

Připomínky k návrhu stavebního zákona

Dne 25. 11. 2019 Ministerstvo pro místní rozvoj rozeslalo do meziresortního připomínkového řízení paragrafové znění návrhu stavebního zákona. Lhůta pro podání připomínek končí dnem 23. 12. 2019. Návrh zákona vychází z vládou schváleného věcného záměru, ve znění stanoviska předsedkyně Legislativní rady vlády, a z dalších analytických a koncepčních materiálů předkladatele, zejména z analýz stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu, z věcných tezí zadání v materiálu „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, Ministerstvo pro místní rozvoj, srpen 2018“ projednaného vládou dne 4. 9. 2018 a z Politiky architektury a stavební kultury schválené vládou dne 14. 1. 2015.

Věcný záměr nového stavebního zákona byl následně projednán a schválen Vládou ČR de 24. 6. 2019 jako usnesení číslo 448. V rámci připomínkového řízení k věcnému záměru stavebního zákona vyjádřilo hlavní město Praha podporu myšlenky rekodifikace se zásadními výhradami tak, jak byly formulovány v tisku R 3247 a zaslány MMR ČR.

Rekodifikace stavebního práva obecně

Rekodifikace stavebního práva v podobě návrhu nového stavebního zákona se změnovými verzemi souvisejících zákonů si bere za cíl dosažení modelu jeden úřad, jedno řízení, jedno razítko. K dosažení tohoto cíle využívá následující základní nástroje. Vytváří nezávislou soustavu stavebních úřadů tak, že opouští smíšený model státní správy, kdy obecní a krajské úřady vykonávají zároveň působnost samostatnou i přenesenou a integruje agendy dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů. Zároveň používá procesní nástroje v rámci povolovacího řízení tak, aby vyvolal zásadní organizační změny ve smyslu racionalizace a zvýšení kompetentnosti rozhodování stavebních úřadů organizačním opatřením, tedy vytvořením detašovaných pracovišť krajských úřadů v prvním stupni stavebního řízení a zajištění liniové podřízenosti a nadřízenosti. Pro institucionální reformu je používán přírůstek úspěšné reorganizace fungování katastru nemovitostí.

Je pravdou, že katastr nemovitostí byl úspěšně reformován organizačními nástroji a digitalizací do zcela funkčního modelu. Stavební řízení však obsahuje zásadní rozdíl oproti evidenční funkci katastru, a to v podobě rozhodování o podobě území, kdy je zásadní zachování rozhodovacích vstupů samosprávy a rozhodování o různých druzích veřejných zájmů s nutností podrobné znalosti a porozumění jednotlivým velmi složitým a specifickým stavebním záměrům.

Hlavní město Praha rozumí přirozené tendenci k setrvačnosti orgánů státní správy i úřední podpory samosprávy, kterou je těžké z politické úrovně potlačit. U takto závažné reformy systému je však nutná široká politická shoda a tomu odpovídající koordinovaný postup všech složek státu. S ohledem na skutečnost, že jednou z hlavních příčin problémů je i nekvalita složkové legislativy, pouze opuštění smíšeného modelu státní správy v oblasti stavebního práva tento problém neodstraní. Problémy existující ve složkové legislativě (legislativě používané dotčenými orgány) např. v oblasti životního prostředí, památkové péče nebo režimu pozemních komunikací, je nutno odstranit zpřesněním odpovídající legislativy. Stále by byly řešeny tytéž neurčité právní pojmy, byť v rámci jednoho liniového systému, vycházející z neexistence některých prováděcích právních předpisů, s jejichž vydáním přitom složkové zákony výslovně počítají i neexistence „super úředníků“, kteří systémově legislativní problémy překlenou selským rozumem poměřujícím zájmy stavebníka s dotčenými veřejnými zájmy. Nyní nejsou metodiky ústředních úřadů důsledně respektovány, protože, ve snaze vyhovět logice věci jsou nezřídka v přímém rozporu s jazykovým zněním textu zákona.

Z dotčených orgánů vychází, mimo jiné z výše uvedených důvodů, nekvalitní podklady. Stavební úřad s nimi neumí pracovat, neodhalí nedostatky a přebírá je bez revize. Integrace sama, o sobě podstatu problému spočívající rovněž v nedostatku kompetentních pracovníků orgánů státní správy nevyřeší. Vzájemné oddělení nestavební agendy od agendy stavební vyčleňované do samostatné soustavy státní stavební správy navíc přináší nová rizika spojená s oddělením znalostní báze specializovaných orgánů státní správy získané v rámci jejich nestavební agendy od vlastního povolování záměrů v území.

