlením

Ve Vídni je specifická situace na trhu s bydlením, jelikož již více než 100 let buduje město Vídeň svůj bytový fond převážně nájemního bydlení, který tvoří 78% u všech bytů v hl. m. Rakouska. Město samo staví byty, je hlavním projektantem zastavovacích plánů a koordinuje z vnějšího pohledu úspěšně svoji výstavbu a kultivaci veřejného prostoru.

Bytový fond je tvořen jen z 20% objekty postavenými před rokem 1919. Průměrná velikost bytu v roce 2011 byla 72 m<sup>2</sup> a na obyvatele připadalo 35 m<sup>2</sup> bytové plochy, což je ale o 3 m<sup>2</sup> méně než v roce 2001 (kdy byl průměrný byt velký 71 m<sup>2</sup>). Z toho vyplývá, že dochází ke zmenšení standardu v souvislosti s tím, jak prudce po roce 2000 roste počet obyvatel rakouské metropole.

Velikost bytového fondu k 1. 1. 2018 činí 921.138 obydlených bytů (zdroj: Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, 2018), což je 2,1 obyvatel na byt.

## Legislativní prostředí

Porovnáváme-li Vídeň s Prahou, je nutné připomenout, že obě města měla do roku 1918 stejný právní základ pro občanské, obecní i stavební právo. Základem pro dnešní výstavbu ve Vídni je Vídeňský stavební řád a územní plán (využití ploch) spojený se zastavovacími plány (regulační prvky pro jednotlivé stavby).

Každá spolková země má jiný, i když podobný, stavební řád a zákon o územním plánování. V případě Vídně jde o Dolnorakouský zemský zákon.

### Metropolitní oblast

Metropolitní spolupráce v rámci Funkční metropolitní oblasti (FUA dle OECD a UE) formálně existuje, ale v praxi se téměř nerealizuje. Starostové a obce v okolí Vídně nechtějí přijímat nové obyvatele, ačkoliv Vídeň je připravena s nimi jednat a čelí každoročnímu nárůstu počtu obyvatel, které musí umístit pouze na svém území.

Na rozdíl od ČR nebo Polska nebyly v Rakousku uplatněny nástroje Integrovaných územních investic (ITI) pro čerpání prostředků z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) na období 2014-2020.



OBR 2: VÍDEŇ – SPRÁVNÍ ČLENĚNÍ MĚSTA A ZÁSTAVBA (ZDROJ: STATISTISCHES JAHRBUCH DER STADT WIEN – 2018, DOSTUPNÉ ONLINE: [HTTPS://WWW.WIEN.GV.AT/STATISTIK/PUBLIKATIONEN/JAHRBUCH.HTML](https://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/jahrbuch.html) )

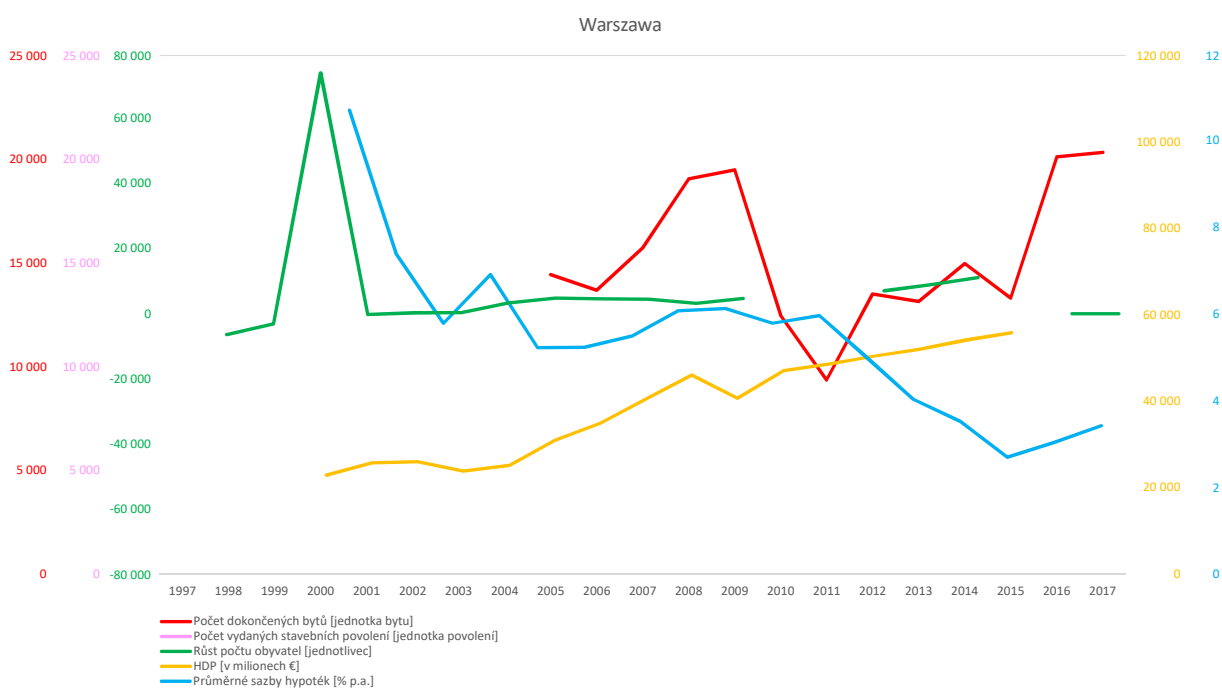
## 2.2. Varšava (Warszawa / Miasto stołeczne Warszawa)

Počet obyvatel:	1.735.442 (2014)
Rozloha správního území:	517,24 km <sup>2</sup> (2017)
Hustota zalidnění ve správním území:	33,55 obyv./ha (2017)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	70,52 obyv./ha (2014)
Počet správních obvodů:	18
Počet obyvatel FUA:	3.037.890 (2014)
Rozloha FUA:	8611 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správních obvodů ve FUA:	101

Zdroj údajů: Eurostat, OECD, IPR, 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení: 40. místo, 153 dní (2017)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 3: VARŠAVA A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA VARŠAVY, 2018)

## **Všeobecný popis**

Hlavní město Polska zažilo ve 20. století stejně jako celá země převratné a často destruktivní změny, které se podepsaly na stavebním fondu, celkovém obrazu i způsobu, jakým se město vyvíjelo, utvářelo a v podstatě utváří dodnes. Varšava v porovnání s ostatními městy ve Střední Evropě (vyjma měst německých) zažila totální destrukci za druhé světové války a byla znovu postavena v druhé polovině 20. století (historické Staré město bylo zrekonstruováno a dokončeno až v roce 1984).

Varšava je dnes hrdým symbolem rozvíjejícího se Polska v Evropské unii, je centrem velké země uvnitř Evropské unie. Přes řadu problémů dokázala vytvořit prostředí velmi otevřené výstavbě a obchodu. Město má 20 % bytového fondu ne staršího než 20 let a za posledních 10 let zdvojnásobilo plochu kancelářských ploch na svém území. Mezi lety 2006-2018 byla starostkou města Hanna Gronkiewicz-Waltz (mezi lety 1992-2000 předsedkyně (guvernérka) Polské národní banky, 2001-2005 viceprezidentka Evropské rozvojové banky a mezi lety 2012-2014 mj. předsedkyně EUROCIES).

Polsko má systém správy, který je podobný tomu, který byl v ČR před reformou státní správy v roce 2001. Vedle samosprávných představitelů země jsou na úrovni krajů dosazeni zástupci státní správy, kteří dohlížejí na soulad s příslušnými zákony a správními procesy.

