

**HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)
K VLÁDNÍMU NÁVRHU
STAVEBNÍHO ZÁKONA**

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje
Název: Vládní návrh stavebního zákona
Implementace práva EU: <i>Ne</i> (pokud zvolíte Ano): - uveďte termín stanovený pro implementaci: --- - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: ---
2. Cíl návrhu
Cílem návrhu rekodifikace veřejného stavebního práva je zásadní zvýšení kvality a zrychlení výkonu státní správy na úseku územního plánování a povolování staveb, které dnes trpí enormní roztržitostí, komplikovaností, průtahy a právní nejistotou pro všechny zúčastněné subjekty, což snižuje hospodářský potenciál celé České republiky i kvalitu života jejích obyvatel. Cílovým stavem je minimalizace ztrát plynoucích z oddalování realizace staveb, zefektivnění procesu územního plánování a povolovacího řízení se současným zachováním adekvátní možnosti prosadit oprávněné zájmy všem dotčeným subjektům, eliminace systémové podjatosti, korupčního potenciálu a posílení konkurenceschopnosti ČR v rámci evropského prostoru. Toto zefektivnění se projeví celkovým zkrácením povolovacího procesu, eliminací nežádoucích jevů, zvýšením transparentnosti, předvídatelnosti a vymahatelnosti práva a poklesem nákladovosti celého procesu a také významným nárůstem multiplikačního efektu stavebnictví pro národní hospodářství.
3. Agregované dopady návrhu zákona
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: Ano
Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty je třeba rozdělit na náklady jednorázové a náklady pravidelné/roční. Jednorázové náklady budou spojeny s vytvořením nové institucionální struktury. Náklady spojené s vytvořením 1 pracovního místa se odhadují (při předpokladu 100 tis. Kč na každé pracovní místo) na 414 mil. Kč. Dále je pak počítáno s 22 mil. Kč na zaškolení všech pracovníků (i pracovníků na OSÚ a úřadech územního plánování, kteří se dle zvolené varianty nepřesouvají pod strukturu státní stavební správy) při předpokladu 3 000 Kč na osobu. Jednorázové náklady na ICT jsou odhadovány na 400 mil. Kč, na nákup služebních automobilů potom na 550 mil. Kč. V řádech desítek mil. Kč se mohou pohybovat náklady na migraci dat a spisovou rozluku živých spisů (dle velmi hrubého odhadu se jeden úředník bude muset postarat o 16 šanonů). Stěhování archiválií, pokud bude nutné, bude možné bez problémů realizovat postupem času. RIA nepočítá s výstavbou budov pro zaměstnance či spisoven, pouze s případným pronájmem jiných prostor (možné např. od ÚZSVM či SŽDC, cca 1200 nádražních budov). Tento pronájem je zahrnut v koeficientu režijních nákladů, o který jsou navýšeny dle Metodiky MV (2007) osobní náklady na každého pracovníka. V součtu tak mohou jednorázové náklady činit 1,4 mld. Kč . Mzdové a ostatní provozní náklady jsou odhadovány na cca 4 mld. Kč (při variantě, kdy OSÚ zůstávají na ORP, ÚÚP a ÚP na krajské úrovni jsou též přibližně beze změny vyjma převodu stanovisek). Opět jsou připočítány každoročně náklady na školení zaměstnanců ve výši 22 mil. Kč. Náklady na ICT mohou dosáhnout cca 80 mil. Kč za rok. Od těchto nákladů není konzervativně odečtena částka, která je na výkon přenesené působnosti v současnosti vyplácena krajům. Příspěvek na výkon přenesené působnosti je krajům

převáděn jako celek, bez určení částek, které náleží jednotlivým agendám. Dle MV dostávají kraje celkově na výkon veškeré přenesené působnosti 1,4 mld. Kč ročně.

Na druhé straně půjde o úspory na příspěvku poskytovaném krajům na výkon přenesené působnosti. Protože tento příspěvek není adresný vzhledem k jednotlivým agendám, nelze výši úspor konkrétně uvést. Obdobně neexistuje přesná statistika o tom, jaké prostředky kraje na přesouvanou agendu reálně vynakládají.

Obecně je z pohledu veřejných rozpočtů možné očekávat efektivnější přípravu a realizaci veřejných stavebních zakázek, které z důvodu složitosti přípravy jsou řadu let odkládány. Rekodifikace tak umožní lépe a přesněji plánovat zdroje a veřejné finance veřejných investic, které přímo podmiňují konkurenceschopnost ČR a další rozvoj hospodářství a podnikatelského prostředí. De facto může být zahájeno čerpání prostředků, které se projeví nárůstem přímých rozpočtových investičních výdajů (v tomto případě často pouze ve formě spoluúčasti na projektu financovaném z evropských prostředků), nicméně protože půjde o investiční výdaje, celkový dopad bude (díky multiplikačnímu efektu) kladný a umožní efektivněji čerpat evropské fondy.

3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: Ano

Zvýšení právní jistoty v oblasti územního plánování, povolování staveb, jejich realizace a stavebnictví obecně přispěje k akceleraci ekonomické aktivity a podpoří ekonomický růst v ČR. Akcelerace ekonomické aktivity bude výsledkem zjednodušení procedur, snížení transakčních nákladů a zvýšení právní jistoty při přípravě i realizaci staveb. Veřejné i soukromé investice domácího i zahraničního charakteru bude možné efektivněji ekonomicky plánovat, využívat standardní modely plánování výnosů v čase, což umožní efektivně a s péčí řádného hospodáře nakládat s veřejnými prostředky a současně se pozitivně projeví na ochotě soukromých subjektů investovat na území ČR. Zvýšení investic pak ovlivní i ostatní subjekty a dodavatele v celém hodnotovém řetězci, čímž dojde ke zvýšení výkonnosti celé ekonomiky a posílení její konkurenceschopnosti.

3.3 Dopady na podnikatelské prostředí: Ano

Důraz je kladen především na proces, který můžeme nazývat „digitální“ integrací – tj. všechny příslušné strany budou mít přístup k potřebným dokumentům, které budou uloženy na jednom místě, a budou tak moci koordinovat své názory na jednu a tu samou verzi dokumentace záměru. Další čas se ušetří způsobem komunikace – tj. přechodem od osobních návštěv úřadů k elektronické komunikaci, i když zákon samozřejmě nevyklučuje možnost osobního podání (ve vazbě na nedávno schválený zákon o digitální službě). Poslední způsob, jak zkrátit povolovací proces, je díky jednomu rozhodnutí/jednomu razítku, které sníží počet možných „koleček“ na jedno. Toto zkrácení je v RIA odhadnuto spolu s přínosy ze zkrácení plynoucími. Tyto přínosy jsou spočteny za pomoci multiplikátorů, vycházejících z input-output tabulek ČSÚ, a dalších údajů poskytnutých investory za jednotlivé kategorie staveb, jež byly vloženy do modelu dopadů. Z tohoto modelu pak vyšel roční přínos v hodnotě **7,1 mld. Kč** při ročním zkrácení povolovacího procesu. Vzhledem k hodnotě stavebních zakázek či vydaných povolení je tato hodnota odpovídající. RIA pak konzervativně počítá s tímto odhadem, i když průměrné zkrácení může dosáhnout až cca 4 let, ne pouze 1 roku.

Přínosy vzniknou z důvodu:

- kvalitní územně plánovací dokumentace (cílem je zajistit, aby ÚPD byla zpracovávána v jednotném standardu a umožnila snazší čitelnost, dostupnost a koordinaci);
- stanovení veřejných zájmů chráněných a koordinovaných v oboru stavebního práva jak v oblasti územního plánování, tak v oblasti povolování staveb;
- nastavení pravidel a stabilizace územního plánování formou změny nebo úpravy právní formy územních plánů, která umožní při respektování evropské legislativy zvýšit stabilitu a předvídatelnost právního prostředí;
- efektivního procesu územního plánování a povolování staveb díky nové struktuře stavebních úřadů umožňující vzájemnou koordinaci a komunikaci;

<p>–začlenění dotčených orgánů pod NSÚ a zefektivnění procesu jejich vyjadřování a v důsledku toho profesionalizace, koordinace a komplexnost činnosti NSÚ;</p> <p>–vedení pouze jednoho integrovaného řízení a vydání jednoho konečného rozhodnutí, proti kterému se bude možné odvolat a podat žalobu;</p> <p>–zavedení vymahatelných lhůt;</p> <p>–zrychlení a zvýšení odbornosti v soudním řízení a zavedení apelačního principu;</p> <p>–eliminace problému systémové podjatosti;</p> <p>–významného omezení možnosti korupčního jednání.</p> <p>Z časového hlediska doporučuje RIA takovou variantu, aby byl splněn scénář „materiálně technické zabezpečení rekonstrukce ≈ DSR“, neboť klíčovou podmínkou úspěšného najetí nového systému a jeho efektivního fungování je co možná nejvyšší stupeň digitalizace umožňující všem oprávněným stranám přístup k potřebným elektronickým zdrojům.</p>
<p>3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano</p>
<p>Na úrovni obcí k významné změně nedojde. Náklady mohou vzrůst krajům, pokud by si ponechají část zaměstnanců, kteří vykonávají přenesenou působnost na částečný úvazek, pro vlastní potřebu.</p>
<p>3.5 Sociální dopady: Ano</p>
<p>Lze předpokládat, že v případě potřeby a zájmu obcí může dojít ke zjednodušení přípravy a realizace výstavby sociálních bytů, naplnění vládního programu Výstavba, dojde k opětovnému nastartování samoregulační schopnosti trhu, který se sekundárně projeví na dostupnosti bydlení jak ve formě vlastnického, tak nájemního bydlení.</p>
<p>3.6 Dopady na spotřebitele: Ano</p>
<p>Rostoucí nabídka bydlení zpomalí či zastaví růst cen nemovitostí.</p>
<p>3.7 Dopady na životní prostředí: Ne</p>
<p>3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne</p>
<p>3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne</p>
<p>3.10 Korupční rizika: Ano</p>
<p>Rekonstrukce stavebního práva by z hlediska korupčních rizik měla mít několik pozitivních dopadů:</p> <p>–snížení korupčního potenciálu díky obecně vyšší profesionalizaci úředníků stavebních úřadů,</p> <p>–snížení korupčního potenciálu díky eliminaci rizik podjatosti a koncentraci posouzení veškerých aspektů staveb a dopadů záměru v rámci jediného rozhodnutí připraveného kompletním týmem odborně způsobilých úředníků,</p> <p>–snížení korupčního potenciálu u nečinných úředních osob v případě stanovení určitých zákonem předvídaných fikcí následujících při nedodržení závazných lhůt.</p>
<p>3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne</p>

Obsah

1	DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE	7
1.1	NÁZEV	7
1.2	DEFINICE PROBLÉMU	7
1.2.1	<i>Popis současného stavu</i>	<i>7</i>
1.2.1.1	Stavebnictví, jeho vývoj a souvislosti s právní úpravou stavebního práva.....	7
1.2.2	<i>Definice problému a model dopadů</i>	<i>16</i>
1.2.2.1	Ztráta makroekonomického výstupu z oddalování realizace výstavby.....	16
1.2.2.2	Konkrétní problémy spojené s oddalováním realizace výstavby	24
1.2.2.3	Problémy dle jednotlivých věcných okruhů.....	31
1.2.2.3.1	Územní plánování.....	31
1.2.2.3.1.1	Politika územního rozvoje (PÚR)	32
1.2.2.3.1.2	Zásady územního rozvoje (ZÚR)	33
1.2.2.3.1.3	Územní plány (ÚP).....	39
1.2.2.3.1.4	Regulační plán (RP)	41
1.2.2.3.1.5	Stávající problémy územního plánování	42
1.2.2.3.1.6	Stávající problémy právní formy opatření obecné povahy a jejich přezkumu soudem.....	43
1.2.2.3.2	Posuzování vlivů na životní prostředí	44
1.2.2.3.3	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA).....	44
1.2.2.3.4	Územní rozhodování a povolování staveb	45
1.2.2.3.4.1	Územní řízení	45
1.2.2.3.4.2	Stavební řízení.....	46
1.2.2.3.4.3	Kolaudační řízení.....	48
1.2.2.3.4.4	Stávající problémy povolování staveb.....	49
1.2.2.3.5	Řízení o vyvlastnění	50
1.2.2.3.6	Problém systémové podjatosti.....	51
1.3	POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI.....	52
1.4	IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ.....	54
1.5	POPIS CÍLOVÉHO STAVU.....	58
1.6	ZHODNOCENÍ RIZIK.....	59
2 - 3	NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ, VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ - HODNOCENÍ DOPADŮ OPATŘENÍ JEDNOTLIVÝCH VĚCNĚ SOUVISEJÍCÍCH OKRUHŮ.....	60
A.	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ.....	61
B.	ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA.....	72
B.1	<i>Požadavky na výstavbu, dokumentaci, základní pojmy, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb</i>	<i>72</i>
B.2	<i>Technické normy (ČSN).....</i>	<i>82</i>
C.	DIGITALIZACE STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ	88
D.	PROCESNÍ ASPEKTY.....	102
E.	VEŘEJNÁ SPRÁVA	103
E.1	<i>Struktura orgánů územního plánování a stavebních úřadů.....</i>	<i>103</i>
E.2	<i>Dotčené orgány (DO).....</i>	<i>132</i>
F.	ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU	139
4	NÁVRH ŘEŠENÍ	141
4.1	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ.....	141
4.2	ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA.....	142
4.3	DIGITALIZACE STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ	142
4.4	PROCESNÍ ASPEKTY.....	144
4.5	VEŘEJNÁ SPRÁVA	145
4.6	ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU	146
4.7	SOUHRNNÁ TABULKA.....	147
4.8	ZÁVĚR	153

5	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ	155
5.1	VYNUCOVÁNÍ	156
6	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE	159
7	KONZULTACE A ZDROJE DAT	159
	KONTAKT NA ZPRACOVATELE RIA	162
8	HODNOCENÍ KORUPČNÍCH RIZIK ZVOLENÉHO ŘEŠENÍ	163
8.1	ÚVOD	163
8.2	IDENTIFIKACE KORUPČNÍCH RIZIK	164
8.2.1	<i>Povaha právní úpravy</i>	<i>164</i>
8.2.1.1	Přiměřenost	164
8.2.1.2	Jednoznačnost	164
8.2.1.3	Standardnost	165
8.2.1.4	Motivace ke korupci v regulované oblasti	165
8.2.2	<i>Rozhodování</i>	<i>165</i>
8.2.2.1	Rozhodovací pravomoc	165
8.2.2.2	Kontrolovatelnost rozhodování	166
8.2.2.3	Odpovědnost	166
8.2.2.4	Opravné prostředky	166
8.2.3	<i>Transparentnost</i>	<i>166</i>
8.3	VÝZNAMNOST KORUPČNÍCH RIZIK	167
8.4	ELIMINACE KORUPČNÍCH RIZIK	167
	SEZNAM ZKRATEK	168

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

VLÁDNÍ NÁVRH STAVEBNÍHO ZÁKONA

1.2 Definice problému

1.2.1 Popis současného stavu

1.2.1.1 Stavebnictví, jeho vývoj a souvislosti s právní úpravou stavebního práva

Následující text ilustruje, proč je pro českou ekonomiku stavebnictví a jeho vývoj důležitý. Jde o klíčové odvětví našeho hospodářství, ovlivňující ostatní sektory. Proto je třeba k jeho regulaci přistupovat velmi obezřetně tak, aby nepodvazovala potenciál stavebnictví pro celou ekonomiku, nebránila rozvoji České republiky (ČR), ale zároveň aby dostatečně zajišťovala respekt k právům dotčených osob a ochranu všech vzájemně kolidujících soukromých i veřejných zájmů v území.