Domníváme se, že zrychlení a zlepšení kvality řízení by mohlo být provedeno tak, že dojde k realizaci následujících opatření:

- a) úpravě složkové legislativy, s tím, že by bylo náležitě posouzeno, které akty dotčených orgánů je možno zrušit bez náhrady, které lze sloučit např. do podoby jednotného vyjádření (posouzení), a které by bylo např. vhodné změnit z formy závazného stanoviska na formu vyjádření. Zároveň je potřebné analyzovat největší úskalí při praktické aplikaci složkové legislativy a sporné body upřesnit změnou příslušného ustanovení zákona nebo vydáním jasného prováděcího předpisu,
- b) vyřešení problému jak motivovat úředníky, aby byly vstřícnější logickému řešení problémů vzniklých ve stavebním řízení, které je klientsky přívětivé a zároveň obsahuje ochranu veřejného zájmu (zvýšení odbornosti a kompetentnosti úředníků), s tím úzce souvisí otázky odměňování úředníků i sledování a vyhodnocování kvality jejich práce,
- c) digitalizaci státní správy, kdy řada procesů dosud probíhajících postupně bude moci být vedena souběžně,
- d) zjednodušení vlastního procesu povolování stavebních záměrů (jediný typ řízení namísto mnoha současných variant) tak, jak je navržen novým zákonem,
- e) zrušení závazných stanovisek tam, kde je v silách stavebních úřadů odborně vyhodnotit dopady stavebního povolení.

Po realizaci uvedených kroků by bylo na místě rozhodovat, zda proces skutečně vyloučit do státní správy nebo ho naopak v profesionalizované a zjednodušené podobě přenechat samosprávě podobně jako je tomu v zahraničí. S ohledem na skutečnost, že problémy státní správy jsou ve všech jejích částech obdobné, tzn., absentuje logičnost fungování a orientace na praktický výsledek procesů z hlediska uživatele – občana i státu jako zajišťovatele např. výstavby infrastruktury, bylo by na místě zvážit, zda v současnosti probíhající práce na koncepčních materiálech a strategiích veřejné správy nezměnit do mnohem radikálnější podoby.

Požadujeme proto, aby návrh paragrafového znění rekonstrukce stavebního zákona vláda vrátila k dopracování.

Tato připomínka je zásadní

Územní plánování

Přestože návrh stavebního zákona jako obecně potřebné systémové změny hlavní město Praha podporuje, považuje část územního plánování za jednoznačně nejslabší část návrhu. Navržené pojetí výrazně narušuje důvěru hlavního města Prahy v nápravu neutěšeného stavu stavebního práva v naší zemi. Hlavní město Praha je současně krajem a současně obcí. Díky tomu je v jedinečné roli obou úrovní samospráv v České republice. Hlavní město Praha je přesvědčeno, že v části územního plánování nebyl naplněn cíl věcného záměru v posílení postavení samospráv v územním plánování, naopak v řadě případů návrh stavebního zákona v části územního plánování nepřijatelně zasahuje do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Pojetí územního plánování je v důsledku

přizpůsobeno potřebám úředníků státní správy, místo aby vycházelo z potřeby samospráv. Hlavním městem Prahou připomínkové části ustanovení stavebního zákona jsou ve svém souhrnu za hranicí ústavnosti z pohledu z ústavně garantované autonomie územních samospráv, tedy pravomoci upravovat určité otázky samostatně (čl. 104 odst. 3 Ústavy)