## **Územní plánování a stavební řízení**

Polsko má hierarchický systém plánování o třech stupních (národní, regionální a místní), přičemž regiony (vojvodství) hrají méně významnou roli při tvorbě územně plánovacích dokumentací. V květnu 2018 Varšava přijala strategii rozvoje WARSAW 2030.

Stavby jsou povoleny, jsou-li v souladu s Místním rozvojovým plánem, pokud tento plán není, odvíjí se povolení stavby od kontextu, z okolní zástavby co do využití, výšky nebo doplnění chybějících „funkcí“ a vybavenosti v místě. Na většinu území města takovýto plán zpracován není, postupuje se tedy zejména z kontextu. Tomu odpovídá i stav výstavby ve Varšavě. V Polsku je za vydání povolení /územního/ odpovědný úřad, který si obstará všechna potřebná povolení. V roce 2015 Polsko provedlo úpravu územního plánování a stavebního řádu, zavedlo nový plánovací nástroj pro metropolitní oblasti.

## **Trh s bydlením**

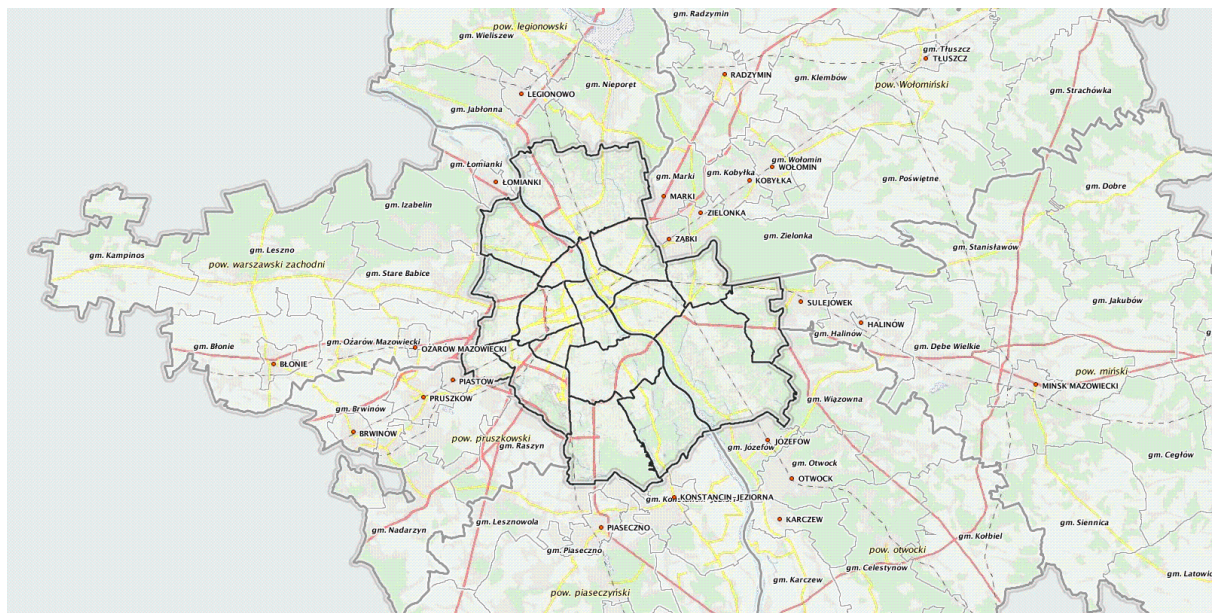
Ve Varšavě převažuje bydlení v bytových domech, což je pochopitelné vzhledem k vývoji a struktuře bytového fondu tvořeného převážně bytovými domy z 20. století. Díky tomu je i hustota zalidnění vyšší a forma a uspořádání města mnohem volnější než v ostatních městech. Podíl nových bytů je vysoký, v posledních letech přibývalo na trh v průměru 14 až 18 tisíc bytů ročně. Byty jsou stavěny převážně soukromým developmentem, ačkoliv i podíl městských bytů a jejich výstavba nebyla zanedbatelná (20.000 bytů za období 2007 - 2018, zdroj: Město Varšava, Se for yourself – publikace k rozvoji Varšavy, 2018).

## **Legislativní prostředí**

V Polsku byl v roce 1994 zaveden nový legislativní rámec pro plánování, který byl výrazně upraven v roce 2003, před vstupem země do EU. Od toho roku také přestaly platit územní plány přijaté před rokem 1995. V roce 2015 byla provedena další změna legislativního prostředí. Je nutné uvést, že v Polsku se rozlišují venkovské a městské samosprávy, je zde velký podíl využití půdy k zemědělským účelům (59%).

## Metropolitní oblast

Polsko využívá velmi efektivně možností evropských dotací, je největším příjemcem ze strukturálních fondů Evropské unie. Obdobně se ujal využít nástrojů ITI, skrze které je nutné čerpat až 5 % z ERDF. Ve Varšavě je fungující ITI oblast, která zahrnuje celkem 40 samospráv (1 z nich je Varšava). Prioritní oblasti pro čerpání ITI jsou v mobilitě, vzdělávání a podpoře podnikání.



OBR. 4: VARŠAVA A JEJÍ OKOLÍ (ZDROJ: [HTTP://MAPA.UM.WARSZAWA.PL](http://mapa.um.warszawa.pl), 2018)



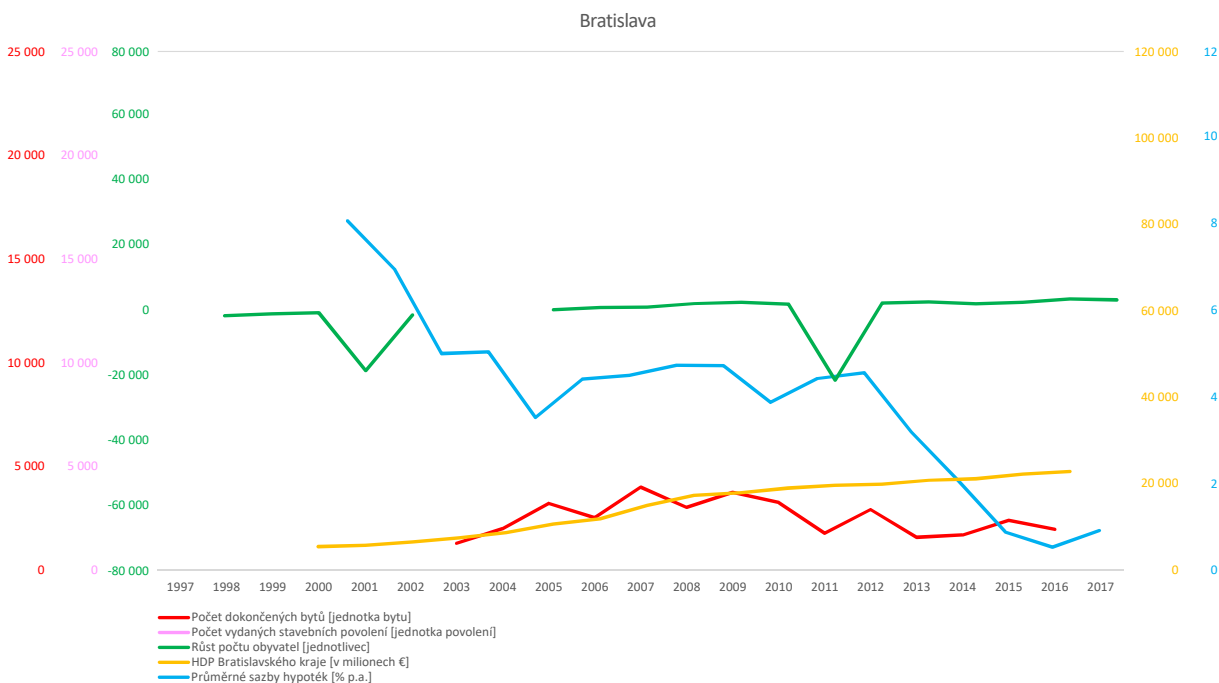
## 2.3. Bratislava (Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava)