Česká ekonomika prošla v 90. letech zásadní transformací. Stavebnictví patřilo mezi odvětví ekonomiky, na kterých se změny projeví nejvýrazněji. Velké státní stavební organizace se rozdělily na menší až drobné podniky. Vznikly firmy vlastněné zahraničními subjekty a firmy mezinárodní. Změnila se velikostní struktura nárůstem podílu malých a středních podnikatelů (MSP) ve stavebnictví. V důsledku transformace došlo k výraznému reálnému poklesu objemu stavební produkce. Nejvýrazněji se projevil útlum státních dotací do bytové výstavby, jenž vedl v roce 1991 ke snížení počtu zahájených staveb bytů na šestinu proti minulému roku. V roce 1992 stavební produkce vzrostla zejména vlivem zvýšené fakturace před zavedením daně z přidané hodnoty od 1. ledna 1993. V roce 1993 klesla stavební produkce na své dno.

Ve druhé polovině 90. let se situace stabilizovala. Pokračovaly tendence koncentrace vlastnictví (majoritní vlastníci), slučování stavebních firem do větších celků při zachování samostatnosti podniků v holdingu. Stavební firmy byly převážně v soukromém vlastnictví a měly možnost využívat mnohem širší materiálovou základnu. V důsledku restitucí a privatizace se začal stavební sektor přibližovat struktuře běžné v tržní ekonomice, kde malé množství velkých stavebních firem je doplněno značným počtem malých firem zaměřených především na menší projekty, opravy, údržbu a rekonstrukce nebo modernizace. Toto uspořádání umožňuje pružnější reakce na změnu v poptávce po stavebních pracích. Stále častěji se začaly objevovat inženýrské a obchodní organizace činné ve výstavbě v podstatě bez vlastních stavebních kapacit.

V letech 1994–1996 se reálná stavební produkce zvyšovala, nejvíce v roce 1995, kdy roční růst produkce ve srovnatelných cenách překročil 8 %. V letech 1997–1999 docházelo naopak k poklesu objemu produkce, kterou lze označit za recesi, případně až krizi odvětví související s obdobným vývojem celého hospodářství ČR. Stavebnictví se ocitlo v hlubokém útlumu, pro který byl charakteristický výrazný pokles poptávky při přebytku kapacit a zhoršující se finanční situace firem. Po věcné stránce je pro stavební produkci 90. let charakteristický vysoký podíl novostaveb. Relativně významně vzrostl v druhé polovině dekády podíl bytové výstavby.

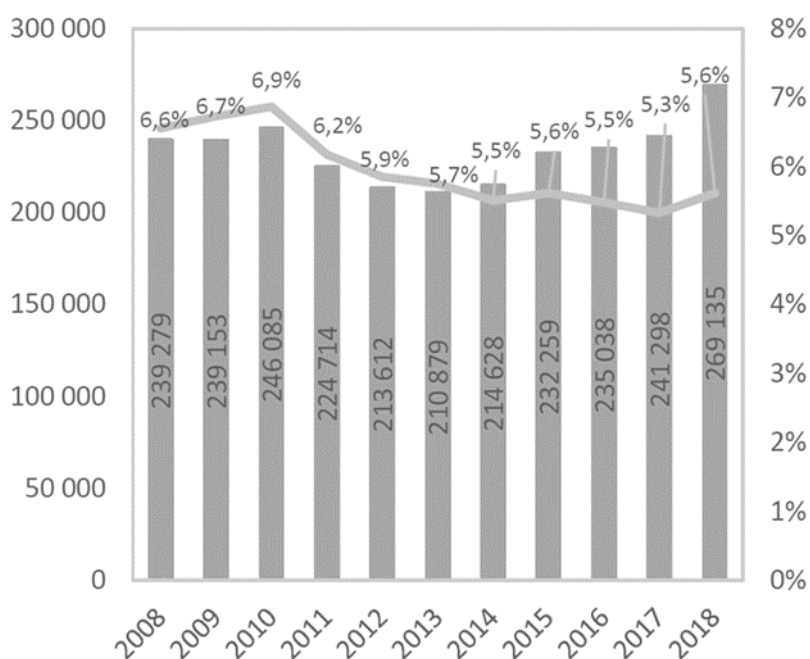
Po roce 2000 byla obnovena dynamika růstu výkonnosti českého stavebnictví. Bytová výstavba se výrazně oživila. Projevila se také snaha modernizovat průmyslové, obchodní i správní budovy zejména ve formě „inteligentních budov“. Také proto si objem rekonstrukcí udržoval plynulý růst, dokonce vyšší, než byl zaznamenán u nové výstavby. Rostoucí tlaky na fungující moderní infrastrukturu vyvolávaly další podněty k růstu poptávky. Ta se projevila zejména na výstavbě transevropské dopravní infrastruktury a energetických a vodních sítí. Vrcholu bylo dosaženo

v roce 2008, ale již tehdy se začalo projevovat postupné zpomalování ekonomického růstu. Rychle rostl objem nových zakázek u inženýrských staveb (dálnice, železnice, inženýrské sítě), jejichž výstavba byla podporována z evropských fondů, a zpravidla šlo o veřejné zakázky. Pokles byl zaznamenán především u nebytových výrobních budov (průmyslových a zemědělských staveb) a podle očekávání u bytové výstavby, což signalizovalo zhoršení sociální situace obyvatelstva. Právě pozemní stavitelství pokračovalo v dlouhodobém propadu.

V roce 2008 se poptávka po nemovitostech oproti roku 2007 snížila zhruba o třetinu až polovinu. Došlo k omezování stavebních investic. Propad se projevil u všech velikostních kategorií firem. Investoři a developéři začali omezovat nebo pozastavili některé akce, dokonce i řadu velkých projektů prakticky ve všech regionech. Developéři začali stavět pouze pro konkrétní klienty, nikoli již na vlastní riziko pro budoucí možný prodej či jiné budoucí využití. (Zdroj: <http://www.statistikaamy.cz/2015/09/vzestupy-a-pady-ceskeho-stavebnictvi/>)

Od roku 2008 do roku 2010, v období první fáze recese, se ještě podíl stavebnictví na hrubé přidané hodnotě (HPH) celé ekonomiky ČR zvyšoval, na úkor podílu ostatních odvětví ekonomiky. V roce 2010 začal podíl stavebnictví klesat a s výjimkou roku 2015 se snižoval až do roku 2017. V roce 2015 došlo ke zvýšení podílu odvětví a také k výraznému nárůstu vytvořené HPH, ale v dalším roce se jeho podíl opět snížil. Vytvořená HPH byla v roce 2017 meziročně vyšší, ale s nižším podílem, když se v tomto roce zvýšil podíl jiných průmyslů.

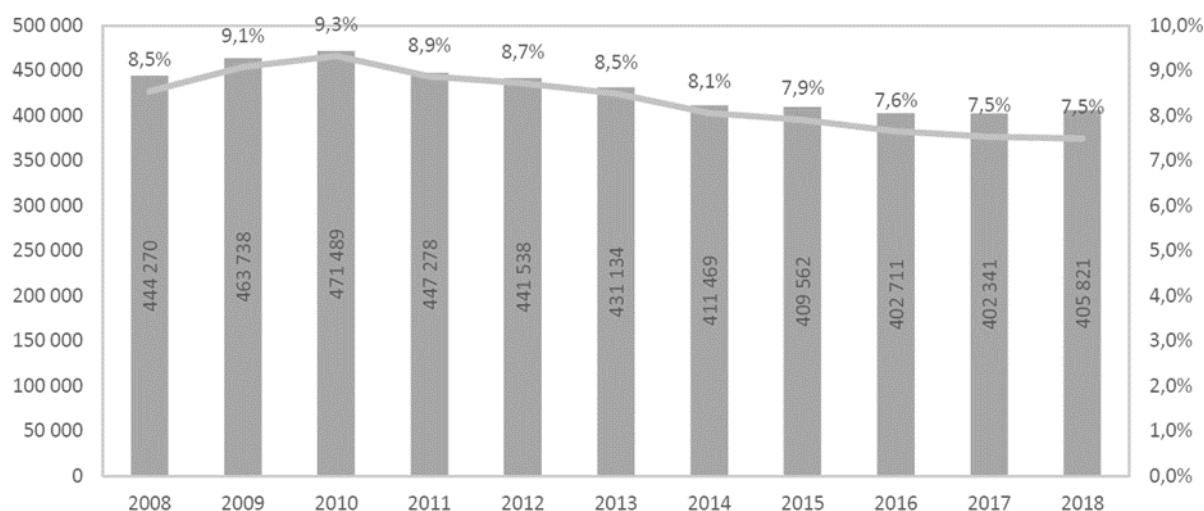
Graf 1: HPH a podíl HPH stavebnictví na celé ekonomice



Zdroj: MPO, *Stavebnictví České republiky 2019*

Dalším ukazatelem charakterizujícím postavení stavebnictví je zaměstnanost v tomto odvětví, která se až do roku 2010 zvyšovala. Od té doby však zaměstnanost klesala až do roku 2018 a pozice stavebnictví na zaměstnanosti celé ekonomiky oslabil.

Graf 2: Zaměstnané osoby a podíl zaměstnaných osob stavebnictví na celé ekonomice



Zdroj: MPO, *Stavebnictví České republiky 2019*

Produkce ve stavebnictví je více než jiné odvětví specifická tím, že je přímo závislá na předchozím rozhodnutí o předpokládaném využití území (územní plánování) a na výsledku správního povoloovacího procesu.

Nejvýznamnějšími územně plánovacími dokumentacemi (ÚPD) v ČR jsou zásady územního rozvoje (ZÚR) a územní plán (ÚP). Jejich pořízení nebo aktualizace/změna v sobě zahrnuje řadu fází. Pokud se nepostupuje zkráceným postupem, jedná se o návrh zadání (návrh zprávy o uplatňování), schválení zadání (schválení zprávy o uplatňování), návrh ÚPD, společné jednání, veřejné projednání, návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu ÚPD, stanoviska k připomínkám až po samotné schválení a vydání ÚPD příslušným zastupitelstvem ve formě opatření obecné povahy. Zákonost vydané ÚPD lze ve stanovené lhůtě přezkoumávat v přezkumném řízení. Zákon také umožňuje zákonem stanovenému okruhu subjektů (například ten, kdo by vydaným opatřením obecné povahy mohl být zkrácen na svých právech) již vydanou ÚPD napadat u správních soudů, a to jak obecně v rámci tzv. abstraktního přezkumu, tak i konkrétně v rámci tzv. incidenčního přezkumu v souvislosti s konkrétní věcí, pro kterou je platná ÚPD podkladem, a podle judikatury i (v obou případech) se zpětnými účinky (viz dále). To sice zvyšuje dodatečnou ochranu práv dotčených osob, ovšem na úkor právní jistoty všech ostatních, rovněž dotčených osob. Fenomén soudního přezkumu a rušení již vydaných zejména ÚP se rozšířil až ve druhé dekádě třetího tisíciletí, po nabytí účinnosti stávajícího stavebního zákona č. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (stávající stavební zákon nebo SZ), a změně výkladové praxe v důsledku judikatury Ústavního soudu (zejm. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Rozšíření přezkumu zejména ÚP a jejich následné rušení se zpětnými účinky vyvolalo enormní právní nejistotu pro investory, a to zejména v případě větších a náročnějších staveb. Řada investičních projektů s platným povolením (minimálně územním rozhodnutím) z důvodu pozdějšího zrušení (například v důsledku zrušení části ÚP) se pak stala předmětem dalších soudních sporů o náhradu škod způsobených výkonem veřejné moci.

Povolovací proces staveb je v ČR upraven jako trojfázový, v podobě územního rozhodnutí, stavebního povolení a povolení užívání dokončené stavby (kolaudace staveb). Každý z těchto procesů se odehrává ve dvou stupních správního řízení (u povolení užívání dokončené stavby

pokud se vede kolaudační řízení) a ve dvou stupních soudního řízení ve správním soudnictví, jemuž jsou často téměř až automatizovaně přiznávány odkladné účinky. Správní řízení je komplikováno jak pluralitou obecných, speciálních a jiných stavebních úřadů, jejichž funkce vykonává více než 10 zcela odlišných druhů správních orgánů, tak i pluralitou závazných stanovisek, jimiž jsou stavební úřady vázány, která vydává více než 40 dotčených orgánů (DO) a přezkoumávají je nadřízené orgány těchto DO zcela mimo gesci stavebních úřadů a jejich nadřízených orgánů. Výsledkem je mimořádně zdlouhavý, komplikovaný a zároveň atomizovaný administrativní systém, který většinu své energie spotřebovává na vedení a přezkumy relativně izolovaných formalizovaných procesů, aniž by existovala jednotná autorita s jasnou odpovědností za stavební právo jako celek. Ve svém souhrnu jde o systém kolektivní neodpovědnosti, kdy v množství DO a v množství stavebních úřadů, dochází k takovému rozmělnění odpovědnosti za výsledek, že je prakticky nevymahatelná. Nemožnost reálně se domoci náhrady škod způsobených nezákonnými rozhodnutími, průtahy a nesprávným úředním postupem při povolování staveb dlouhodobě tíží dotčenou veřejnost a kritizuje ji i veřejný ochránce práv.

Míra regulace tak přímo ovlivňuje produkci, tj. počet stavebních povolení a počet dokončených staveb (produkci, HPH).

Tabulka 1: Vydaná stavební povolení a jejich orientační hodnota*), 2008–2018 (%)

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Počet	4,1	-7,8	-6,2	1,4	-8,8	-13,2	-6,5	1,4	3,6	1,0	-3,6
Orientační hodnota	9,3	4,3	-2,2	-14,8	-6,3	-19,1	-3,1	2,0	11,5	24,1	1,5

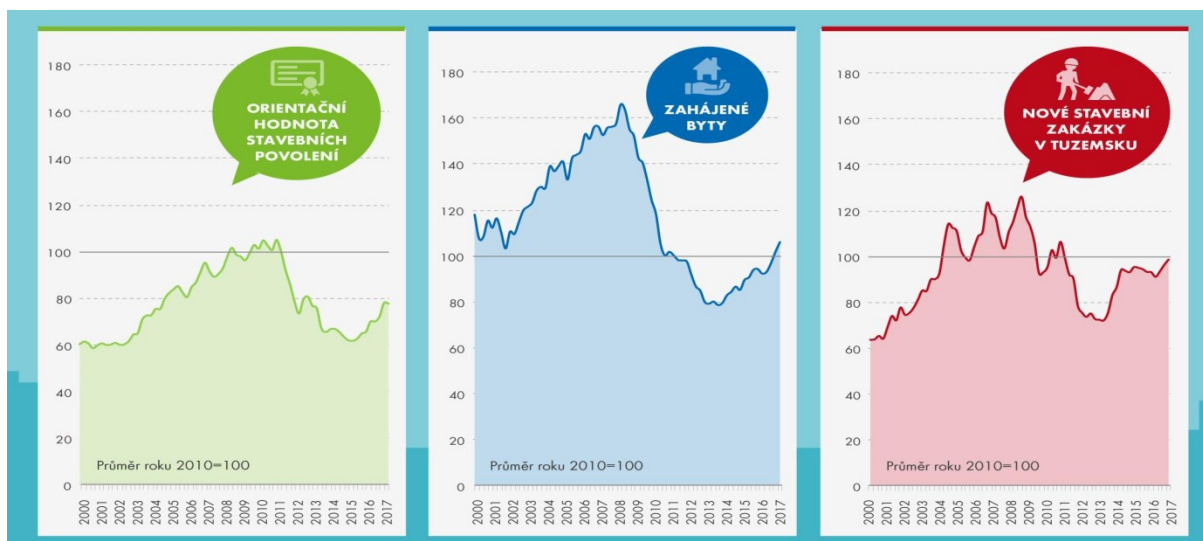
*)POZN.: MEZIROČNÍ ZMĚNY.