Navržený text nového stavebního zákona zásadním způsobem redukuje procedurální práva a možnosti obce ovlivnit proces tvorby územního plánu. Z právního řádu odstraňuje definici prostoru, v jakém se obec (doposud) pohybuje. Současně zakazuje obci používat nástroje, které nejsou v příloze č. 7 zákona. Fakticky tak omezuje ústavní práva obcí pouze na možnost přijmout nebo nepřijmout územní plán, jehož tvorba bude výhradně v rukách státní správy. Obec tedy nemá oporu v úvaze, k jakému účelu a funkci má sloužit územní plán, a celý proces už nemá šanci jak ovlivnit. Může sice vytvořit zadání, ale i v tom je výrazně omezena. Územní plán za ni vytvoří státní správa, která tak učiní za použití omezených nástrojů, jež nereflktují místní podmínky obcí a nedávají obci reálnou možnost, jak své území podle své úvahy spravovat a dávat mu nějakou koncepční vizi. Návrh stavebního zákona ovšem v navržené podobě zcela vyprazdňuje fakticky prostor, která má nyní samospráva a který nebyl vždy státní správou respektován. Ústavní soud ve svém nálezu vydaném pod sp. zn.: III. ÚS 3817/17 zcela jasně vymezil, že otázka územního plánování je pilířem její samosprávy, která je zase jedním z pilířů české ústavnosti. Konstatoval, že aby bylo toto právo zachováno, je nezbytné, aby obec byla svobodná v tom, že naplňuje pouze obecný rámec zákona, ve kterém se jinak může pohybovat zcela volně a volit i nástroje nekonvenční, které vyhláška nebo jiný katalog přípustných nástrojů neznají. Jinými slovy, podstatou práva na samosprávu není pouze „co?“, ale i „jak?“. Předkladatel zákona navíc způsob omezení doposud existujícího prostoru daného samosprávě vyřešil tak, že doposud vyhláškový regulativ povýšil na přílohu zákona. Tím zdánlivě vyšel vstříc myšlence nálezu Ústavního soudu, že obec nemůže být nad rámec zákona svázána vyhláškou. Navržený postup je z podstaty rovněž protiústavní, protože návrh nového zákona ve svém důsledku obcím zcela odnímá, nyní existující prostor pro samosprávnou úvahu. V ústavním právu pak platí, že již dosažený standard ochrany práv nelze redukovat cestou zákonné derogace, což lze aplikovat i na právo obcí na samosprávu, která je jedním z pilířů české ústavnosti.

V souladu s ústavním právem obcí na samosprávu a s věcným záměrem rekonstrukce stavebního práva, deklarujícím potřebu posílení postavení obcí v oblasti územního plánování, považuje hlavní město Praha za zásadní prioritu takové pojetí územního plánování, které posílí respekt k právům obcí a které zohlední a zajistí autonomii jejich územní samosprávy:

- a) je nutné skutečně posílit postavení obce z pozice pouhého účastníka v pořizování a projednávání ÚPD, pořizování ÚPP a v řízení o povolení na úroveň ekvivalentní k postavení dotčených orgánů a vlastníků infrastruktury (vytvořit kategorii specifického veřejnoprávního vyjádření obce jako neopominutelného podkladu v řízení),
- b) je nutné skutečně posílit roli samosprávy v části územního plánování, především možnost pořizování územně plánovací dokumentace (ÚPD) a územně plánovacích podkladů (ÚPP) v samostatné působnosti obce/kraje, je nutné podpořit pořizování, užívání a vyhodnocování územních studií v samostatné působnosti obcí jako důležitého nástroje obcí pro správu území,
- c) je nutné stanovit účel, formu a obsah ÚPD přímo zákonem; zákonnou definici územního plánu formulovat obecně přímo v textu zákona, podobně jako v současné platné úpravě; zásadně revidovat předepsaný obsah a standard obsahu a struktury ÚPD v přílohách zákona,
- d) rozšířit právo odchýlného stanovení územních požadavků na využití území v ÚPD od těch obecných požadavků hmotného práva, které jsou v rozporu se stanoveným cílovým charakterem území v ÚPD obce,
- e) revidovat státně—centralistické pojetí územního plánování, projevující se zejména direktivním rušením ÚPD, direktivní standardizací regulativů, jejich formy a uspořádání,

hierarchickou závazností nadřazených, méně podrobných ÚPD bez adekvátní zpětné vazby, podložené ověřením a zpřesněním informací v měřítku podrobnější ÚPD, úpravou procesních postupů atd., ve prospěch ústavních práv samosprávy.

Tato připomínka je zásadní

Zjednodušení systému ÚPD v hlavním městě Praze

V případě, že územní plán hlavního města Prahy splní požadavky na územní plán kraje, může nahradit územní plán kraje.

V podmínkách hlavního města Prahy se územní plán kraje a územní plán obce připravují pro jedno a to samé území hlavního města Prahy. Krajská dokumentace, jejímž účelem je koordinovat územní rozvoj v otázkách přesahujících svým významem jednotlivé obce, postrádá v hlavním městě Praze požadovaný účel. Vypracování dvou územně plánovacích dokumentů pro totéž území je neefektivní, neúčelné a nadbytečné a je v rozporu se základním principem rekonstrukce a věcného záměru. Požadujeme, aby pro celé území hlavního města Prahy byl zákonem stanoven jen jeden územně plánovací dokument plnící roli obou typů ÚPD.