Počet obyvateľ:	425 923 (2016)
Rozloha správneho územia:	368 km <sup>2</sup> (2016)
Hustota zalidnění ve správním území:	11, 59 obyv./ha (2016)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	44,71 obyv./ha (2014)
Počet správnych obvodů:	17 městských částí uspořádaných do 5 obvodů
Počet obyvateľ FUA:	729.157 (2014)
Rozloha FUA:	2600 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správnych obvodů ve FUA:	36

Zdroj údajů: Slovenský štatistický úrad, OECD, IPR 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení: 143. místo, 300 dní (2017)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 5: BRATISLAVA A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA BRATISLAVY, 2018)

## Všeobecný popis

Bratislava je mladým hlavním městem, které leží v blízkosti dvou velkých a starých hlavních měst – Vídně a Budapešti. Z této pozice nyní Bratislava těží, stejně jako z trojmezí tří zemí uvnitř Evropské unie, reprezentující svobodný, otevřený a provázaný trh i společné právní prostředí zaručující základní práva a volný pohyb osob. Jde zejména o koncentraci výroby automobilů a navazujících subdodavatelských odvětví a firem, které se zde ve všech třech zemích nacházejí (Gyor, Vídeň, Bratislava).

Bratislava zažila spolu se Slovenskem od své samostatnosti řadu změn v politice i směřování. Dnešní město zažívá obrovský stavební rozvoj, potýká se však s problémy ochrany staveb průmyslového dědictví, kvalitou jednotlivých developmentů, chybějící koncepcí a suburbanizací sahající až za hranice země. Bratislava a její představitelé se snaží o intenzivní spolupráci se sousedními regiony a obcemi, zejména s dolnorakouskými.

## Územní plánování a stavební řízení

Slovensko má hierarchický systém plánování. Celostátní úroveň je obsažena v Konceptii územního rozvoje Slovenska vydané vládou SR 2020, aktualizované 2011; pro region je platný Územný plán regiónu Bratislavský samosprávny kraj z roku 2013.

Bratislava se řídí platným územním plánem z roku 2007 (Územný plán hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy), vyhlášený všeobecně závazným nařízením hl. m. č. 4/2007. V Bratislavě je vydáno několik územních plánů zóny (obdoba regulačního plánu v ČR) v měřítku 1:1000, zahrnují několik důležitých území v centru a dále vybrané části městských obvodů. Město má schválenou Strategii dlouhodobého rozvoje z roku 1999 (Zdroj: <https://www.bratislava.sk/sk/zoznam-dokumentacii>). Bratislava má k dispozici územně plánovací podklady sestávající z mnoha sektorových generelů a několik studií.

## Trh s bydlením

Trh s bydlením je převážně závislý na dodávce bytů soukromým sektorem, veřejná bytová výstavba prakticky neexistuje. Bratislava zažívá zdražování bytů při stále obdobném zájmu o nové bydlení. V roce 2017 bylo v Bratislavě v novostavbách dokončeno 3264 bytů (zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, <http://statdat.statistics.sk/>, 2018)

Průměrná cena v novostavbě bytového domu je 2244,- EUR/m<sup>2</sup> (při 26,00 Kč za EUR činí částka 58.344,- Kč/m<sup>2</sup>, zdroj SITA, 2018, <https://www.ta3.com/clanok/1137801/o-byvanie-v-bratislave-je-zaujem-dostupne-byty-ubudaju.html>), dle Slovenské národní banky ceny nemovitostí určených pro bydlení v roce 2017 dosáhly v Bratislavě 1896,- EUR (<https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/vybrane-makroekonomicke-ukazovatele/ceny-nehnutelnosti-na-byvanie/ceny-nehnutelnosti-na-byvanie-podla-krajov>). Bratislava má k dispozici vlastních pouze 872 bytových jednotek k pronájmu (<https://bratislava.sk/sk/najomne-byty-mesta>).

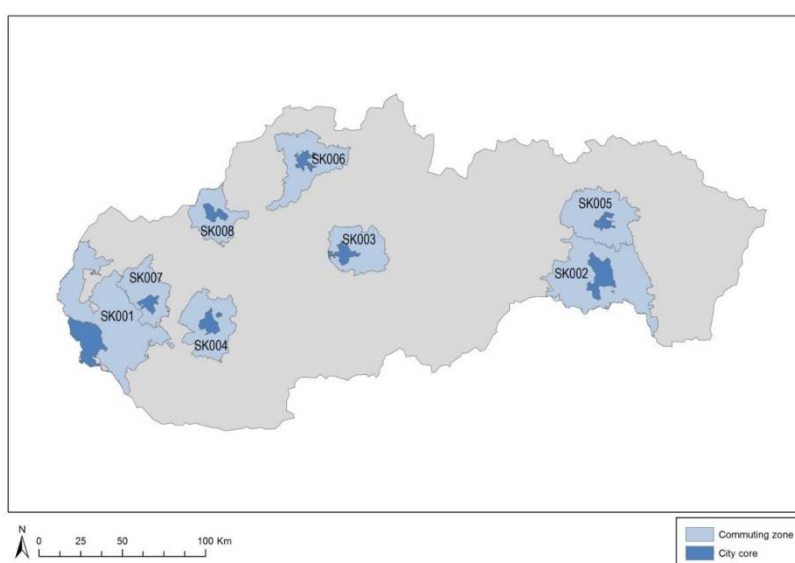
## Legislativní prostředí

Slovenská republika má stále v platnosti federální zákon o územním plánování ve stavebním řádu z roku 1976, který platil i v ČR do 31. 12. 2006. Podrobněji je popsáno v Analýze právního prostředí.

Z hlediska správy je na Slovensku primátor přímo volený, jeho mandát je tedy větší, avšak musí hledat podporu pro svoji politiku v zastupitelstvu.

## Metropolitní oblast

Dle OECD zahrnuje metropolitní oblast Bratislavy skoro celý Bratislavský kraj. Na Slovensku nejsou nástroje ITI využívány pro posílení spolupráce mezi městem a jeho regionem. Regionální vazby byly studovány a předpokládány v projektu POLICE (polycentrický rozvoj) soustřeďující se na region od Vídně po Budapešť zahrnující i Brno.



OBR. 6: FUNKČNÍ MĚSTSKÉ OBLASTI (FUA) DLE OECD (ZDROJ: OECD, 2018)