ZDROJ: ČSÚ

Z tabulky je patrné, že od účinnosti stavebního zákona kontinuálně klesá, s výjimkou let 2015–2017, počet vydaných stavebních povolení. Za posledních 10 let klesl o více než 30 % oproti stavu z roku 2007. V jednotlivých letech, kdy klesal, klesal více, než se měnila ekonomika; i v letech, kdy rostl, rostl méně, než by dovolovala ekonomika. V roce 2017 sice už třetím rokem rostl počet stavebních povolení, a to hlavně na budovy bytové a ostatní stavby, ovšem mnohem méně, než by odpovídalo ekonomicky a sociálně odůvodněným požadavkům a poměrům na trhu. V roce 2018 počet vydaných stavebních povolení opět poklesl.

U orientační hodnoty povolených staveb byl zaznamenán největší pokles v roce 2014, od roku 2015 plánované investice rostly. Na růst orientační hodnoty měla vliv vydaná povolení pro stavby významnější veřejné infrastruktury a pro výstavbu velkých průmyslových staveb. Orientační hodnota staveb povolených v roce 2018 činila 358 mld. Kč, tj. byla pouze zhruba na úrovni roku 2007. Navíc růst hodnoty staveb během posledních tří let byl dán zcela zjevně příznivou ekonomickou situací, nikoli vhodnými parametry stavebního práva. Srovnáním dat z let 2007 až 2014, vyplyne kumulovaný propad hodnoty stavebních investic za účinnosti stávajícího stavebního zákona 31,9 %, a to bez započtení míry inflace. Proti roku 2014 plánované investice v roce 2017 vzrostly o přibližně třetinu a týkaly se všech kategorií výstavby. Jednalo se o nejvyšší hodnoty u kategorií staveb od roku 2010. Pouze u staveb na ochranu životního prostředí, i přes jejich meziroční růst, se jednalo o druhou nejnižší hodnotu. Téměř ve všech čtvrtletích roku 2017 zaznamenala orientační hodnota třetinové růsty. Pouze ve 2. čtvrtletí nastal mírný pokles vlivem nižších investic na ostatní stavby. V roce 2018 počet vydaných stavebních povolení poklesl, orientační hodnota mírně vzrostla. Tento aktuální vývoj se uvádí proto, aby bylo zřejmé, k jakému současnému stavu varianty v RIA jsou vztaženy a jaký může být výchozí bod pro novou právní úpravu.

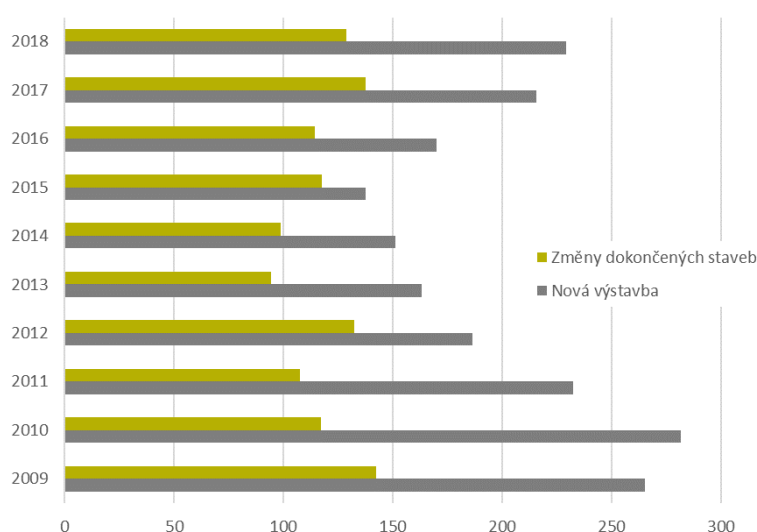
Obrázek 1: POROVNÁNÍ UKAZATELŮ VE STAVEBNICTVÍ, trendy v letech 2000 až 2017



ZDROJ: ČSÚ

Více investic je dlouhodobě plánováno na novou výstavbu [(229 mld. Kč, tj. 64 % z celkové hodnoty (2018)] než na změny dokončených staveb [(129 mld. Kč (2018)]. Na nové výstavbě se nejvíce podílely bytové budovy a na změnách dokončených staveb nebytové budovy.

Obrázek 2: Orientační hodnota staveb, 2009–2018 (mld. Kč)



ZDROJ: ČSÚ¹

Podle kategorií výstavby se dlouhodobě více investuje do výstavby nebytových než bytových budov. Výjimkou byly roky 2014 a 2015; v roce 2016 se trend zase obrátil. V roce 2018 byly předpokládané investice do nebytových budov ve výši 121 mld. Kč, což bylo 34 % z celkové orientační hodnoty vydaných stavebních povolení. Ve srovnání s rokem 2017 byl zaznamenán pokles. Podíl orientační hodnoty stavebních povolení vydaných na budovy bytové je nižší než v případě nebytových budov. V roce 2018 orientační hodnota bytových budov také meziročně

¹ <http://www.statistikaamy.cz/2018/06/pocet-stavebnich-povoleni-dosahl-urovne-roku-2013/>.

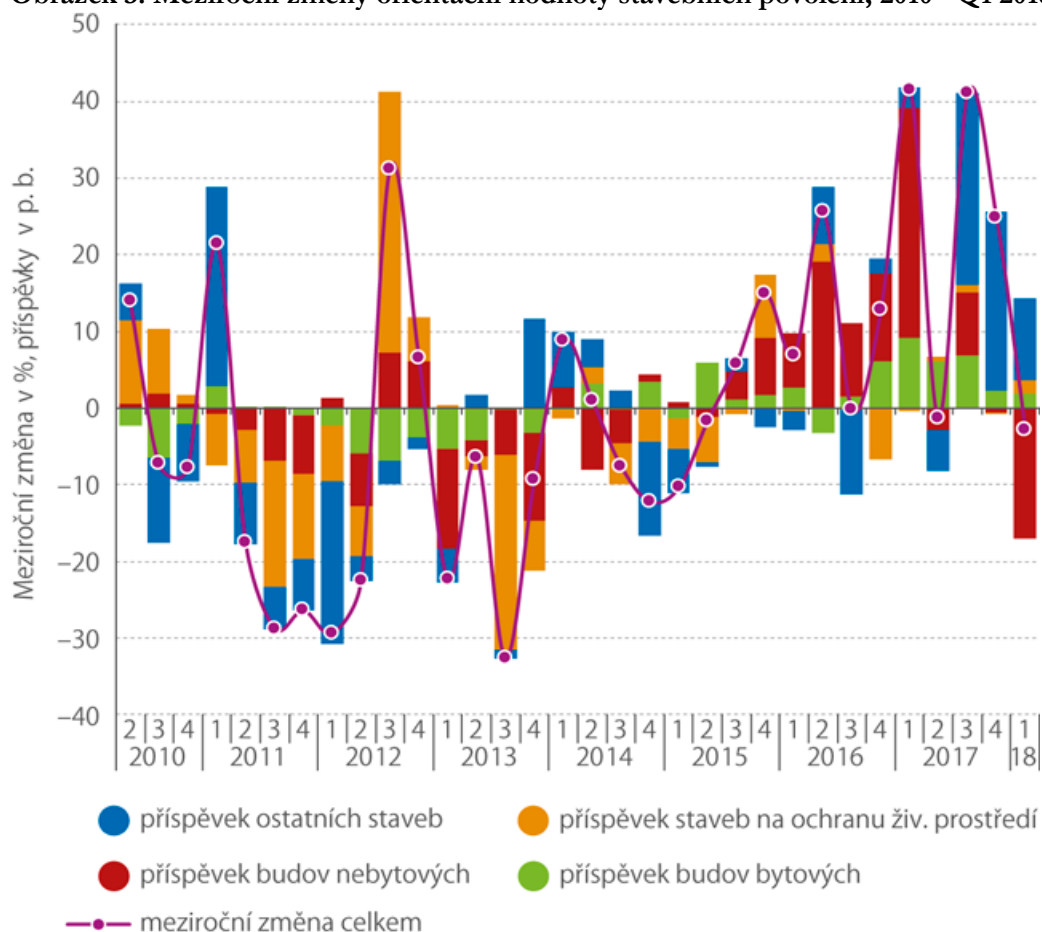
mírně klesla. Předpokládané investice činily 102,7 mld. Kč (29 %). Orientační hodnota ostatních staveb činila 133 mld. Kč.

Nejnižší podíl na celkové hodnotě vydaných stavebních povolení tvoří dlouhodobě plánované investice pro stavby na ochranu životního prostředí. V roce 2018 meziročně klesla orientační hodnota pro tyto stavby na 23 mld. Kč. Města a obce je využívají na výstavby čistíren odpadních vod, kanalizací a vodovodů. Výši plánovaných investic na stavby pro ochranu životního prostředí, nebytové budovy a zejména na ostatní stavby ovlivňuje čerpání financí z evropských fondů a přidělování veřejných financí.

Nejvyšší orientační hodnota vydaných stavebních povolení byla ve Středočeském kraji, kde se jednalo hlavně o nové bytové budovy, nejnižší pak v nejmenším kraji republiky – Karlovarském.

Až do roku 2015 se do staveb nebytových budov investovalo především v hl. m. Praze. Od roku 2016 to již bylo v krajích Jihomoravském, Středočeském a Ústeckém, v roce 2018 pak hlavně v Ústeckém kraji zejména na výstavbu velkých průmyslových staveb a na infrastrukturu. Nejvíce peněz na ochranu životního prostředí se vydalo v krajích Jihomoravském, Středočeském a Moravskoslezském, kde byl vysoký podíl investic do ostatních staveb, zejména do dopravní infrastruktury.

Obrázek 3: Meziroční změny orientační hodnoty stavebních povolení, 2010 - Q1 2018

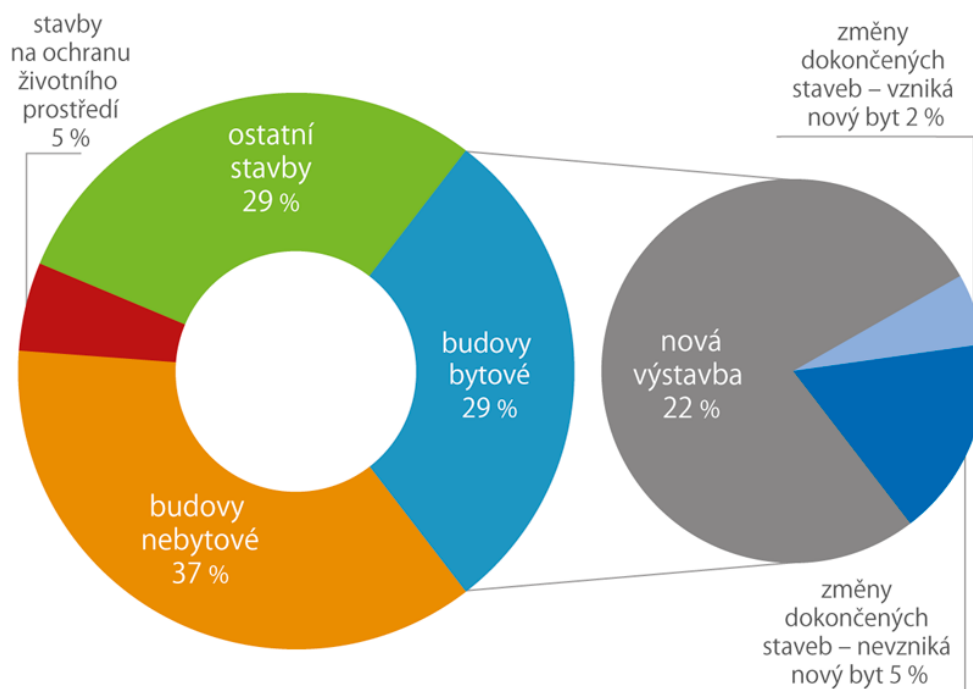


ZDROJ: ČSÚ²

² <http://www.statistikaamy.cz/2018/06/pocet-stavebnich-povoleni-dosahl-urovne-roku-2013/>

V roce Q3 2019 bylo dle ČSÚ vydáno 22 394 stavebních povolení, což v porovnání se stejným obdobím roku 2018 představuje nárůst o 7,9 %. Počet vydaných stavebních povolení vzrostl jak u bytových, tak nebytových budov, stejně jako orientační hodnota povolených staveb, která činila 100 mld. Kč. V porovnání se stejným obdobím roku 2018 stoupla o 9,8 %. V Q3 2019 měly na celkové výstavbě vyšší podíl plánované investice na novou výstavbu (65 %). Jejich orientační hodnota také stoupla, i když mírněji, dosáhla 62 mld. Kč. Orientační hodnota stavebních povolení na změny dokončených staveb stoupla v Q3 2019 meziročně o 14,4 % a činila 38 mld. Kč.

Obrázek 4: Orientační hodnota stavebních povolení podle kategorií výstavby, 2017

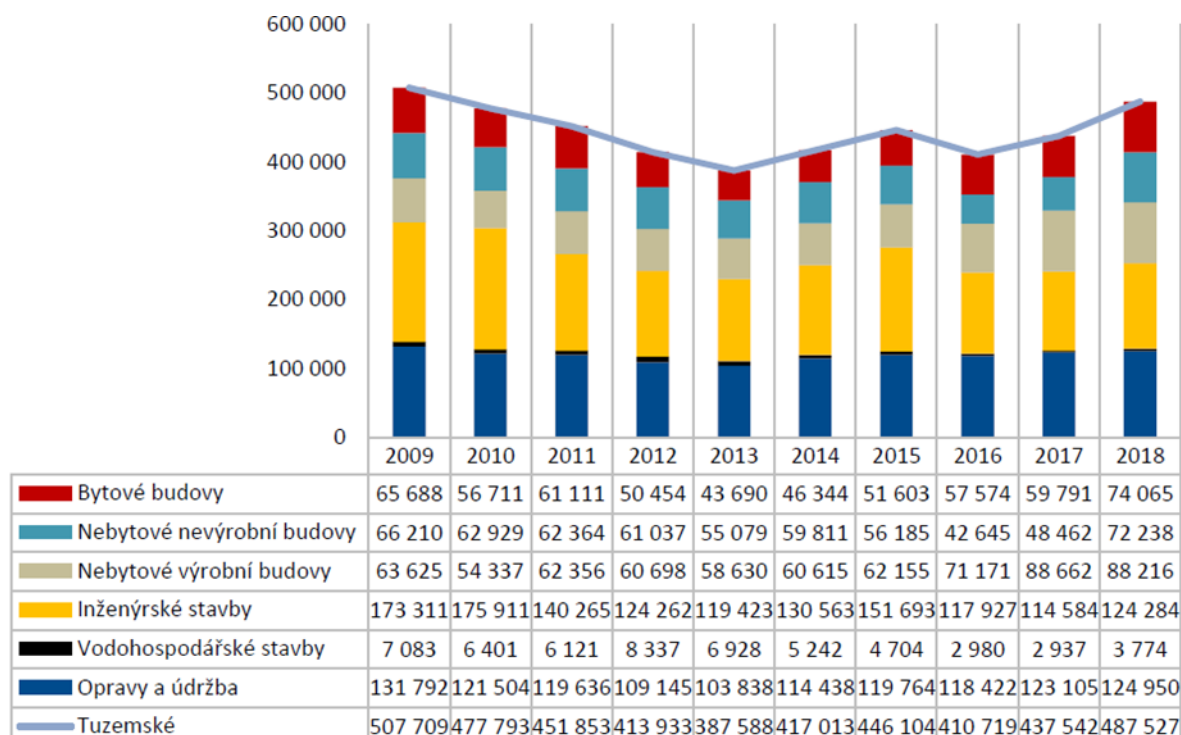


ZDROJ: ČSÚ³

V roce 2018 byla zahájena výstavba 33 121 bytů, což oproti roku 2017 představovalo 5% nárůst. Jednalo se o již pátý růst v řadě, což lze zcela jistě považovat za úspěch, i když základna z let 2012 a 2013 byla velmi nízká. V roce 2017 bylo postaveno celkem 16 365 nových bytových budov, ve kterých bylo dokončeno 28 569 bytů. Více než polovina bytů byla dokončena v rodinných domech. Na jejich výstavbu se vynaložilo 51 mld. Kč. Náklady na výstavbu jednoho bytu činily 3,4 mil. Kč. Rodinné domy se nejčastěji stavěly v dispozici 4+1, menších bytů bylo naprosté minimum. Obytná plocha rodinných domů dokončených v roce 2017 se pohybovala od 20 m² do 500–700 m² a v průměru činila 92 m². Výstavba jednoho rodinného domu trvala v průměru tři a půl roku, ale jednotlivé domy se stavěly od půl roku po desítky let. (Zdroj: <http://www.statistikaamy.cz/2018/07/naklady-na-dokonceny-byt-v-rodinnem-domku-34-mil-v-bytovem-dome-22-mil-kc/>; <http://www.statistikaamy.cz/2019/04/bytova-vystavba-v-roce-2018/>)

³ <http://www.statistikaamy.cz/2018/06/pocet-stavebnich-povoleni-dosahl-urovne-roku-2013/>

Graf 3: STAVEBNÍ PRÁCE „S“, Podle klasifikace stavebních děl



Zdroj: MPO, Stavebnictví České republiky 2019

Poslední dvě tabulky v této části zachycují počet veřejných zakázek ve stavebnictví, neboť veřejný sektor je jedním z největších poptávajících stavební práce. Zatímco do roku 2016 byl pozorován negativní trend, v letech 2016-2018 data vykazují mírný nárůst.