Tato připomínka je zásadní

Procesní nástroje zrychlení stavebního řízení

Fikce souhlasu

Deklarovaným cílem předloženého zákona je urychlení řízení o povolování staveb. V této souvislosti odkazujeme na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 5 As 256/2016 – 231, kdy Nejvyšší správní soud došel k závěru, že: „*Požadavek rychlosti řízení však není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí. Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.*“

Navrhovaná fikce souhlasu v případě v případě absence vyjádření dotčeného orgánu do značné míry rezignuje na důslednou ochranu veřejných zájmů. Uplatnění fikce souhlasu může způsobit, že nedojde k náležitému zohlednění dotčených veřejných zájmů, a nebude tudíž naplněn hlavní účel vydávání tohoto vyjádření (nebo jiné období současného závazného stanoviska). Na tyto veřejné zájmy nelze jednoduše rezignovat a opomíjet je v zájmu rychlosti řízení. Nezavrhujeme zcela institut fikce souhlasu, ale pro jeho použití by měl zákon stanovit přísnější podmínky, které by zmenšily riziko, že v důsledku fikce souhlasu bude opomenut významný veřejný zájem. V úvahu přicházejí např. povinnost stavebního úřadu urgovat po určité době vydání vyjádření (v elektronizovaném řízení to lze rychle a jednoduše s okamžitými účinky) nebo povinnost stavebního úřadu, aby v případě absence souhlasu dotčeného orgánu stavební úřad sám vyhodnotil a zdůvodnil (třeba i s využitím vyjádření zástupců odborné a občanské veřejnosti, která došla do spisu), proč se navržený záměr v daném případě nedotýká chráněného veřejného zájmu, apod. Obecně řečeno by fikce souhlasu neměla nastoupit automaticky, ale vždy by měl stavební úřad zdůvodnit, proč pokračuje v řízení i bez stanoviska nebo vyjádření dotčeného orgánu. Je třeba mít na paměti, že fikce souhlasu se nedotýká pouze odbornosti posouzení, nýbrž také elementární procesní otázky, aby se dotčený veřejný zájem stal vůbec předmětem projednání. V důsledku použití fikce souhlasu by možná mohlo být přípustné rezignovat na odbornost posouzení, když se kompetentní odborný orgán nevyjádří. Nelze však rezignovat na to, aby otázky související v daném konkrétním případě s dotčeným veřejným zájmem byly projednány a posouzeny.

Tato připomínka je zásadní

Lhůty pro vydání rozhodnutí a automatické povolení

Navržené lhůty pro vydání rozhodnutí a automatické povolení zakládají nereálností navržených podmínek, zejména lhůt, a velkou pravděpodobnost přechodu prvoinstančního rozhodování na krajské stavební úřady. Automaticky vygenerované povolení stavby je de facto bráno jako potenciálně vadné, pokud stanovená lhůta uplynula, aniž by byly vypořádány námitky. Namísto odstranění nečinnosti, respektive tlaku na snížení průtahů se přesouvá prvostupňově zjišťování a posuzování do přezkumného řízení, kterému pak může být odňat tento přezkumný charakter.

Tato připomínka je zásadní

Přezkumné řízení nadřízeným správním orgánem

Úprava přezkumného řízení odporuje základním principům přezkumu, tak jak jsou obecně chápány, resp. upraveny správním řádem, aniž by byla aplikace správního řádu vyloučena.

Tato připomínka je zásadní

Delimitace úředníků stavebních úřadů

V přechodných ustanoveních návrhu stavebního zákona (§166 a násl.) se počítá s tzv. delimitací dosavadních zaměstnanců obcí a měst zařazených do stavebních odborů obecních a městských úřadů i s obdobnou delimitací zaměstnanců krajů a hlavního města Prahy. Zaměstnanecké záležitosti, jakož i platové záležitosti, systemizace a organizační struktura patří do samostatné působnosti obcí, tj. do oblasti samosprávy územních samosprávných celků, která je chráněna ústavou. Stát proto nemůže takto obce „připravit o zaměstnance“, a to nejen bez souhlasu obcí, ale dokonce i bez souhlasu samotných zaměstnanců. Jedná se o nepřípustný zásah do ústavního práva obcí a krajů na samosprávu, ale také o nepřípustný zásah do právního postavení zaměstnanců. Zákoník práce takovou změnu pracovního poměru bez souhlasu zaměstnance nepřipouští. Pro úplnost nutno upozornit, že obce mohou zaměstnávat cizince, kteří nejsou způsobilí stát se státním zaměstnancem.