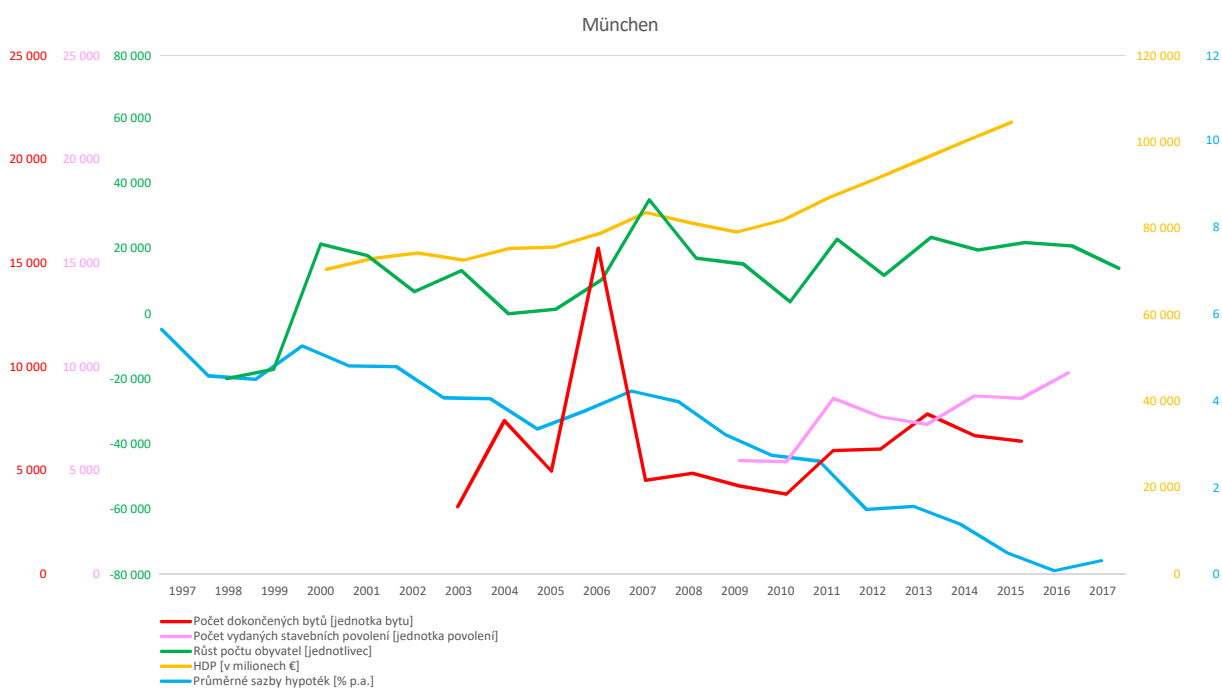
## 2.4. Mnichov (München)

Počet obyvatel:	1.464.301 (2016)
Rozloha správního obvodu:	310,71 km <sup>2</sup> (2017)
Hustota zalidnění ve správním území:	47,13 obyv./ha (2017)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	81,88 obyv./ha (2017)
Počet správních obvodů:	25
Počet obyvatel FUA:	2.965.871 (2014)
Rozloha FUA:	6263 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správních obvodů ve FUA:	212

Zdroj údajů: OECD, IPR, 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení: 24. místo, 126 dní (2017)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 7: MNICHOV A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA MNICHOVA, 2018)

## Všeobecný popis

Mnichov je hlavním městem spolkové země Bavorsko. Město v posledních letech počítá s přírůstkem cca 20.000 obyvatel ročně. Ti jsou i přes imigrační vlnu převážně z jiných států spolkové republiky a jiných států EU. Město svojí zodpovědnou politikou v aktivní výstavbě bytů, přípravou území a spoluprací se soukromými developery a družstvy čelí silnému růstu cen či nájmu bytů. Přesto se Mnichov stal z hlediska těchto ukazatelů nejdražším městem Německa.

## Územní plánování a stavební řízení

Z hlediska územního plánování je nejvýznamnějším počinem aktivní příprava území na platformě plánu zóny v našich podmínkách srovnatelných s územním plánem části města.

Plán využití území (Land use) je závazný pro samosprávu (nemá právní závaznost v rozsahu jako v ČR). Plán Zóny je v Mnichově plánem, který pro transformační nebo rozvojová území upřesňuje zastavovací podmínky, což odpovídá v našich podmínkách územnímu plánu části města. Jeho pořízení trvá 3-5 let.

Povolení stavby navazující na plán zóny je snazší ale je ve stabilizované ploše možné i bez plánu zóny. V současné době při povolování nové výstavby je umístěno cca 50 % povolení bez plánu zóny. Ve stabilizované ploše je možné před žádostí o stavební povolení požádat o obdobu naší územně plánovací informace. Délka vlastních povolení je v prostředí poměrně konzervativního města taktéž poměrně dlouhá. Zásadní rozdíl je v aktivitě města v přípravě území a infrastruktury a propracovaném systému přípravy výstavby bytů. Ta je zřetelně prioritou města.

Je dobré zmínit, že Mnichov bude potřebovat 45 nových škol v následujících 15 letech. Toho by bez koordinace a cílené práce při plánování rozvoje města nešlo snadno docílit.

## Trh s bydlením

Struktura bytového fondu vznikla na půdorysu tří pilířů.

Město má svého „non profit developera“, který zajišťuje výstavbu vybavenosti typu školka a výstavbu sociálního bydlení. Zároveň funguje jako projektový manažer pro město. Specifikou této městské firmy je, že tyto byty také vlastní. Z celkového bytového fondu, který je tvořen cca. 800.000 bytů (2018), tato non profit firma vlastní cca 8% bytů (Statistisches Amt der Landeshauptstadt München,

<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Statistik/Stadtteilingformationen.html>, 2018).

Vzhledem k tomu, že tato organizace existuje od začátku dvacátého století a většina bytového fondu byla vystavěna v druhé polovině dvacátého století, je tato firma schopna držet non profitní nájem na poměrně nízké úrovni.

Vzhledem k tomu že ve městě existuje také objektivní chudoba, dostávají nejchudší obdobně jako u nás příspěvek na bydlení. Systém je spravován sociálním odborem a schopnost jednotlivých žadatelů platit nájem je vyhodnocována v pravidelných intervalech.

Struktura segmentu bydlení je doplněna cílenou podporou města družstevnímu bydlení. Město aktivně zceluje pozemky a spolupracuje se soukromým sektorem. Část pozemků pak nabízí družstvům a ty pak soutěží se svým projektem a nabízí přidanou hodnotu (například pasivním charakterem domu, nebo vyvinutým systémem mobility). Je zde i prostor pro čerpání dotací z EU.

Posledním pilířem je developerem zajišťovaná výstavba sociálních bytů, které tvoří 30 % bytů. Tento přínos je zhodnocen v rámci smlouvy mezi městem a developerem. Partnerem smlouvy je město, které zároveň v rámci politického uspořádání, vydává jednotlivá povolení. Sociální byty, buď zůstanou ve vlastnictví developera, který je vázán delším časovým úsekem dodržovat určenou výši nájmu, nebo mohou být předány městu. Práce s těmito pilíři zajišťuje velmi bohatou diverzitu bydlení s přiměřeným a široce akceptovaným omezením tržních vztahů. Na těchto principech vzniká v Mnichově v letech 2006 - 2018 cca 8.500 bytů ročně.

### **Legislativní prostředí**

Při porovnání měst není rozdíl v mechanismech plánování, které se při zohlednění místních specifik jeví téměř totožné. Radikální rozdíl je pak v důsledném a aktivním přístupu města v přípravě území, výstavbě infrastruktury a aktivní spolupráci jak s developery, tak bytovými družstvy. Ojedinělá je pak práce městského developera, který zajišťuje výstavbu vybavenosti a bytů pro nejslabší. Celý systém navazuje na princip přímé volby starosty, který následně vede celý úřad územního rozvoje.

### **Metropolitní oblast**

V Německu se nástroje ITI neuplatňují. Metropolitní koordinace je zajištěna v úrovni regionálních plánů.