Tabulka 2: Zadané zakázky na stavební práce v letech 2016–2018

Kategorie stavebních prací	2016		2017		2018	
	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v mil. Kč bez DPH	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v mil. Kč bez DPH	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v mil. Kč bez DPH
Výstavba a rekonstrukce budov	713	11 647,2	687	14 341,2	832	20 035, 2
Liniové a inženýrské stavby	2 000	44 798,3	1 636	89 312,6	1 701	110 080, 8
Pomocné stavební práce	355	6 545,7	396	10 183,4	438	8 955, 7
Ostatní - blíže nespecifikované stavební práce	1 274	16 313,1	1 114	28 993,7	1 715	37 965, 8
Stavební práce celkem	4 342	79 304,3	3 833	142 830,9	4 686	177 037,4

Zdroj: MPO, Stavebnictví České republiky 2019

Tabulka 3: Zadané zakázky na stavební práce v letech 2016–2018 – průměrná velikost zakázky v mil. Kč

Rok	2016	2017	2018
Výstavba a rekonstrukce budov	16	21	24
Liniové a inženýrské stavby	22	55	65
Pomocné stavební práce	18	26	20
Ostatní - blíže nespecifikované stavební práce	13	26	22
Stavební práce celkem	18	37	38

Zdroj: MPO, *Stavebnictví České republiky 2019*

Procesní dynamiku v oblasti stavebnictví lze odvodit i ze statistiky vývoje počtu stavebních povolení za období 2005 - 2018. Pro představu o dynamice a trendu jejich změn slouží indexová analýza uvedená v následující tabulce. Indexy jsou konstruovány tak, že výsledné poměry jsou vždy vztaženy k pevné základně, tj. roku 2005.

Z analýzy vyplývá jednoznačný a dlouhodobě klesající trend počtu vydaných stavebních povolení. Není bez zajímavosti, že v roce 2018 dosahuje hodnota veškerých vydaných stavebních povolení v ČR úroveň cca 57 % ve srovnání s rokem 2005. Ohledně mezních hodnot v rámci jednotlivých krajů vykazuje největší pokles hlavní město Praha (dosahuje cca 32% úroveň roku 2005) a nejmenší pokles vykazuje Pardubický kraj (dosahuje cca 77% úroveň roku 2005).

V této souvislosti je třeba upozornit, že v roce 2017 nabyl účinnosti nový stavební zákon, který rozšířil okruh staveb, které nevyžadují stavební povolení. Tento okruh staveb byl dále rozšířen velkou novelou stavebního zákona, která nabyla účinnosti v roce 2013. Data, která by zohledňovala tyto právní úpravy, nejsou k dispozici.

Tabulka 4: Počet stavebních povolení v ČR za období 2005 – 2018 – indexová srovnávací analýza (výchozí srovnávací báze je období 2005)

	2005	2006/2005	2007/2005	2008/2005	2009/2005	2010/2005	2011/2005
Česká republika	1,00	0,95	0,82	0,86	0,79	0,74	0,75
z toho kraj:							
Hl. m. Praha	1,00	0,96	0,86	0,79	0,72	0,69	0,65
Středočeský	1,00	0,95	0,81	0,84	0,79	0,74	0,77
Jihočeský	1,00	1,06	0,96	0,98	0,91	0,84	0,87
Plzeňský	1,00	0,89	0,68	0,81	0,74	0,78	0,68
Karlovarský	1,00	0,92	0,77	0,77	0,76	0,72	0,73
Ústecký	1,00	0,94	0,85	0,86	0,94	0,85	0,81
Liberecký	1,00	0,91	0,71	0,78	0,76	0,76	0,75
Královéhradecký	1,00	0,87	0,75	0,80	0,75	0,70	0,69
Pardubický	1,00	0,96	0,91	1,00	0,87	0,86	0,96
Vysočina	1,00	0,94	0,89	1,04	0,99	0,87	0,93
Jihomoravský	1,00	0,92	0,76	0,77	0,61	0,58	0,59
Olomoucký	1,00	0,94	0,76	0,67	0,65	0,62	0,61
Zlínský	1,00	0,97	0,92	0,99	0,83	0,75	0,74
Moravskoslezský	1,00	1,00	0,92	1,00	0,96	0,86	0,94
	2012/2005	2013/2005	2014/2005	2015/2005	2016/2005	2017/2005	2018/2005
Česká republika	0,68	0,59	0,56	0,56	0,58	0,59	0,57
z toho kraj:							
Hl. m. Praha	0,61	0,47	0,45	0,44	0,44	0,41	0,32
Středočeský	0,69	0,58	0,57	0,60	0,61	0,62	0,63
Jihočeský	0,81	0,71	0,67	0,64	0,71	0,71	0,68
Plzeňský	0,68	0,62	0,52	0,54	0,59	0,61	0,61
Karlovarský	0,68	0,65	0,60	0,54	0,57	0,55	0,51
Ústecký	0,80	0,62	0,58	0,57	0,64	0,61	0,61
Liberecký	0,69	0,63	0,56	0,56	0,58	0,57	0,58
Královéhradecký	0,65	0,52	0,49	0,46	0,52	0,53	0,53
Pardubický	0,88	0,75	0,70	0,71	0,77	0,79	0,77

Vysočina	0,83	0,72	0,58	0,59	0,65	0,66	0,67
Jihomoravský	0,53	0,51	0,49	0,55	0,49	0,49	0,44
Olomoucký	0,55	0,50	0,49	0,45	0,46	0,50	0,49
Zlínský	0,66	0,60	0,56	0,53	0,61	0,63	0,61
Moravskoslezský	0,79	0,68	0,62	0,64	0,65	0,66	0,64

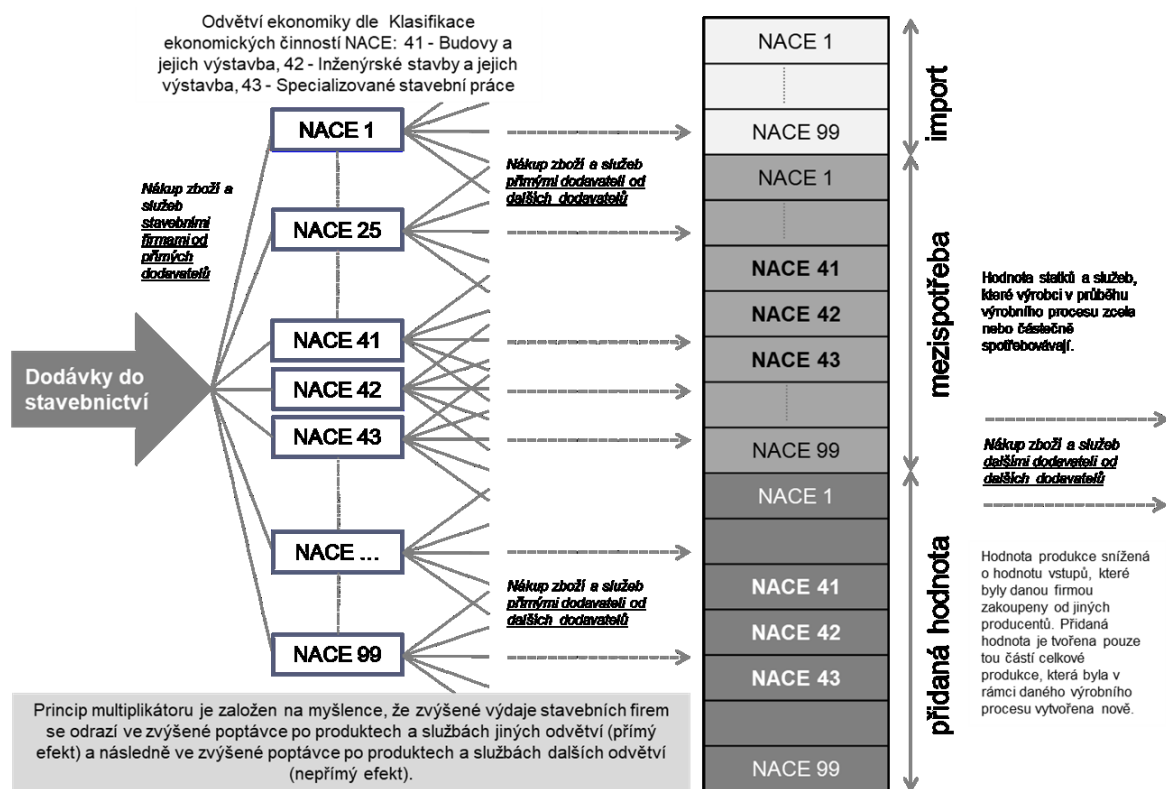
Zdroj: ČSÚ

1.2.2 Definice problému a model dopadů

1.2.2.1 Ztráta makroekonomického výstupu z oddalování realizace výstavby

Investice do výstavby se všeobecně považují za investice s vysokým fiskálním multiplikátorem, tedy s vysokým vlivem na hrubý domácí produkt (HDP), a tím pádem i na daňové příjmy do veřejných rozpočtů⁴. V této kapitole je snaha přiblížit a kvantifikovat, jakým způsobem ovlivňují investice do výstavby ekonomiku země. Tato kvantifikace bude pracovat pouze s dopady v investiční fázi projektu, tedy prozatím nezohlední, jaké přínosy má stavba po uvedení do provozu.

Obrázek 5: Mechanismus multiplikačních efektů

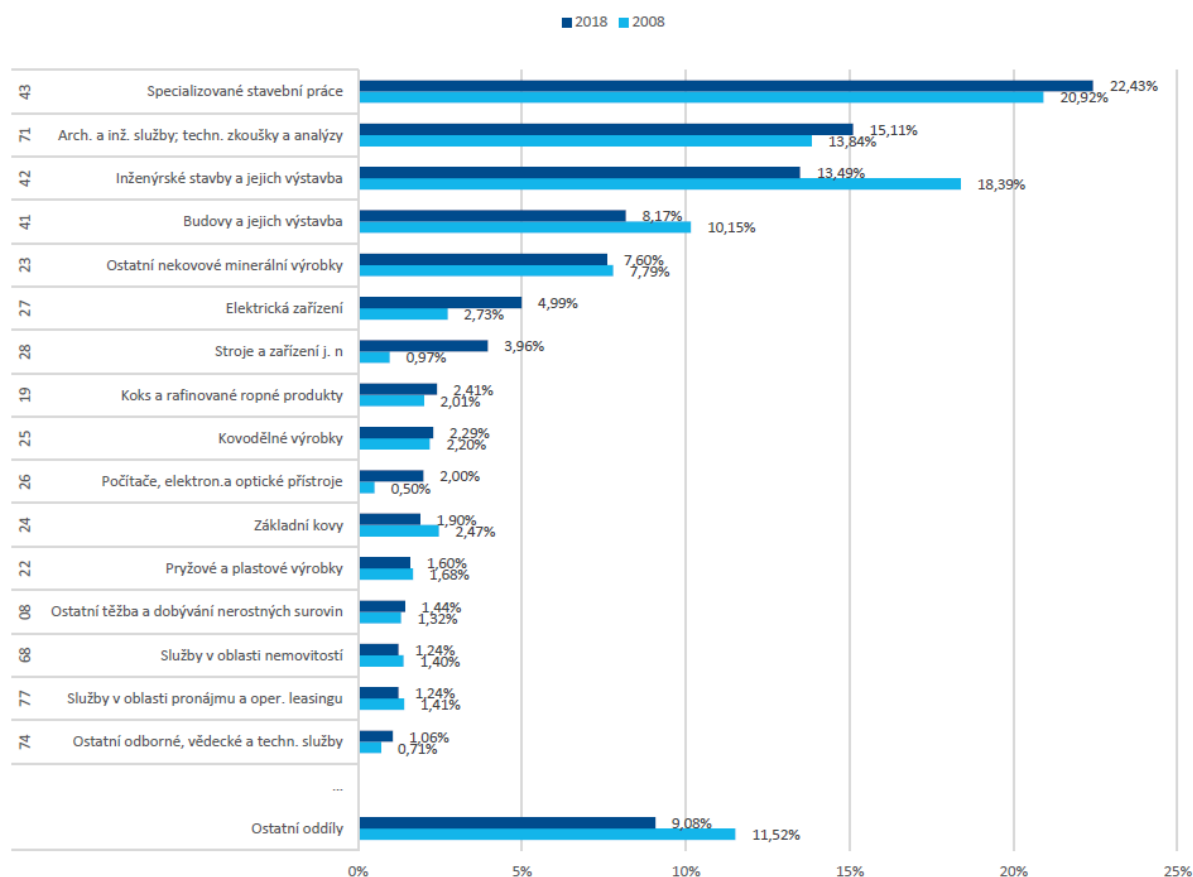


⁴ V následující části budou používány především dva termíny popisující multiplikační efekty stavebnictví v národní ekonomice – tj. transakční a fiskální multiplikátor. Často bývá při kvantifikaci a interpretaci chybně zaměňován multiplikátor fiskální za multiplikátor transakční, který ukazuje nárůst produkce včetně veškeré mezipotřeby jednotlivých odvětví, čímž celkový ekonomický dopad nadhodnocuje. Transakční multiplikátor vypočítaný z input-output tabulek obsahuje jen nárůst produkce v důsledku prvotního navýšení poptávky a následných poptávek jednotlivých odvětví po vstupech nutných k realizování produkce. Neobsahuje již nárůst spotřeby v důsledku zvýšených čistých příjmů domácností a investice z provozních přebytků jednotlivých odvětví.