Mezi pracovním poměrem podle zákoníku práce a zákona o zákona č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a služebním poměrem podle zákona o státní službě je rozdíl a některá práva a povinnosti zaměstnanců nelze převést do služebního poměru, takže by tímto postupem došlo k odnětí práv zaměstnanců (například právo na stávku).

Pro dotčené zaměstnance obcí by se mělo jednat ukončení pracovního poměru s obcí v důsledku organizační změny. V tom případě by jim vznikl nárok na odstupné podle zákoníku práce a na další odstupné podle zákona č.312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V praxi je odstupné na obecních, městských a krajských úřadech často ještě zvýšeno kolektivní smlouvou. S přijetím zákona by dotčené územní samosprávné celky měly dostat od státu kompenzaci nákladů spojených s odstupným, které by měly svým odcházejícím zaměstnancům vyplatit, a to i s přihlédnutím k závazkům zaměstnavatele vyplývajícím z uzavřených kolektivních smluv. O vyčíslení a úhradu těchto nákladů by měla být doplněno RIA a další podklady související s předloženým návrhem.

Tato připomínka je zásadní

Příslušnost Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu

Návrh stavebního zákona pověřuje uvažovaný stavební úřad pro hlavní město Prahu řadou úkolů celostátního až mezinárodního dosahu. Hlavní město Praha se domnívá, že příslušnost Stavebního úřadu pro hlavní město Prahu může omezit funkčnost povolování staveb na území hlavního města Prahy.

Tato připomínka je zásadní

Přechodná ustanovení

Pojetí přechodných ustanovení, je v návrhu nového zákona ve svém důsledku jednak nepřehledné a také vyvolá nutnost zbytečného a nákladného přepracování rozpracovaných i schválených územně plánovacích dokumentací a přitom výrazně narušuje přehlednost a srozumitelnost ÚPD jako klíčových koncepčních a rozvojových dokumentů (zejména) obcí. Hlavní město Praha požaduje posílit stabilitu ÚPD a tím i právní jistotu v území tím, že bude výrazně omezena nutnost přepracování ÚPD a to tak, že zpracované návrhy územních plánů nebo jejich změn nebo regulačních plánů nebo jejich změn, budou dokončeny a vydány podle dosavadních právních předpisů pokud schvalující orgán nerozhodne jinak. Konstrukce proměny platného územního plánu schváleného do r. 2007 na územní studii je bezdůvodnou obstrukcí předkladatele, která dále zbytečně znepráhlední i tak složitou situaci po přijetí zákona. Jednodušším a srozumitelnějším řešením je stanovení lhůty alespoň 5 let od nabytí účinnosti pro schválení nového územního plánu dostatečné i pro složitější území velkých měst.

Tato připomínka je zásadní

Přílohy

Návrh zákona v podstatě definuje obsah územního plánu prostřednictvím uzavřeného katalogu technických nástrojů, které připouští jako jediné možné a tím definuje rozsah působnosti obce či kraje, které mohou pak činit jen to, co jim tyto nástroje dovolí. Tento koncept zcela popírá podstatu územního plánování. Je třeba narovnat pojetí územního plánování tak, že zákon bude definovat, co je obecným rámcem jednotlivých druhů územně plánovacích dokumentací a přitom jim ponechat volnost při volbě nástrojů, kterými toho dosáhnou v souladu s principy ústavnosti. Kritériem případné (ne)zákonnosti tak má být dodržení litery zákona definující předmět řešení jednotlivých ÚPD, nikoliv způsob, jakým to řeší. Jednotná standardizace při tom takové uchopení neumožňuje a je s uvedeným principem v zásadním rozporu. Nelze ani odhlédnout od toho, že jednotná standardizace obsahuje navíc pouze takové nástroje, které neumožňují řešit požadavky větších obcí, protože vychází z potřeb malého obecního (vesnického) plánování. Odlišné nástroje, kterými lze řešit potřeby větších měst, pak tato standardizace nepřipouští. Požadujeme vypuštění příloh č. 5 a 7.

Tato připomínka je zásadní