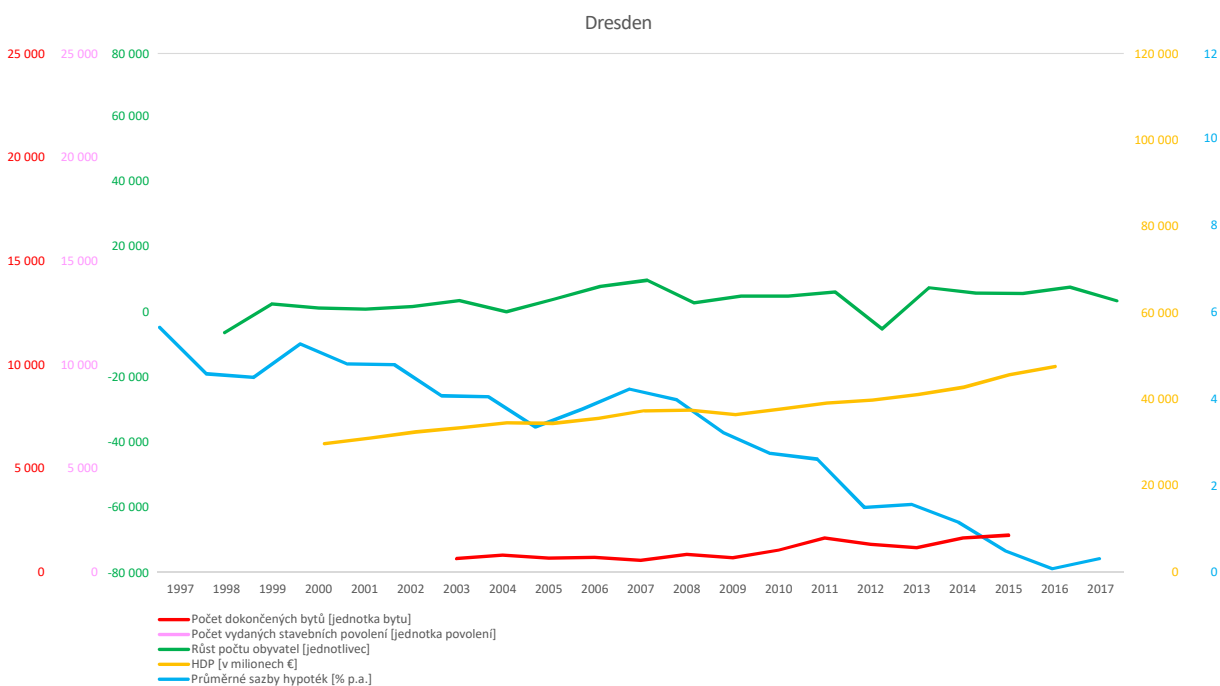
## 2.5. Drážďany (Landeshauptstadt Dresden)

Počet obyvatel:	557.098 (2017)
Rozloha správního území:	32.848 ha (2017) (dle rozlohy 4. největší město v Německu)
Hustota zalidnění na správní území:	17 obyv./ha (2017)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	47,85 obyv./ha (2017)
Počet správních obvodů:	19
Počet obyvatel FUA:	847.600 (2017)
Rozloha FUA:	1716 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správních obvodů ve FUA:	41

Zdroj údajů: OECD, IPR, 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení: 24. místo, 126 dní (2017)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 8: DRÁŽĎANY A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTAT A MĚSTA DRÁŽĎANY, 2018)

## **Všeobecný popis**

Hlavní město spolkové země Sasko je kulturním i správním centrem po mnoho staletí. Město, které zažilo ničivé bombardování na konci II. světové války, bylo postupně obnoveno a dostavěno ve 20. století. Nejdříve v duchu socialistického stavění, posléze od 90. let 20. století s větší úctou a větším odkazem k minulosti. Dnes je město charakteristické nárůstem populace mezi jinak se vyliďňující částí východního Německa, částečně ovlivněné příhraniční polohou regionu.

Dle průzkumu, zpracovaného městem Drážďany spatřují jeho obyvatelé za tři nejdůležitější věci na jejich městě následující (dle nejvyšších preferencí): Kulturu a turismus, veřejnou dopravu, přírodu a krajinu, obraz města, životní podmínky, a další (zdroj: Dresden in Zahlen, II.Quartal 2018, 2018). Naopak za tři nejhorší věci dle pořadí odpověděli: vysoké nájemné a ceny nemovitostí, Pediga, kriminalita, následuje pravicový extremismus a xenofobie, systém cyklotras, doprava všeobecně a další. Na rozdíl od Prahy je tedy doprava až na 6. místě v pořadí problémů města.

## **Územní plánování a stavební řízení**

Německý systém plánování je založen na kombinaci a koordinaci shora a zdola, tedy na interakci mezi rozvojovými plány spolkových zemí spolu s regionálními plány a oproti nim územními plány obcí. Platí, že plány nižší úrovně mají být v souladu s plány vyšší úrovně, zároveň však plány nižší úrovně ovlivňují plány vyšší úrovně.

Regionální plány jsou tvořeny na úrovni okresů, územní plány pak na úrovni měst. Rozhodování o využití území obce samosprávou obce je v německém právním systému zakotveno v ústavě, územní plány však nezakládají stavebníkovi právo stavět, stejně tak jako žádný plán vyšší hierarchické úrovně. Právo stavět zakládá jen zastavovací plán v měřítku 1:1000, který ale není povinný a zpravidla je zpracován jen pro určité části města (zdroj: OECD, Governance of Land Use, Country fact sheets, 2017, dostupné online).

## **Trh s bydlením**

Velikost bytového fondu byla 298761 bytů v roce 2017, z čehož průměrná neobsazenost bytů byla 6,2%. Bytové domy postavené před rokem 1918 tvoří z celkového počtu bytových domů 28% a vykazují nejvyšší podíl neobsazenosti (zdroj: Dresden in Zahlen, II.Quartal 2018, 2018).

## **Legislativní prostředí**

Země východního Německa přijali po sjednocení země právní řád západní Spolkové republiky Německo. Systém plánování a stavební legislativa vychází ze zákona z roku 1960. Tento zákon byl upravován a měněn (participace, ochrana životního prostředí apod.), nicméně jeho podstata zůstala nezměněna. Pro celé Německo je uplatňován jednotný systém určení využití území, který také stanovuje pro jednotlivé typy využití např. i maximální hustotu. Naopak ale stavební legislativa se mění, stejně jako míra závaznosti jednotlivých úrovní plánu je dána situací v jednotlivých spolkových zemích (zdroj: OECD, Governance of Land Use, Country fact sheets, 2017, dostupné online).

## **Metropolitní oblast**

V Německu se nástroje ITI neuplatňují. Metropolitní koordinace je zajištěna v úrovni regionálních plánů.