Zdroj: EEIP

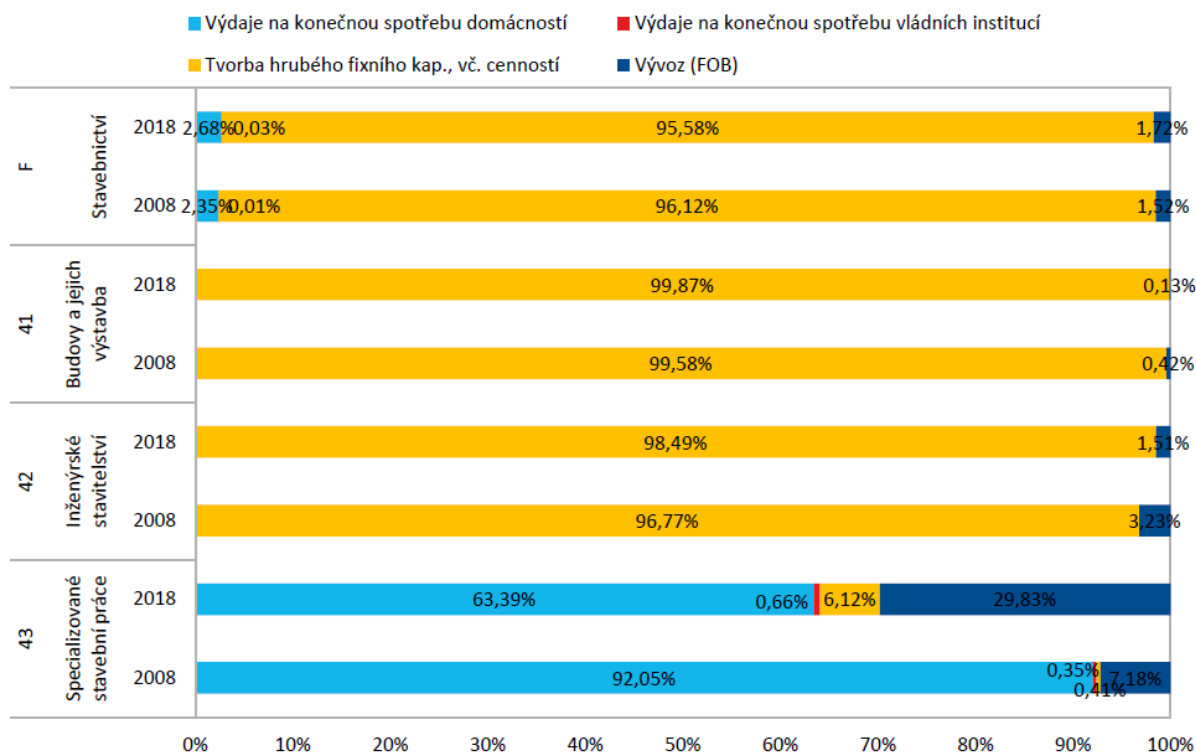
Nejprve se zvýšení produkce projeví skrze zvýšení poptávky po stavebních pracích (nezohlední-li se pro jednoduchost projekční práce před samotnou výstavbou). Tento jev lze rozdělit na přímý a nepřímý multiplikační efekt. Nepřímý multiplikační efekt je způsoben tím, že výstup jednoho odvětví je zároveň vstupem dalších odvětví národního hospodářství a naopak. Mezi odvětví tabulka explicitně zachycuje vztahy mezi jednotlivými odvětvími a poskytuje detailní statistický obraz ekonomiky v daném roce. Široké spektrum odvětví dodávajících do stavebnictví a užití dodávek zachycují následující obrázky. Z těchto obrázků je vidět, kteří dodavatelé budou těžit z prosperity stavebnictví podpořené příznivější regulací a jakým způsobem budou využity zdroje vytvořené stavebním sektorem.

Obrázek 6: Dodávky do stavebnictví



Zdroj: MPO, Stavebnictví České republiky 2017

Obrázek 7: Užití dodávek do stavebnictví



Zdroj: MPO, Stavebnictví České republiky 2018

Na základě symetrické input-output tabulky lze vypočítat transakční multiplikátor jednotlivých odvětví, tedy o kolik se v průměru zvýší produkce ekonomiky při realizaci investice. K výpočtu transakčního multiplikátoru se využije tzv. Leontievy inverzní matice, což je pro počet s maticemi obdoba vzorce pro výpočet součtu nekonečné řady. Tím se získají transakční multiplikátory jednotlivých odvětví.

Pokud chceme zjistit multiplikátor HPH, musíme ještě Leontievu inverzní matici vynásobit vektorem poměrů přidaných hodnot všech produktů na jejich produkci. Podobně lze postupovat i v případě importu, osobních nákladů a daní z produkce bez dotací (obsahující především nepřímé daně - DPH a spotřební daně). Následující tabulka shrnuje výši multiplikátorů při investici do výstavby.

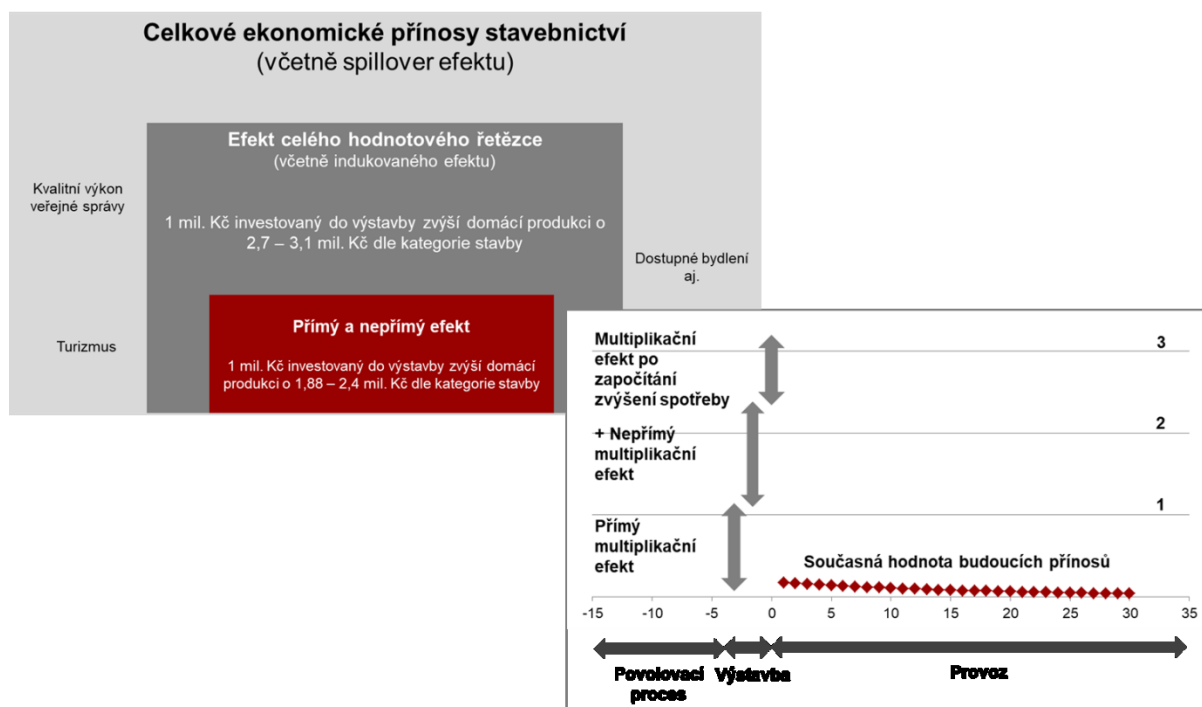
Tabulka 5: Multiplikační efekty z meziodvětvové analýzy (na základě dat 2015)⁵

2015	41 - Budovy a jejich výstavba	42 - Inženýrské stavby a jejich výstavba	43 - Specializované stavební práce
přímý a nepřímý	2,403216546	2,387823914	1,87859852
indukovaný	0,683735465	0,598888711	0,779101008
celkový dopad	3,086952011	2,986712625	2,657699528

⁵ **přímý dopad** - změna v produkci, přidané hodnotě, zaměstnanosti průmyslu; **nepřímý dopad** - vliv změnéné poptávky po produktech průmyslu na produkci, přidanou hodnotu, zaměstnanost apod. jiných odvětví a jejich dalších subdodavatelů atd. až na samotný začátek hodnotového řetězce; **indukovaný dopad** - produkce vyvolaná přímým a nepřímým dopadem automaticky představuje zvýšený příjem domácností; z tohoto příjmu domácnosti část uspoří a část utratí - částečně za zahraniční zboží, částečně za české, což vyvolá další zvýšenou produkci, přidanou hodnotu atd. a tento efekt je indukovaným dopadem; **spillover efekty** - ekonomické dopady, které nejsou nijak zobrazeny v odvětvových statistikách, jde o parametry, které lze obtížně kvantifikovat

Zdroj: EEIP na základě input-output tabulek CSÚ

Obrázek 8: Multiplikační efekty z meziodvětvové analýzy (na základě dat 2015)



Z výše uvedené tabulky je patrné, že jeden investovaný milion do výstavby zvýší domácí produkci o 1,88 – 2,4 mil. Kč dle kategorie stavby. Růst produkce se však neprojeví pouze skrze stavby a stavební práce, ale i přes ostatní produkty, které jsou vstupy při realizaci staveb (přibližně 47 % celkového multiplikačního efektu se projeví díky nepřímému multiplikačnímu efektu).

Toto však nejsou zdaleka všechny přínosy realizace staveb. Zvýšení poptávky ve všech odvětvích, zapříčiněné nárůstem stavebních prací, přináší i vyšší příjmy zaměstnanců a provozní přebytek. Zvýšení příjmů zaměstnanců vede k nárůstu spotřeby jejich domácností (míra nárůstu závisí na mezním sklonu ke spotřebě). Provozní přebytek je zdaněn a pak buď převeden do zahraničí, nebo zůstane v ČR a je využit pro investice nebo spotřebu majitelů společností. To opět přináší dodatečný nárůst spotřeby, přičemž část spotřeby je uspokojena domácí produkcí a část importem.

Na základě meziodvětvové analýzy a zjednodušených předpokladů⁶ lze kvantifikovat fiskální multiplikační faktory (zatím pro realizační fázi). Důležité je zmínit, že se jedná o multiplikační faktory, které předpokládají nekonečnou řadu, tedy, že na základě popsání mechanismu bude docházet k navýšení spotřeby dále, do nekonečna. Z tohoto důvodu budou ve skutečnosti fiskální multiplikační faktory mírně nižší než zde vyčíslené.

Celkově tak jeden investovaný milion Kč ve stavebnictví má potenciál zvýšit produkci ČR až o 3,09 mil. Kč. Další přínosy národnímu hospodářství poplynou i po dokončení a uvedení stavby do užívání. Projekty jsou realizovány jen tehdy, je-li IRR [vnitřní výnosové procento

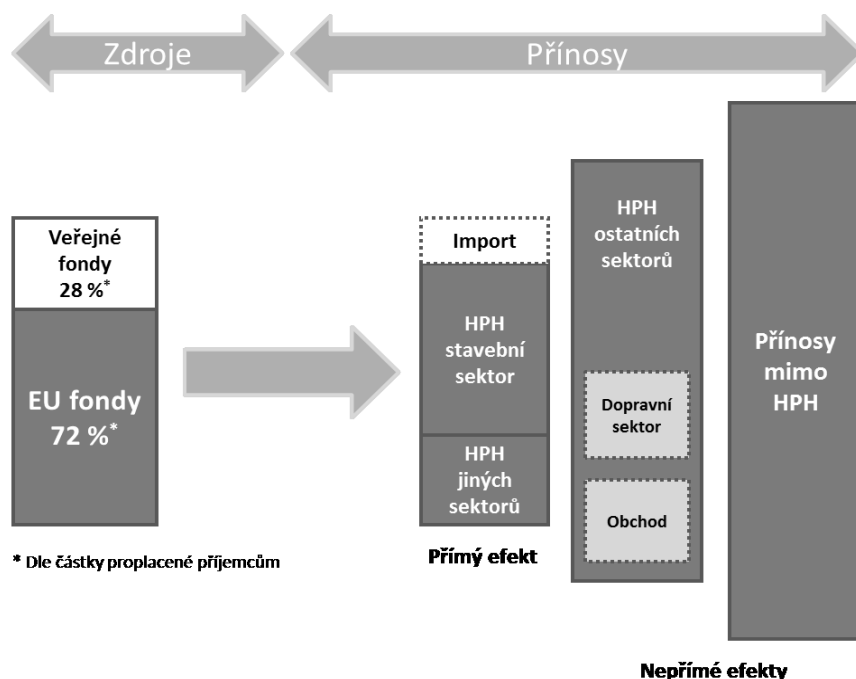
⁶ Předpokládáme stejný poměr spotřeby domácností pro nárůst spotřeby jako je v celkové spotřebě domácností jednotlivých statků. Dále předpokládáme průměrný mezní sklon ke spotřebě ve výši 90 % (vychází z konzervativního předpokladu předchozích studií), průměrný poměr mezi čistým příjmem zaměstnanců a osobními náklady ve výši 60 % a část zisků převedených do zahraničí ve výši 19,5 % (vychází z bilance výnosů, HDP a provozních přebytků).

(Internal Rate of Return)] > stanovená minimální míra návratnosti [často WACC - průměrné náklady kapitálu (Weighted Average Cost of Capital); alternativní náklady kapitálu či jinak průměrná cena, za kterou je využíván poskytnutý kapitál].

Oddalování realizace stavby zapříčiňuje nejen oddálení či v některých případech i zmaření přínosů staveb, ale u veřejných zakázek pak zde hraje roli i další element, a tím je možnost využití evropských strukturálních fondů pro financování vybraných projektů (objemově nejčastěji dopravní či energetické infrastruktury). Při nedostatečném zrychlení povoloovacího procesu se zvyšuje riziko nevyčerpání těchto prostředků.

Z makroekonomického hlediska mají strukturální fondy hlavní přínos pro ČR především skrze veřejné výdaje a soukromé investice, u kterých je dosaženo multiplikativního efektu díky spolufinancování ze zdrojů EU. Tyto investice mají významný vliv na HDP, zaměstnanost a další důležité makroekonomické indikátory především díky pákovému efektu. Následující schéma ilustruje, jak konkrétně investice do výstavby, podpořená z evropských fondů, ovlivňuje přes tvorbu HPH českou ekonomiku.

Obrázek 9: Vliv zdrojů investic do výstavby v rámci operačních programů na českou ekonomiku



Zdroj: EEIP - Přínosy strukturálních fondů a kohezní politiky v České republice, 2014

Obrázek znázorňuje pákový efekt, kterého je dosaženo díky možnosti využívat zdroje z evropských fondů. Nejprve je za evropské prostředky doplněné o veřejné zdroje ČR, případně i o soukromé prostředky na základě principu spolufinancování zrealizována stavba, která má přímý dopad na HPH stavebního sektoru. Dále již fungují multiplikativní efekty popsané v předešlé části. Po ukončení realizace stavby přichází fáze užití stavby, která přináší řadu dalších pozitivních synergických efektů.

Ztráta z oddálení uvedení stavby do provozu závisí na vnitřním výnosovém procentu a výnosu z alternativního využití finančních prostředků. Při výpočtu ekonomické ztráty je proto důležité, v jaké fázi projektu byla stavba zdržena, a tedy jaké bylo alternativní využití zdrojů v okamžiku, kdy došlo ke zdržení. Pro ilustraci si představme, že ke zdržení o jeden rok došlo ve fázi stavebního řízení, kde již byla zpracována kompletní projektová dokumentace. Dále předpokládejme, že 10 % investičních nákladů představují výdaje v přípravné fázi a zbylých 90%

samotná výstavba. Při oddálení realizace stavby dochází k vyšší ztrátě z důvodu již investovaných prostředků na vypracování dokumentace apod., protože tyto prostředky již nemají alternativní využití, při němž by došlo ke zhodnocení. Naopak ztráta z oddálení realizace stavby je v případě, kdy ještě nebyly vynaloženy žádné prostředky (nebo jejich větší část – v uváděném případě 90 % z celkových nákladů) menší než u již proinvestovaných projektů. Výše ztráty pak závisí na diskontní míře, která odpovídá rizikovosti projektu. Pro vysvětlení uveďme teoretický příklad s jednoduchými hodnotami pro ilustraci postupu výpočtu, který budeme při hodnocení přínosů využívat. Předpokládejme pro ilustraci vnitřní výnosové procento konkrétní stavby 6 % a požadovanou diskontní míru 5 %. Pak teoretická ztráta při ročním zdržení projektu za 1 ml. Kč v případě již investovaných 10 % prostředků bude činit 5,66 mil. Kč a ztráta počítaná z oddálení výstavby (včetně oddálení vynaložení finančních prostředků) 8,91 mil. Kč, celkově tedy 14,571 mil. Kč⁷.