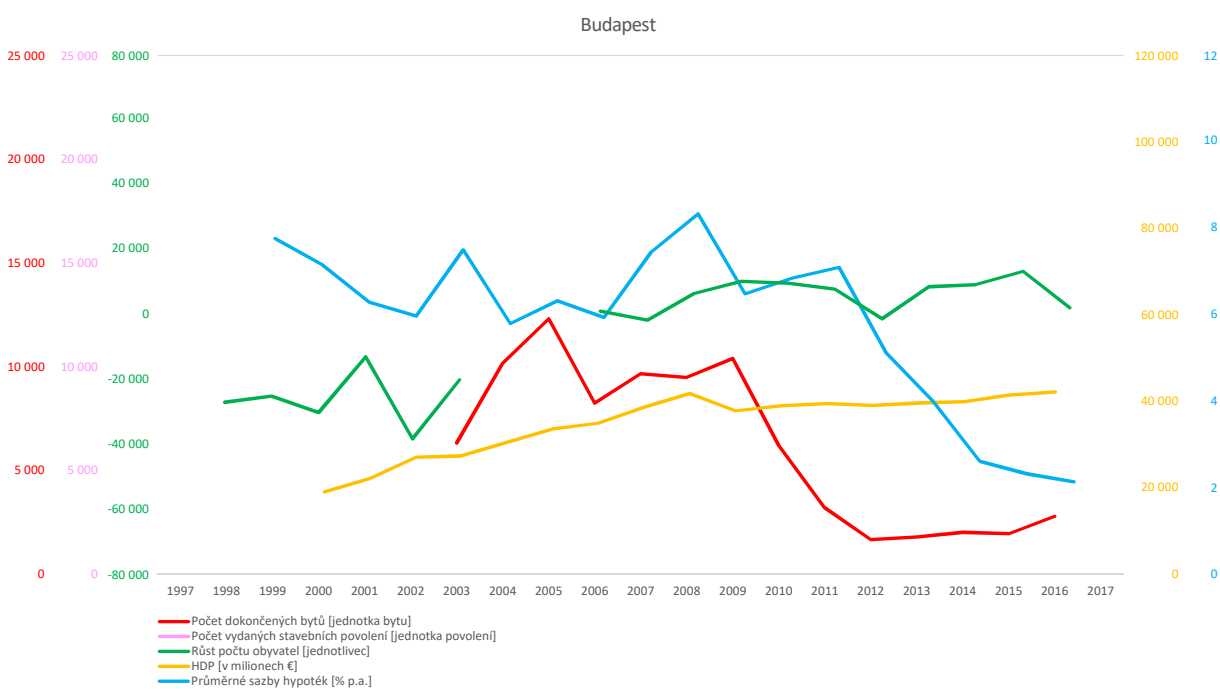
### 3.6. Budapešť

Počet obyvatel:	1.774.000 (2017)
Rozloha:	52.500 ha (2017)
Hustota zalidnění ve správním území:	34 obyv./ha (2017)
Hustota zalidnění v zastavěném území:	61,11 obyv./ha (2014)
Počet správních obvodů:	23
Počet obyvatel FUA:	2.879.601 (2014)
Rozloha FUA:	6.056 km <sup>2</sup> (2014)
Počet správních obvodů ve FUA:	183

Zdroj údajů: OECD, IPR, 2018

Pořadí dle délky získání stavebního povolení: 110. místo, 192,5 dne (2017)

Zdroj: Světová banka, 2018



OBR. 9: BUDAPEŠŤ A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA BUDAPEŠTI, 2018)

## **Všeobecný popis**

Hlavní město Maďarska je také centrem kraje Peštské župy (Pest megye) a co do počtu obyvatel je 9. největší město v evropské unii, členěné na 23 správních obvodů (neměnných od roku 1950). Nutno uvést, že maximálního počtu obyvatel dosáhlo město v 80. letech 20. století. Budapešť zažívala již před rokem 2008 stagnaci a menší krizi, stejně jako v tu dobu i hospodářství Maďarska. Oproti ostatním městům ve střední Evropě je v Budapešti poměrně menší podíl cizinců na celkovém počtu obyvatel. Primátorem města je od roku 2010 István Tarlós, nezávislý kandidát, který ale patří k FIDESZ-KDNP koalici.

## **Územní plánování a stavební řízení**

Maďarský systém plánování je hierarchický, tří až čtyř úrovnový. V případě Budapešti platí čtyři úrovně: národní rozvojový plán (v měřítku 1:500.000), speciální plán pro Budapešť a její aglomeraci (schválený parlamentem jednou za 7 let v měřítku 1:50.000), plán prostorový pro region připravený regionem a územní plán obce v měřítku 1:10.000, který je závazný v určení využití území pro vlastníky nemovitostí a obvykle se mění nebo aktualizuje každých 7 let (zdroj: OECD, Governance of Land Use, Country fact sheets, 2017, dostupné online). Maďarsko má vytvořený mechanismus pro koordinaci jednotlivých úrovní plánování skrze funkci hlavního architekta na úrovni regionů (kterých je v Maďarsku 13), kteří poskytují pomoc pro obce při tvorbě územních plánů. Budapešť má zpracovanou strategii rozvoje do roku 2030.

## **Trh s bydlením**

V roce 2013 bylo 78 % budov k bydlení vedeno jako samostatně stojící objekty (kde žilo 38% populace, 12% tvořilo sídliště (s 34% populace) a 12% tvořily uzavřené městské bloky (kde žilo 28% populace). Ve většině vnitřního města i předměstí dosahuje hustota zalidnění více než 50 osob/ha. Město ve své strategii uvádí, že bude potřeba regenerovat každý rok zhruba 10.000 bytů a k tomu stavět byty nové (zdroj: Budapest 2030 Strategy, City of Budapest, 2013, str. 178-180)

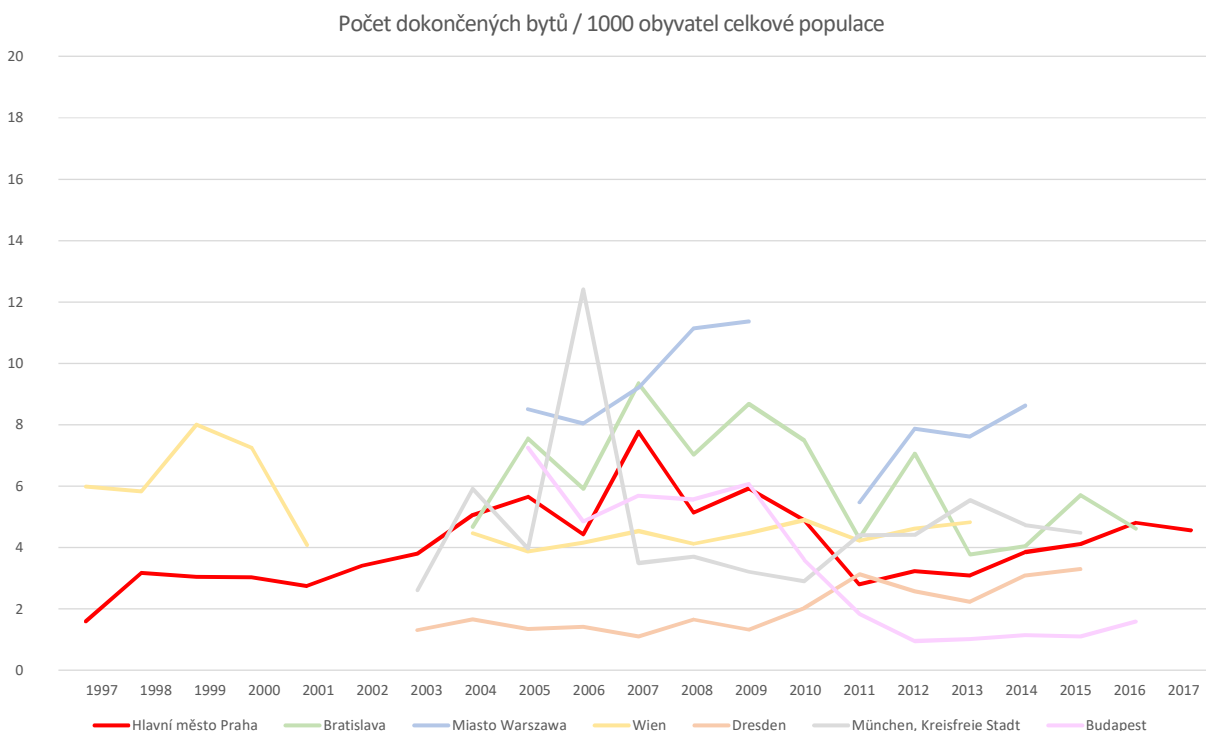
## **Legislativní prostředí**

Maďarská legislativa k územnímu plánování je založena na třech hlavních zákonech. První je zákon z roku 1996 k regionálnímu rozvoji a územnímu plánování, druhým je zákon z roku 2003 o národním prostorovém plánu, který určuje hlavní zásady i kategorie využití území, které musí být definovány v národním plánu i regionálních prostorových plánech. Třetí je zákon z roku 1997 pro rozvoj a ochranu vystavěného prostředí zahrnující základní prvky regulace budov (zdroj: OECD, Governance of Land Use, Country fact sheets, 2017, dostupné online). Vyvlastnění je možné pro veřejné investice.