Další aspekt výpočtu ztráty představují evropské fondy. Pro ně neplatí jako pro případ zdrojů soukromých investorů či ze státního rozpočtu, že v případě, kdy nejsou čerpány, tak mají alternativní využití v jiném projektu s kladným výnosem. I kdybychom předpokládali optimistickou variantu, že se nevyčerpané zdroje ze strukturálních fondů převedou do příštího programového období, budou převedeny jen v nominální výši, tj. nebude docházet k jejich zhodnocení. U projektů, u nichž je počítáno s kofinancováním ze strukturálních fondů, je proto racionální předpokládat, že v případě posunu realizace stavby nebude docházet ke zhodnocení příslušných evropských prostředků. V horším, a nikoli nepravděpodobném případě nebudou čerpány vůbec a bude docházet nejen k jejich čisté ztrátě, ale i ke ztrátě příležitosti jejich multiplikace.

Důvody časových posunů uvedení jednotlivých staveb do provozu se v rámci ČR různí. Pro účely tohoto dokumentu budeme vycházet z průměrných poměrů nákladovosti mezi před-přípravnou a přípravnou fází a realizační částí projektů, odhadnutých na základě konzultací⁸. Dále budeme při kalkulaci socioekonomických přínosů využívat diskontní míru 5 %.

Dle analýz provedených při přípravě hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o líniových dopravních stavbách (2014) způsobují největší ztráty problémy ve fázi územního řízení a výkupu a vyvlastnění pozemků (obojí přibližně 40 %). Pro tuto RIA byla získána aktualizovaná data. Dle těchto dat v průměru u silničních staveb vychází, že prodloužení povoloovacího procesu o jeden rok představuje zvýšení nákladů (jen na oddálení přínosů výstavby) o 4,16 %. U železničních dopravních staveb je to 6,58 %.

Tabulka 6: Ekonomické ztráty z oddálení přínosů vybraných silničních staveb

Název akce	Aktuální stav	Délka hlavní trasy (v km)	Zdržení v letech	Ztráta (v mil. Kč)
D52 5204.1 Pohořelice - Nová Ves	Akce v přípravě	3,1	0,1	687
D52 5206.1 Obchvat Mikulova	Akce v přípravě	3,9	1,8	687
D4 Čimelice - Mirovice	Akce v přípravě	8,46	3,2	963
D4 Mirovice, rozšíření	Akce v přípravě	3,52	2,8	955
D7 Postoloprty zkapacitnění obchvatu	Akce v přípravě	4,85	14,2	282
D3 0303 Hostěradice - Václavice	Akce v přípravě	11,3		
D3 0304 Václavice - Voračice	Akce v přípravě	16,52		

⁷ Zjednodušeně řečeno u 100 mil. Kč i 900 mil. Kč příjdu o jeden roční výnos ve výši IRR, u 900 mil. Kč mohou mít výnos ve vyšší diskontní míře o rok déle.

⁸ Přibližně 10 % investičních nákladů tvoří příprava, dokumentace, náklady povoloovacího řízení, příp. výkupy pozemků aj. Zbývajících 90 % tvoří náklady na stavební práce.

D3 0302 Jílové - Hostěradice	Akce v přípravě	4,85		
D3 0301 Praha - Jílové	Akce v přípravě	9,33		
D3 0305/I Voračice - Nová Hospoda	Akce v přípravě	16,45		
SOKP 519 Suchdol - Březiněves	Akce v přípravě	6,7	18,2	1 375
SOKP 518 Ruzyň - Suchdol	Akce v přípravě	9,41	17,9	1 375
SOKP 511 Běchovice - D1	Akce v přípravě	12,57	14,9	1 500
D1 0136 Říkovice-Přerov	Akce v přípravě	10,1	14,4	2 204
D35 Staré Město - Mohelnice	Akce v přípravě	18,36	0,2	4 757
D35 Ostrov - Vysoké Mýto	Akce v přípravě	7	6,2	2 433
D35 Vysoké Mýto - Džbánov	Akce v přípravě	5,95	5,8	2 068
D35 Džbánov - Litomyšl	Akce v přípravě	10,79	6,4	3 751
D35 Litomyšl - Janov	Akce v přípravě	7,15	6,9	2 487
D35 Janov - Opatovec	Akce v přípravě	11,75	0,8	4 015
D35 Opatovec - Staré Město	Akce v přípravě	16,6	1,0	4 297
D52 5206.4 VN Nové Mlýny - Bavory	Akce v přípravě	5		
D52 5206.3 Bavory - II/414	Akce v přípravě	1,05		
D52 5206.2 MÚK Mikulov jih - st. hranice ČR/Rakousko	Akce v přípravě	0,75		

Zdroj: výpočet EEIP na základě dat z ŘSD

Tabulka 7: Ekonomické ztráty z oddálení přínosů vybraných železničních staveb

Název akce	Zdržení v letech	Investiční náklady (v mil. Kč)	Vnitřní výnosové procento	Ztráta (v mil. Kč)
Optimalizace trati Bystřice nad Olší - Český Těšín	3,0	2772,9	6,83% (dle schválené SP 2011)	191,0
Optimalizace trati Český Těšín - Dětmarovice	5,0	2798,5	6,83% (dle schválené SP 2011)	190,3
Optimalizace a elektrizace trati Ostrava - Kunčice - Frýdek Místek ***	11,7	9067,1	5,58 % schváleno SP v 12/2018	135,4
Optimalizace trati Český Těšín - Dětmarovice, část v km 332,200 - 333,076	2,3	322,2	8,53%	32,9
Optimalizace trati Praha Smíchov (mimo) - Černošice (mimo)	7,1	3658,3	9,05 % (doplnění SP v 2016)	424,0
Optimalizace trati Černošice (včetně) – Odb Berounka (mimo)	10,4	1300,0	9,05 % (doplnění SP v 2016)	147,3
Optimalizace trati Odb Berounka (včetně) – Karlštejn (včetně)	9,8	3700,0	9,05 % (doplnění SP v 2016)	428,8
Optimalizace trati Karlštejn (mimo) – Beroun (mimo)	8,5	1654,4	9,05 % (doplnění SP v 2016)	187,7
Modernizace traťového úseku Praha Běchovice - Úvaly	5,7	1736,1	14,54%	502,9
Elektrizace trati vč PEÚ Brno - Zastávka u Brna, 1. etapa	8,2	2176,2	7,97 % = aktualizace EH9/2019	196,1
Elektrizace trati vč PEÚ Brno - Zastávka u Brna, 2. etapa	10,0	1947,3	7,97 % = aktualizace EH9/2019	174,6
Rekonstrukce trati Praha Smíchov - Rudná - Beroun	2,8	691,9	7,73%	58,2
Průjezd železničním uzlem Ústí nad Orlicí	2,7	1074,6	10,18%	154,3
Optimalizace traťového úseku Praha Hostivař - Praha hl. n., I. část - žst. Praha Hostivař	-0,4	1214,3	6,16%	68,4
Modernizace trati Rokycany - Plzeň	7,1	6783,2	9,05 % (dle doplnění SP 2016)	713,3
Modernizace trati Sudoměřice - Votice	5,1	5606,1	6,64%	364,8
Modernizace trati Veselí n.L.-Tábor-II.část, úsek Veselí	8,3	4318,8	5,71%	212,7

Zdroj: EEIP na základě dat SŽDC

Pokud se podíváme na ostatní náklady vyjmenované v následujícím odstavci a indukované dlouhým povolovacím procesem liniových dopravních staveb (tj. nejedná se o náklady spojené s tím, že stavbu mohou začít užívat a mít z ní přínosy dříve, které byly odhadnuty výše), rostly dle Věstníku NKÚ (2013) v období 2008 – 9/2012 nejvíce předpokládané náklady v průběhu územních řízení (*nárůst činil 21,9 mld. Kč*) a stavebních řízení (*nárůst činil 5,9 mld. Kč*).

Nejvíce rostly předpokládané náklady v průběhu územních řízení a stavebních řízení. Náklady zvyšovala rostoucí cena stavebních prací, náklady na přepracování dokumentace apod. Náklady zvyšovaly i požadavky účastníků územních a stavebních řízení na zařazení dodatečných stavebních objektů nebo na změny těch stávajících. Tyto požadavky však nebyly v některých případech dostatečně odůvodněné, a pokud byly odmítnuty, docházelo k dalším průtahům v přípravě staveb. Ne všechny tyto dodatečné náklady je však možné přičíst na vrub pouhému prodlužování přípravné fáze. Také není možné počítat zvýšené náklady na výstavbu z důvodu zařazení dodatečných stavebních objektů jako čistou ztrátu, protože i tyto objekty (ač mnohdy neefektivní) mají nějaké přínosy. Konzervativní odhad ztrát způsobených prodlužováním povolovacího procesu (bez efektu oddálení přínosů stavby) je dle údajů NKÚ a konzultací s ŘSD a SŽDC 3 % na 1 rok.

Z makroekonomického pohledu tedy budeme počítat, že pokud se podaří zkrátit povolovací proces liniových dopravních staveb o jeden rok, přínosy z tohoto zkrácení budou představovat 7,16 % investičních nákladů u silničních staveb a 9,58 % u železničních staveb (jde o součet dvou výše uvedených hodnot).

Jak se bude rozpočet SŽDC a ŘSD vyvíjet v budoucnu není jasné. Pokud budeme předpokládat, že přibližně 48,7 mld. Kč⁹ (31,3 mld. Kč u silničních staveb a 17,4 mld. Kč u železničních) ročně bude investováno do výstavby nových liniových dopravních staveb, které musí projít povolovacím procesem. Podaří-li se zkrátit povolovací proces o jeden rok, očekáváme (na základě výpočtů a odhadů výše) roční přínosy **2,24 mld. Kč** u silničních staveb a **1,67 mld. Kč** u železničních staveb.

U ostatních kategorií staveb využijeme údajů z RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon stávající stavební zákon a další související zákony (zákon č. 225/2017Sb.), abychom nemuseli dotčené subjekty zatěžovat vyplňováním dotazníkového šetření. Nepředpokládáme, že by se od roku 2017 níže uvedené hodnoty výrazněji změnily.

Tabulka 8: Předpoklady pro výpočet přínosů ze zkrácení přípravné fáze výstavby komerčních nemovitostí a bytové výstavby

	Komerční nemovitosti	Developerská bytová výstavba
Roční přínos ze zkrácení	8 % investičních nákladů	8 % investičních nákladů
Přínos ze zkrácení o 1 měsíc	0,67 %	0,67 %
Výše investic / rok	20 mld. Kč	20 mld. Kč

⁹ V roce 2020 bude mít fond k dispozici celkově 87,3 miliardy korun, což je o několik málo stovek milionů korun více než v letošním roce. O pět miliard na 70 miliard korun vzroste příspěvek z národních zdrojů, zatímco prostředky čerpané z evropských fondů klesají. Na investice popouje 48,6 miliard korun: 31,3 miliard korun dostane na modernizaci a budování silniční infrastruktury ŘSD, zatímco na investiční akce na železnici půjde 17,4 miliard korun. Zdroj: *Rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2020 a střednědobý výhled na roky 2021 a 2022*

Zdroj: MMR

Pokud tedy shrneme předchozí odstavce, lze postup výpočtu celkové sumy přínosů ze zkrácení povolovacího procesu **7,1 mld. Kč** zjednodušeně popsat následovně. Výpočet vychází primárně z hodnoty investičních nákladů na různé kategorie staveb (dopravní, železniční, bytové domy, komerční nemovitosti). U dopravních a železničních staveb pak dále z detailů jednotlivých zakázek poskytnutých ŘSD a SŽDC (zdroje financování, IRR projekty, trvání jednotlivých přípravných i realizačních fází atd.), a to tak, aby bylo možné správně rozalokovat výdaje a poté přínosy z realizace staveb v jednotlivých letech. Skupiny těchto přínosů jsou též popsány v RIA. Za prvé jde o přínosy v průběhu přípravy a realizace zakázek, kdy jsou utráceny finanční prostředky, které však díky multiplikačnímu efektu (multiplikátor vypočetl zpracovatel na základě standardního postupu z input-output tabulek ČSÚ) zajišťují i např. příjmy do státního rozpočtu. Za druhé jsou to pak přínosy po realizaci stavby, které jsou odhadovány při přípravě investičního záměru jednotlivými zadavateli ve formě IRR. Namodelováním těchto přínosů dle konkrétních záměrů největších zadavatelů veřejných zakázek v ČR dostaneme odhad jejich roční výše, které může být dosaženo, pokud se stavba vůbec postaví a pokud se postaví včas (úspory materiálních nákladů z oddalování nebo zastavení staveb RIA též zohledňuje).

1.2.2.2 Konkrétní problémy spojené s oddalováním realizace výstavby

Konkrétní problémy spojené s oddalováním realizace výstavby pak mohou být následující:

- oddalování realizace výstavby vede ke zvyšování nákladů na stavbu oproti plánovaným investičním výdajům (v důsledku růstu cen stavebních prací, cen pozemků apod.);
- ztráty představuje i zbytečné vynakládání prostředků z důvodu přerušování stavební činnosti (v případě nutnosti stavbu zakonzervovat), prodlužování a opakování činnosti;
- v důsledku oddalování výstavby a tím možných změn podmínek může dojít ke změně záměru znamenající náklady na nová řízení, příp. dodatečné náklady výstavby spojené se změnou projektu;
- dochází k neefektivnímu plánování kapacit u všech dotčených stran;
- dochází k neúměrnému zdražování staveb v důsledku obsahu množství stanovisek, námitek a připomínek, které je v průběhu jednotlivých řízení nutné zohlednit;
- u staveb ve veřejném zájmu mohou v důsledku dlouho trvajícího procesu vyvlastňování vzniknout dodatečné náklady ve formě potřeby vybudovat provizorní napojení na stávající komunikace apod.;
- při přiznávání odkladných účinků žalobám soudy ve správním soudnictví vznikají konzervace projektů na mnoho let (průměrná doba rozhodování Městského soudu v Praze v prvním stupni ve správním soudnictví je 3-4 roky, doba rozhodování Nejvyššího správního soudu je dalších 6 měsíců až 1 rok);
- při rušení již vydaných pravomocných povolení správními orgány v rámci přezkumných řízení či obnov řízení a soudy ve správním soudnictví se povolovací procesy dostávají i po letech od jejich skončení téměř na počátek a probíhají znovu bez ohledu na aktuální stav projektu či již probíhající stavby;
- při rušení územních plánů nebo jejich částí dochází k nemožnosti vydat povolení pro projekty, které byly připraveny investory a vlastníky pozemků v dobré víře a případně k zahajování obnov již pravomocně skončených povolovacích procesů;
- s ohledem na rychlý vývoj materiálů, technologií, požadavků na bezpečnost, užitnou hodnotu,

ochranu životního prostředí, designu a představ o dobré architektuře projekty morálně zastarávají a v době dokončování po mnoha letech trvání povolovacích procesů již nepředstavují špičku světové architektury, jakkoli tak mohly být připravovány.