## **Metropolitní oblast**

Řešení vztahů v metropolitní oblasti je podchyceno ve speciálním plánu pro Budapešť a její aglomeraci, který je zaměřen na konkurenceschopnost v ekonomické oblasti a posílení kvality života. ITI nástroje jsou v Maďarsku použity.

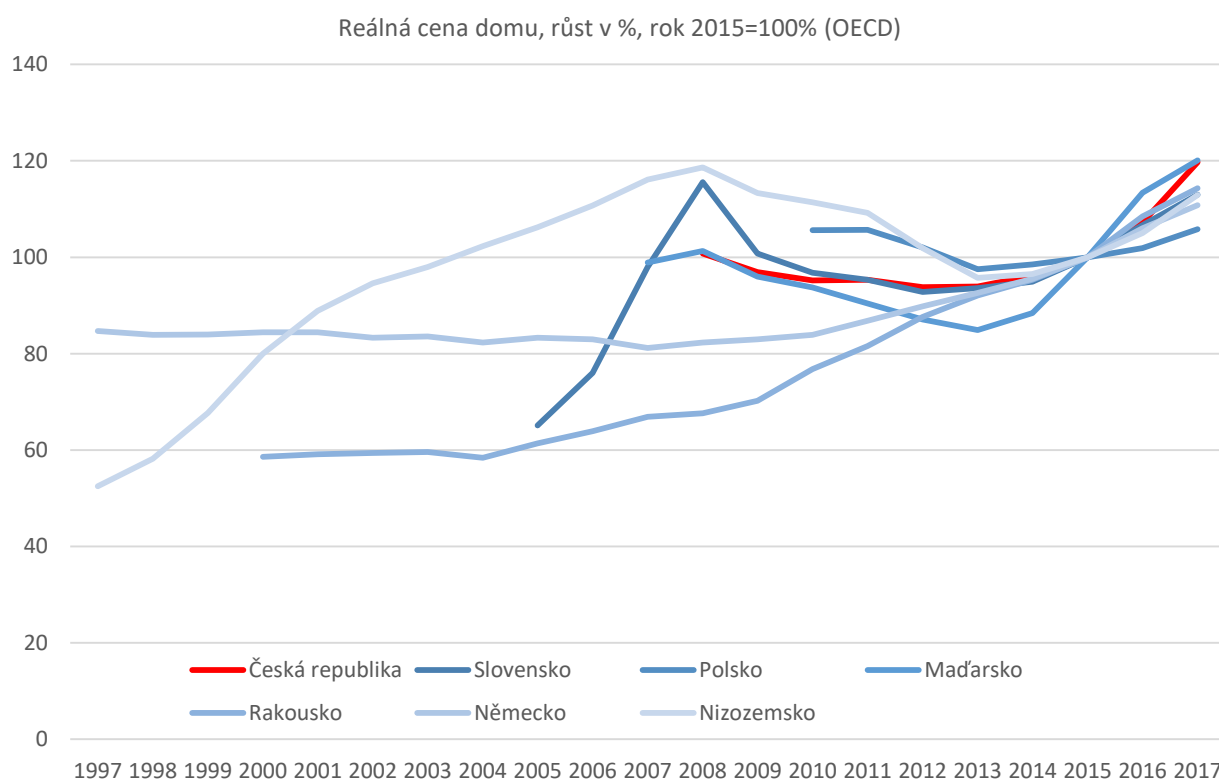
### 3. Závěr



OBR. 10: SROVNÁNÍ POČTU DOKONČENÝCH BYTŮ NA 1000 OBYVATEL (ZDROJ: ZPRACOVÁNO ZE STATISTIK OECD, EUROSTAT A JEDNOTLIVÝCH MĚST, 2018)

- Porovnáme-li Prahu s ostatními městy, vidíme, že v ČR směřujeme k Budapešti – ačkoliv roste HDP, nedaří se adekvátně zvyšovat výstavbu bydlení, ani jinou výstavbu a rozevírají se nůžky mezi možnostmi poptávky a nabídkou trhu. Je vhodné připomenout, že Maďarsko zažívalo jistou menší krizi a útlum již před nástupem tzv. celosvětové finanční krize v roce 2008.
- Praha, ačkoliv má výborné předpoklady pro zvládnutí procesu rostoucí poptávky po bydlení, nedokáže reagovat jako Vídeň nebo Mnichov, případně Drážďany. Je to dáno z části tím, že v případě německých měst je vydání stavebního povolení v kompetenci samosprávy, reprezentované osobou starosty (primátora).
- V přepočtu dokončených bytů na 1000 obyvatel osciluje Praha kolem 4000 bytů ročně (od roku 2010) a ze srovnávaných měst dosahuje nižších čísel ve sledovaném období jen Budapešť a Drážďany (u kterých je rozdíl méně než 1 byt, tedy rozdíl za rok kolem 600 bytů).
- Podíváme-li se na Drážďany, vidíme, že stavební produkce bytů je přibližně stejně velká jako v Praze, ačkoliv jde o město poloviční velikosti. Obdobně jako v případě Prahy i u Drážďan se projevuje silný magnetismus metropole a vzdálenější oblasti od města trpí postupným vylidňováním. Počet osob na jeden byt je v Drážďanech (1,9 os. /byt) oproti Praze (1,6 os. /byt) vyšší. A tak podobná výstavba ve vztahu k obyvatelstvu umožní lépe naplňovat potřeby zvyšující se populace města.
- Drážďany mají zpracovanou podrobnou prognózu vývoje obyvatelstva, která byla během zpracování konfrontována s dřívějšími prognózami porovnávanými s reálným růstem počtu obyvatel ve městě. Pro bytovou politiku a udržitelný růst je zapotřebí vnímat i tzv. populační strom a počty v jednotlivých věkových kategoriích – např. u Drážďan jasně patrná potřeba během několika let po stovkách míst pro žáky základních škol. I to je součástí úvah o správě a správném vládnutí.

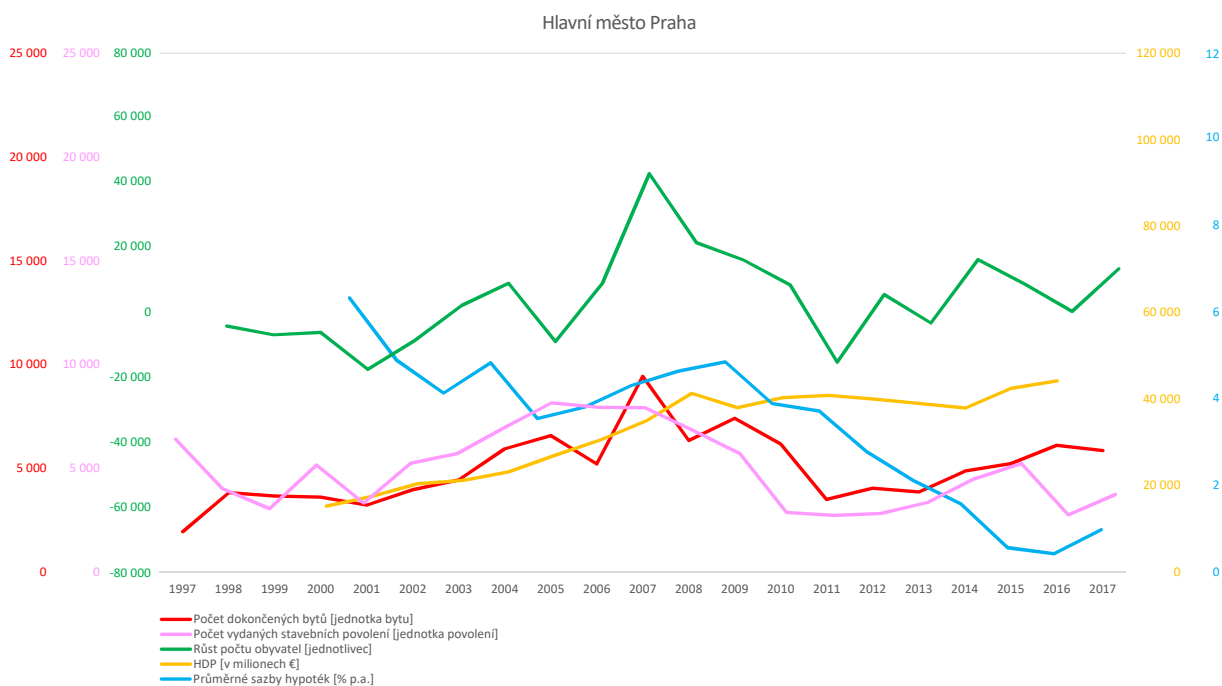
- Města, v nichž se daří držet relativně vysoký počet povolených i dokončených bytů vykazují výraznější růst HDP. To ovšem neznamená, že by nečelily problémům s rostoucí cenou nájemného i pořizovací cenou nového bydlení do osobního či družstevního vlastnictví. Lze tuto skutečnost vysvětlit propojeným globálním trhem a financionalizací (kapitalizací) bydlení?
- V případě Vídně, není systém plánování o nic složitější nebo jednodušší než ten v České republice, přesto kvalita vytvořeného prostředí i množství produkce dosahuje vysokých hodnot.
- Dle OECD, pokud jedno město o stejné velikosti a počtu obyvatel by mělo o 10% více samosprávných částí (městských částí), tak jeho produktivita klesne o 0,3 až 0,4 procenta. Jinými slovy, snížení fragmentace na polovinu může vést ke zvýšení produktivity v řádech i několika jednotek procent. (Zdroj: R. Ahrend a kol., JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE, VOL. 57, NO. 3, 2017, pp. 385–410, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jors.12334>, 2017)
- Jak je patrné z grafu růstu reálné ceny domu, dosahují úrovně z let 2016/2017 úrovně před krizí z roku 2008. Otázkou je, zdali za stejné období rostly stejným způsobem koupěschopnost domácností a výkon jednotlivých ekonomik měst? Aby naznačený trend nevedl k mnohem vyššímu růstu nemovitostí než je jejich reálná hodnota i schopnosti domácností si takové bydlení pořídit.



OBR. 11: SROVNÁNÍ RŮSTU REÁLNÉ CENY DOMŮ DLE OECD (ZDROJ: ZPRACOVÁNO DLE DAT OECD, 2018)

## Praha (Hlavní město Praha)

Pro srovnání je uveden graf se stejnými indikátory pro Prahu.



OBR. 12: PRAHA A JEDNOTLIVÉ INDIKÁTORY (ZDROJ: ZPRACOVÁNO Z INFORMACÍ A STATISTIK OECD, EUROSTATU A MĚSTA PRAHY, 2018)

## Seznam použité literatury

**OECD** (2017), The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268609-en>

**OECD** (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en>

**OECD** (2017), The Governance of Land Use in the Czech Republic: The Case of Prague, OECD Publishing, Paris, ISBN 978-92-64-28151-6

**G. Lebhart** (2015), Wien im Querschnitt der Zeit, Ergebnisse aus der Registerzählung 2011 Teil 1: Gebäude- und Wohnungszählung STATISTIK JOURNAL 2/2015, ISBN 978-3-901945-18-2

**STATISTISCHES JAHRBUCH DER STADT WIEN – 2018, LEBEN IN WIEN**, dostupné online na <https://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/jahrbuch.html>, staženo 20. 11. 2018

**City of Warsaw** (2018), See for Yourself, published by the City of Warsaw

**Bayerisches Landesamt für Statistik** (2018), Statistik kommunal 2017 - Kreisfreie Stadt München 09 162, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. [www.statistik.bayern.de](http://www.statistik.bayern.de), staženo 2. 12. 2018

**Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (2016), Bericht zur Wohnungssituation in München 2014 – 2015, [www.muenchen.de/plan](http://www.muenchen.de/plan), staženo dne 3. 12. 2018

**Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung** (2017), Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017 – 2021, [www.muenchen.de/plan](http://www.muenchen.de/plan), staženo dne 3. 12. 2018

**Landeshauptstadt Dresden, Kommunale Statistikstelle** (2018), Statistische Mitteilungen, Bauen und Wohnen 2017, [www.dresden.de/statistik](http://www.dresden.de/statistik), staženo 20. 11. 2018

**Landeshauptstadt Dresden, Kommunale Statistikstelle** (2018), Statistische Mitteilungen, Bevölkerung und Haushalte 2017, [www.dresden.de/statistik](http://www.dresden.de/statistik), staženo 20. 11. 2018

**Landeshauptstadt Dresden** (2018), Bevölkerungsprognose 2018 Annahmen und Ergebnisse im Überblick,, [www.dresden.de/statistik](http://www.dresden.de/statistik), staženo 20. 11. 2018

**Budapest Municipality, Mayor's Office** (2013), Budapest Long-Term Urban Development Concept 2030, Documentation approved in Resolution no. 767/2013 (IV. 24.) of the Municipal Assembly of Budapest, BFVT Kft. – Budapest Főváros Városépítési Tervező Kft. 1052 Budapest, Városház utca 9-11. web: [www.bfvt.hu](http://www.bfvt.hu), ISBN 978-963-12-0965-5

**Municipality of Budapest, Mayor's Office, Department of Urban Planning** (2015), INTEGRATED URBAN DEVELOPMENT STRATEGY – Summary, [www.budapest.hu](http://www.budapest.hu), staženo 20. 12. 2018.

## Seznam použitých vyobrazení

Obr. 1	102
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Vídně.</b> (2018) <i>Vídeň a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 2	104
<b>Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien.</b> (2018) <i>Vídeň – správní členění města a zástavba [online].</i> Dostupné z: <a href="https://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/jahrbuch">https://www.wien.gv.at/statistik/publikationen/jahrbuch</a> .	
Obr. 3	105
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Varšava.</b> (2018) <i>Varšava a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 4	107
<b>Miasto stołeczne Warszawa.</b> (2018) <i>Varšava a její okolí [online].</i> Dostupné z: <a href="http://mapa.um.warszawa.pl/">http://mapa.um.warszawa.pl/</a>	
Obr. 5	108
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Bratislavy.</b> (2018) <i>Bratislava a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 6	110
<b>OECD.</b> (2018) <i>Funkční městské oblasti (FUA) dle OECD.</i>	
Obr. 7	111
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Mnichova.</b> (2018) <i>Mnichov a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 8	114
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Drážďan.</b> (2018) <i>Drážďany a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 9	116
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Budapešti.</b> (2018) <i>Budapešť a jednotlivé indikátory.</i>	
Obr. 10	118
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad jednotlivých měst.</b> (2018) <i>Srovnání počtu dokončených bytů na 1000 obyvatel.</i>	
Obr. 11	119
<b>OECD.</b> (2018) <i>Srovnání růstu reálné ceny domů.</i>	
Obr. 12	120
<b>OECD, Eurostat, statistický úřad města Prahy.</b> (2018) <i>Praha a jednotlivé indikátory.</i>	