Výše uvedené problémy se týkají všech kategorií staveb. I z toho důvodu, a navíc při nejednotném způsobu vedení evidence různými úřady, je detailní rozbor obtížný. Pro ozřejmení obrovské heterogenity staveb uvedme stručně jejich možnou kategorizaci: budovy - budovy bytové (budovy bytové, chalupy a chaty pro rekreaci, budovy se službami sociální péče), budovy nebytové (hotely, budovy restaurací, barů, kaváren), budovy administrativní (budovy peněžních ústavů, budovy veřejné správy, budovy pošt), budovy pro obchod, budovy pro dopravu a telekomunikace (nádraží, terminály, budovy pro telekomunikace, rozhlasové a televizní vysílání, zastřešená nástupiště a rampy, budovy letišť, budovy (věže) majáků), garáže, budovy pro průmysl, budovy výrobní pro energetiku, budovy vodního hospodářství, čistíren a úpraven vod, budovy skladů, nádrže a sila, budovy pro společenské a kulturní účely (budovy divadel, kin, zoologických a botanických zahrad), muzea a knihovny, školy, univerzity a budovy pro výzkum, budovy pro zdravotnictví, budovy pro sport (budovy pro halové sporty, zastřešené tribuny, stadiony, kryté bazény), budovy pro bohoslužby a náboženské aktivity (chrámy, kostely, synagogy, krematoria, pohřební síně, hřbitovy a hřbitovní budovy, historické nebo kulturní památky (hrady a zámky, pomníky, kašny a jiná drobná architektura, ostatní kulturní památky); inženýrská díla - dopravní díla (dálnice, silnice, místní a účelové komunikace, parkoviště, signalizační a zabezpečovací zařízení), dráhy železniční dálkové (spodek drah železničních, svršek drah železničních, výhybky, vlečky, signalizační a zabezpečovací zařízení staveb), dráhy kolejové městské a ostatní (metro, tramvajové dráhy, dráhy visuté, signalizační a zabezpečovací zařízení staveb), plochy letišť, mosty, visuté dálnice, tunely, podjezdy a podchody, tunely, štoly, šachty, přístavy, vodní cesty, vodní stupně a ostatní vodní díla, dálková trubní vedení plynu, ropy a ostatních produktů, dálková trubní vedení vody, dálková telekomunikační vedení, dálková elektrická vedení, místní trubní vedení (mimo jiné vrty, studny, stavby místních čistíren a úpraven odpadních vod, nádrže, jímky místních vedení kanalizace, šachty, trolejová vedení), stavby důlní a pro těžbu, golfová hřiště, nekrytá koupaliště, venkovní střelnice, dostihové dráhy, parky a zahrady, dětská a školní hřiště, plochy lyžařských tratí, plochy nekrytých kluzišť, skládky odpadů aj.

U každé z těchto staveb může jít o různý zásah (realizace novostavby či jakákoli změnu již dokončené stavby apod.). K problematice výběru možných variant ještě doplníme, že pro míru regulace je třeba hledat opravdu vyvážené řešení, neboť je třeba si uvědomit, že každá osoba/dotčený subjekt může být jednou investorem, podruhé osobou dotčenou záměrem jiného investora.

Pro ilustraci problémů v oblasti povolování staveb (i s ohledem na výše uvedené) se nám podařilo získat následující údaje (viz průměrná délka povolovacího procesu v ČR v následujících tabulkách a obrázcích).

Aby zpracovatel nezatěžoval stavební úřady významnou administrativní zátěží ve formě vyplňování dotazníku pro získání podrobných informací k analýze¹⁰, nechal u společnosti VITA, jejíž SW má velké procento stavebních úřadů v ČR¹¹, vytvořit program, který sám stáhl dostupné

¹⁰ 1/ Dle výpočtu MMR by v průměru vyhledání jednoho spisu, zjištění údajů a založení spisu zpět do archivu zabralo 15 minut. S ohledem na to, že za rok 2018 by se mělo jednat o cca nahlédnutí do 119 607 spisů, potřebný čas na získání informací by dosáhl cca 29 902 hodin, resp. 3 738 dnů. 2/ Stavební úřad, který má cca 13 000 obyvatel ve svém správním obvodu, odhadl, že získání informací by mu zabralo cca 40 hodin (cca 170 spisů).

¹¹ Kolik procent stavebních úřadů používá AIS Stavební úřad: MMR 0 %; KÚ 36 %; PO3 96 %; PO2 82 %; PO 72 % (www.vitasw.cz)

údaje z informačních systémů SÚ. Tento program si SÚ nainstalovaly a program vytvořil příslušnou tabulku. Touto cestou se zpracovateli podařilo získat využitelné tabulky od téměř 350 SÚ. Sbírána byla data za druh stavby, druh řízení, datum přijetí žádosti datum vydání rozhodnutí, data za přerušení řízení (před či po jednání) a odvolání v letech 2014 – 1. pololetí 2019. Tato data (v kompilaci téměř 1,5 mil. položek) prošla důkladnou manuální kontrolou, kdy byly vyloučeny úkony s jakoukoli chybnou položkou. Po tomto procesu zbylo ke zpracování téměř 990 000 záznamů. Protože stavby nebyly jednoznačně popsány (viz obrázek níže), byly délky řízení analyzovány ve skupinách získaných filtrováním dle zadaných výrazů.

Obrázek 10: Část výstupu z IS SÚ

„Bourací práce a stavba technické místnosti st.p. 91 Všechni“	„částečné zastřešení přední části dvora“
„Březová, SO, Kamenice, pč. 78/5 a 78/6,kNN“	„ČERPACÍ STANICE MOL: Benátky nad Jizerou“
„Březová, SO,pč. 651/79,kNN“	„Česká spořitelna a.s. - modernizace pobočky 416“
„Březová, Tisová pč. 194/109, A.S.A, vVN“	„Čistírna odpadních vod“
„budova pro uskladnění nářadí a zemědělských výpěstků“	„ČOV a akumulační jímka na ppč. 387/1“
„budova sousedící s komunikací“	„ČOV a studna k rodinnému domu“
„BUDOVA ZÁZEMÍ - ŘEMESLNÁ VÝROBA, SKLADOVÁNÍ A PROVOZ TVRZE“	„ČOV BC 6 a kanalizační přípojka k č.p. 40“
„Bydlení ve Vestci - lokalita na Suchých“: výstavba komplex“	„ČOV BC 6 a kanalizační přípojka“
„Bystřany - neexistence stavby na pozemku parc. č. 956/6 ů“	„ČOV BIO CLEANER BC4 + výústní objekt“
„bytové jednotky“	„ČOV na ppč. 270/1 Třebešice“
„bytový dům (Amsterdam) včetně přípojek“	„ČOV, splašková kanalizace, a vsakovací objekt pro RD“
„Bytový dům s provozovnamy - přístavba technické místnosti“	„ČS PH Globus Havířov, doplnění o skladování a výdej AdBlue“
„Bytový dům Strakonická 1353/3, Praha 5“	„ČSPHM Eurooil Svatava - CNG stanice“
„Bytový dům Tesla“	„D10 PS Předměřice - Benátky nad Jizerou“
„Bytový dům Tesla“ a to na část zařízení staveniště, vjezd“	„Dasnice, SO, pč. 62/9,kNN“
„BYTOVÝ DŮM“	„DBO na silnici II/111 v Divišově, přechod pro chodce“
„Celková obnova a konzervace pláště hradu Český Šternberk n“	„DČOV Libákovice p.p.č. 1387/8“
„Centrum bydlení pro seniory Havířov - Šumbar“	

Tabulka 9: Výstupy z analýzy – délka řízení u SÚ v počtu dní

Výraz pro filtrování	Průměr	Max
Sportovní hala	91,57	1 190
Garáž	50,65	1 738
Křižovatka*	44,64	462
Novostavba bytového domu	113,28	1 382
Most ev.č.*	58,60	466
Plynovodní přípojka	28,78	627
Kanalizační přípojka	25,77	859
Vodovodní přípojka	27,95	1 413
Novostavba rodin	44,88	1 800
Chodník	38,73	1 479
V průměru za všechny stavby	42,44	2 106

Přerušeno bylo v průměru 2,5 % řízení. Délku přerušeni zachycuje následující tabulka.

Tabulka 10: Délka přerušeni řízení u SÚ, počet dní

	Průměr
Délka přerušeni před jednáním	190,06
Délka přerušeni po jednání	118,79
Odvolání	543,11

Je však třeba zdůraznit, že výše uvedené hodnoty hovoří pouze o řízeních vedených stavebním úřadem. Jak ukazuje harmonogram reálného projektu výstavby jednoduchého RD, dva měsíce jsou vyčleněny na získání stanovisek DO (což ve skutečnosti často znamená i dvě osobní návštěvy na jeden DO).

Obrázek 11: Harmonogram plánované výstavby RD

PROJEKT	XXX	S1	01.10.2019	20.04.2020	
	Zaměření lokality	O	11.10.2019	30.10.2019	
	Vsakovací zkouška a geologie	Z	11.10.2019	30.11.2019	
	DUR + DSP	M	18.10.2019	30.11.2019	
	DPS - rozpočet	M	01.01.2020	31.01.2020	
	IČ	S2	22.10.2019	01.01.2020	
INŽENÝRING		O	22.10.2019	12.12.2019	
	získání stanovisek DOSS	Z	12.12.2019	01.01.2020	
	příprava a podání žádosti o UR + SP	O	31.01.2020	20.04.2020	
	IČ - územní a stavební řízení (odhad)	Z	31.03.2020	20.04.2020	
	IČ - vydání UR + SP (nabytí právní moci)				
	Stavba	S2	20.04.2020	31.07.2020	
REALIZACE	spolupráce při výběru zhotovitele	M	02.03.2020	20.04.2020	
	autorský dozor 1- předpoklad 3 hod	M	04.05.2020	04.05.2020	
	autorský dozor 1- předpoklad 3 hod	M	18.05.2020	18.05.2020	
	autorský dozor 1- předpoklad 3 hod	M	01.06.2020	01.06.2020	
	autorský dozor 1- předpoklad 3 hod	M	15.06.2020	15.06.2020	

Zdroj: Investor – soukromá FO

O závazné stanovisko/rozhodnutí DO si občan/investor nejčastěji žádá na úseku

- územního plánování
- ochrany přírody a krajiny
- ochrany vod
- ochrany ovzduší
- ochrany zemědělského půdního fondu
- ochrany lesa
- ochrany ložisek nerostných surovin
- odpadového hospodářství
- ochrany veřejného zdraví
- veterinární péče
- památkové péče
- dopravy
- energetiky
- využívání jaderné energie a ionizujícího záření
- elektronických komunikací
- požární ochrany
- bezpečnosti práce aj.

K žádosti o umístění stavby občan/investor dále dokládá (tj. před jejím podáním musí získat), pokud je relevantní, rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu; souhlas vlastníka pozemku nebo stavby; plná moc v případě zastupování; seznam a adresy oprávněných osob z věcných práv k pozemkům nebo stavbám, na kterých se záměr umísťuje; seznam a adresy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno; dokumentaci podle druhu stavby; smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury (elektřiny, plynu, vody, kanalizace, rozvodu tepla, elektronických komunikací, dopravy aj.); u výrobků, které plní funkci stavby, doklad prokazující shodu jeho vlastností s požadavky na stavby; pokud záměr nevyžaduje posouzení jejích vlivů na životní prostředí a vztahuje se na ni zákon č. 100/2001 Sb. nebo § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., stanovisko

orgánu ochrany přírody, kterým tento orgán vyloučil významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, nebo sdělení příslušného úřadu, že záměr nepodléhá zjišťovacímu řízení, je-li podle zákona č. 100/2001 Sb., vyžadováno, nebo závěr zjišťovacího řízení.

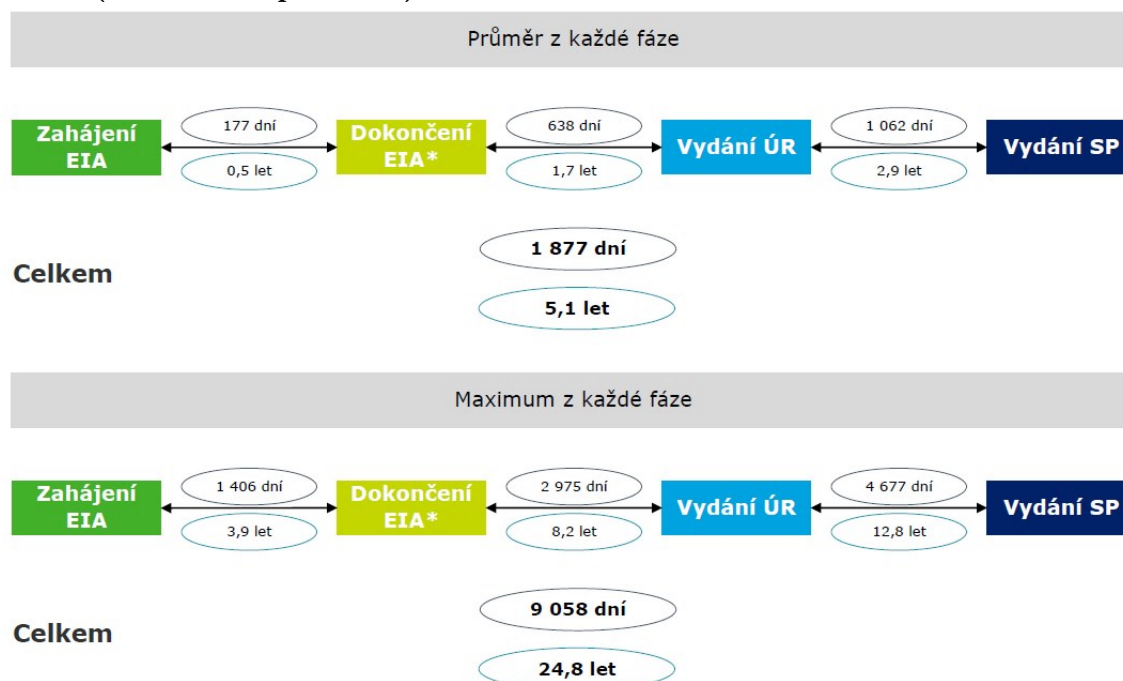
Situace u větších staveb vypadá následovně.

Tabulka 11: Délka předpřípravné a přípravné fáze u větších projektů

Investor	Počet projektů	Průměrný počet jednotek	Projektové práce → Začátek EIA v počtu dní	Projektové práce → Začátek ÚR v počtu dní	Projektové práce → Inženýring v počtu dní	Inženýring → Ukončení ÚR v počtu dní	Průměrný počet institucí poskytujících vyjádření
1	25	201	704	1 390	271	1 377	148
2	20	-	-	-	-	-	-
3	5	229	329	658	260	1 738	67
4	1	-	-	-	-	-	-
5	5	-	-	-	-	-	-
6	11	319	286	478	268	637	51
7	10	169	-	736	821	1 279	53
8	1	71	-	-	-	-	-
9	7	126	879	678	97	1 299	4
Celkem	85	207	580	1 021	329	1 179	88
<i>Počet let</i>			<i>1,6</i>	<i>2,8</i>	<i>0,9</i>	<i>3,2</i>	

Zdroj: HK

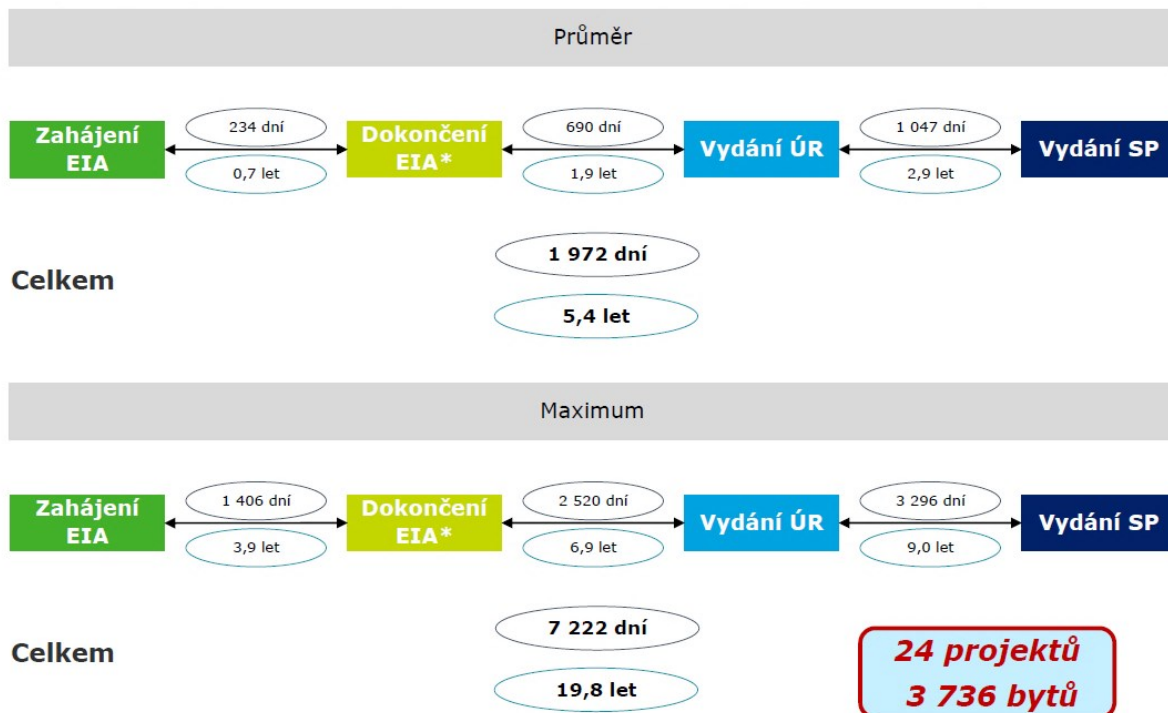
Obrázek 12: Celková doba správních povolovacích procesů pro všechny projekty ve výběrovém vzorku (bez soudního přezkumu)



Zdroj: Deloitte

Pozn.: Počet rezidenčních projektů ve vzorku činil celkem 844 (s celkovým počtem bytů 42 047 a počtem rodinných domů 1 700).

Obrázek 13: Celková doba správních povolovacích procesů pro projekty ve výběrovém vzorku, které prošly celým povolovacím procesem (bez soudního přezkumu)



Zdroj: Deloitte, *Analýza připravovaných projektů*, Září 2018

Pozn.: Počet rezidenčních projektů ve vzorku činil celkem 844 (s celkovým počtem bytů 42 047 a počtem rodinných domů 1 700); z toho projektů, které prošly celým povolovacím procesem, bylo 24 (3.736 bytů).

Závěrem lze citovat i aktuální Kontrolní závěr z kontrolní akce NKU - Výstavba a modernizace silnic I. tříd, 18/21 (viz Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 18/21¹² (pdf); Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 18/21¹³ (docx); Příloha kontrolního závěru č. 18/21 - databáze jednotkových cen stavebních prací na stavbách silnic I. třídy kontrolovaných v rámci KA 18/21¹⁴):

„Koncepční záměry výstavby a modernizace silnic I. třídy nebyly plněny. Nebyly také přednostně realizovány prioritní stavby (stanovené na základě celospolečenské potřeby a efektivity vynaložených prostředků), ale postupováno bylo dle investiční připravenosti staveb k zahájení realizace.

Neplnění konceptních záměrů bylo především důsledkem zahájení přípravy značného množství staveb v období před ekonomickou krizí, následného nedostatku finančních prostředků na pokračování jejich přípravy a tím nutnosti úsporných opatření, aktualizace projektových dokumentací a opakování správních řízení po obnovení přípravy.

Zastavení realizace vybraných staveb silnic I. třídy mělo negativní vliv nejen na účelnost vynakládaných finančních prostředků (ve smyslu financování výstavby společensky nejpotřebnějších úseků silnic I. třídy), ale také na jejich hospodárnost, neboť **ŘSD muselo dodavatelům stavebních prací vyplatit finanční kompenzace ve výši téměř 126 mil. Kč bez DPH** za přerušeni nebo konzervaci staveb.

Příprava staveb silnic I. třídy (v období od vydání soublasného závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí do získání pravomocného stavebního povolení) trvala v průměru 12 let. Hlavní příčiny dlouhé doby přípravy staveb se nedařilo řešit, vliv přijatých legislativních změn se vzhledem ke krátké době jejich účinnosti ve větší míře dosud neprojevil.

¹² <https://nku.cz/assets/kon-zavery/k18021.pdf>

¹³ <https://nku.cz/assets/kon-zavery/k18021.docx>

¹⁴ <https://data.nku.cz/download/vystupy-z-kontrol/ka-18-21/databaze-oceneni-polozek.xlsx>

.....U některých staveb, které se v době kontroly NKÚ nacházely ve fázi přípravy, trvala tato etapa i více než 15 let a stále nebyla ukončena. **Hlavní příčinou prodlužování přípravy staveb byly problémy ŘSD spojené se získáváním územních rozhodnutí, majetkoprávním vypořádáním pozemků a získáváním stavebních povolení.** Například:

-Pro stavbu „I/14 Nové Město nad Metují přeložka“ bylo soublasné závazné stanovisko EIA¹⁵ vydáno v březnu 1997, územní rozhodnutí vydané v březnu 2010 krajský úřad na základě podaných odvolání v srpnu 2010 zrušil a územní řízení bylo přerušeno ke doplnění podkladů. Přípravu komplikovaly námitky proti vedení přeložky a obtížná protihluková ochrana. Alternativní trasy, ověřené studií v roce 2016, se dle ŘSD ukázaly jako neprůchodné. V únoru 2018 vydal městský úřad usnesení, kterým územní řízení zastavil. O další přípravě stavby mělo být rozhodnuto dle výsledku veřejného referenda konaného v říjnu 2018; v něm byla občany odmítnuta stavba přeložky v trase připravované ŘSD. Příprava stavby trvala v době kontroly NKÚ 22 let a byla v podstatě na začátku. ŘSD předpokládalo možné zahájení stavby až v roce 2028.

-Pro stavbu „I/3 Olbramovice přeložka“ bylo soublasné závazné stanovisko EIA vydáno v dubnu 1998 a územní rozhodnutí v listopadu 2004. V době kontroly NKÚ trvala příprava stavby 21 let, majetkoprávní vypořádání pozemků nebylo ukončeno, ŘSD mělo vykoupeno 98 % pozemků, zbývající pozemky byly vyvlastněny v září 2017, proti rozhodnutí o vyvlastnění bylo podáno odvolání, po jeho zamítnutí krajský soud na základě podané žaloby rozhodnutí o vyvlastnění zrušil a řízení vrátil zpět stavebnímu úřadu. Stavební povolení vydané na blavní trasu v srpnu 2018 bylo napadeno několika odvoláními, a nenabýlo tak právní moci.

-Pro stavbu „I/11 Doudleby nad Orlicí obchvat“ bylo soublasné závazné stanovisko EIA vydáno v lednu 1999, územní rozhodnutí nabylo právní moci v březnu 2006, od roku 2011 probíhaly výkupy pozemků. V době kontroly NKÚ trvala příprava stavby 20 let, vykoupeno bylo 90 % potřebných pozemků a probíhala čtyři vyvlastňovací řízení. Žádost o vydání stavebního povolení podalo ŘSD v březnu 2019.

-Pro stavbu „I/12 Běchovice – Úvaly“ bylo soublasné závazné stanovisko EIA vydáno v červnu 2003. Územní rozhodnutí vydané v prosinci 2009 bylo na základě podaných odvolání v březnu 2011 zrušeno a vráceno ke novému projednání. Stavební úřad vyzval v květnu 2011 ŘSD k doplnění podkladů, lhůta pro doplnění byla opakovaně prodlužována, v prosinci 2017 bylo územní řízení ukončeno. V době kontroly NKÚ trvala příprava stavby 16 let a nacházela se v podstatě stále ve fázi územního řízení.

-U stavby „I/46 Šternberk – obchvat“ bylo v únoru 2004 ukončeno zjišťovací řízení se závěrem, že stavba nebude posuzována podle zákona č. 100/2001 Sb.¹⁶ Územní rozhodnutí bylo vydáno v prosinci 2011, v prosinci 2014 bylo vydáno rozhodnutí o prodloužení jeho platnosti o dalších 5 let, které bylo napadeno kvůli procesnímu pochybení. Krajský soud a Nejvyšší správní soud svými rozsudky pochybení potvrdily, rozhodnutí bylo zrušeno a vráceno zpět k projednání. V době kontroly NKÚ trvala příprava stavby 15 let a nacházela se v podstatě stále ve fázi územního řízení.

-U stavby „I/55 Brěclav obchvat“ bylo v prosinci 2003 ukončeno zjišťovací řízení se závěrem, že stavba nebude posuzována podle zákona č. 100/2001 Sb., územní rozhodnutí bylo vydáno v dubnu 2007. Stavba prochází územím soustavy Natura 2000¹⁷. Proti rozhodnutí o stanovení kompenzačních opatření vydanému v září 2015 bylo podáno odvolání k Ministerstvu životního prostředí a žaloba ke krajskému soudu, který toto rozhodnutí v dubnu 2017 zrušil a nařídil projednání dopadů stavby na životní prostředí. Na základě podané kasační stížnosti zrušil v dubnu 2018 Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a potvrdil vydané rozhodnutí o stanovených kompenzačních opatřeních. Majetkoprávně vypořádáno bylo 62 % pozemků, probíhala 4 vyvlastňovací řízení, vypořádání některých pozemků komplikovaly exekuce, dědická řízení a duplicitní vlastnictví. Příprava stavby trvala v době kontroly NKÚ více než 15 let a ŘSD předpokládalo vydání stavebního povolení v roce 2021.“

Výše uvedené odstavce shrnují a popisují výstupy ze souborů dat, která se zpracovateli podařilo v rámci procesu RIA získat.

Data za jednotlivá řízení, kterých bylo řádově statisíce, jsme získali z Vity díky aplikaci, která byla připravena společností Vita Software. S tímto konkrétním software pracuje většina stavebních úřadů. Takto detailní údaje se podařilo získat jen díky tomu, že po stavebních úřadech se požadoval pouze úkon nainstalování aplikace a zaslání vygenerovaného souboru MMR. Jedná se

¹⁵ Environmental Impact Assessment (EIA) – posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁶ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

¹⁷ Celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která je na území České republiky tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami (ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

o nejvíce detailní data o řízeních u stavebních úřadů, která se o těchto řízeních doposud podařilo shromáždit. Výpovědní hodnota se odvíjí od pečlivosti, s jakou stavební úřady jednotlivé položky v programu. Dalším problémem může být chybějící standardizace, jak položky některé položky vyplňovat a názvy záměrů jsou velmi heterogenní (neboť stavební úřad je do programu vkládá tak, jak je nazval žadatel). Protože těchto údajů je však velké množství, statisticky je možné z nich výše uvedené závěry učinit.

Je však třeba mít stále na zřeteli, že tato data jsou pouze údaje za řízení vedená stavebními úřady. Žádným jednoduchým a nadměrně administrativně nezátěžujícím způsobem nelze zmapovat, jak dlouho potenciální žadatel např. získával potřebná stanoviska od dotčených orgánů před podáním žádosti, jak dlouho po vydání rozhodnutí stavebního úřadu běžela odvolací řízení, v kolika kolečkách, následné žaloby apod.

Samotné řízení u prvoinstančního stavebního úřadu je pouze jednou fází z mnoha a zpoždění nastávají v různých fázích dle druhu staveb, jejich charakteristik, prostorových vztahů, lokality atd. Protože stanoviska vydávají různé úřady, nelze jednoduše zmapovat celý proces ze strany státní správy. Zároveň soukromí investoři měli obavy konkrétní data poskytnout.

I přesto nelze popřít, že výše uvedené problémy existují a jsou významné. Zpracovatel použil metod triangulace. Vedle dat jsou tak problémy identifikované v RIA podloženy názory stakeholderů rekrutujících se ze všech dotčených skupin – rezortů, úřadů, projektantů, investorů, stavebních firem apod. Nelze tedy říct, že i když nelze provést přesnou statistickou analýzu celého procesu, kterým musí stavebník před dokončením stavby projít, není existenci problémů čím podložit.

1.2.2.3 Problémy dle jednotlivých věcných okruhů

Následující část hodnocení dopadů detailněji rozvádí současný stav a problémy identifikované výše. Tato část vychází především z konzultací uskutečněných v průběhu zpracovávání hodnocení dopadů s jednotlivými dotčenými subjekty. Seznam konzultovaných stran je uveden v závěrečné kapitole RIA Konzultace.

1.2.2.3.1 Územní plánování

Územní plánování je proces, při němž dochází k závaznému předpokládanému určení způsobu využití území, a to na úrovni

- ČR – politikou územního rozvoje
- Kraje – v zásadách územního rozvoje
- obcí – v územních plánech, příp. regulačních plánech (v konkrétně vymezených plochách).

V rámci těchto dokumentů se například stanovuje, kudy povedou liniové dopravní stavby, kde lze vystavět průmyslovou zónu, kam se může rozšiřovat zástavba rodinných domů v obci, kde lze postavit komerční nemovitost, školu či jiný objekt občanské vybavenosti atd.

Vyžaduje-li to zákon, jsou jednotlivé stavby umístěny v územním řízení, povolovány ve stavebním řízení a užívány na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí. Umístovat stavby a jejich změny na konkrétní pozemky však lze jen v souladu s výše uvedenými územně plánovacími dokumenty, nestanoví-li zákon jinak. Vlastníci pozemků mohou v procesu pořizování územně plánovacích dokumentů vyjádřit svůj nesouhlas se zařazením pozemku (viz dále).

Při pořizování územně plánovacích dokumentů se vychází z územně plánovacích podkladů.

Územně plánovací podklady tvoří:

- Územně analytické podklady - obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území (limity využití území), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v ÚPD. Pořizuje je úřad územního plánování, kterým je obecní úřad obec s rozšířenou působností (OÚ ORP), pro svůj správní obvod, újezdní úřad pro území vojenského újezdu, krajský úřad pro území kraje a Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů.
- Územní studie - navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí. Územní studie slouží k prověření různých rozvojových aktivit v území.

Zjednodušeně řečeno tak územně analytické podklady odpovídají na otázku „jaký je současný stav a jaké jsou problémy v území“, územní studie řeší otázky typu „jak daný problém řešit“.

Územně plánovací podklady slouží jako podklad pro pořizování závazných územně plánovacích dokumentů a jako podklad pro rozhodování v území.

1.2.2.3.1 Politika územního rozvoje (PÚR)

PÚR pořizuje MMR pro celé území ČR a schvaluje ji vláda. PÚR je závazná pro pořizování a vydávání ZÚR, ÚP, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Význam PÚR spočívá především ve vymezení ploch a koridorů pro důležité (nejen) infrastrukturní stavby mezinárodního, republikového a nadregionálního významu. PÚR určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. PÚR s ohledem na možnosti území koordinuje tvorbu a aktualizaci ZÚR, tvorbu a změny ÚP a regulačních plánů, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, které mají územní půměť řešitelných územním plánováním, a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci.

K návrhu PÚR MMR zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíší a vyhodnotí zjištěné potenciální vlivy na životní prostředí navrhovaných ploch či koridorů záměrů, aby mohla být validně navržena minimalizační či kompenzační opatření těchto vlivů, na základě kterých lze navržené plochy či koridory v území realizovat.

K návrhu PÚR se lze vyjádřit formou připomínek. MMR zašle návrh politiky územního rozvoje spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou uplatnit svá stanoviska do 60 dnů po obdržení návrhu PÚR. MMR na internetu zveřejní návrh PÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, oznámí místo a dobu konání veřejného projednání nejméně 30 dnů předem a stanoví lhůtu pro podání písemných připomínek obcí a veřejnosti, která nesmí být kratší než 30 dnů ode dne veřejného projednání. Připomínky se podávají MMR. PÚR finálně schvaluje vláda.

Jednou za 4 roky zpracovává MMR zprávu o uplatňování PÚR. Návrh zprávy lze také připomínkovat. Na základě této zprávy může vláda rozhodnout o potřebě PÚR aktualizovat či dokonce přepracovat.

Z důvodu naléhavého veřejného zájmu může vláda rozhodnout o aktualizaci politiky územního

rozvoje, jejím obsahu a zkrácení lhůt bez předložení zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje.

Aktuální PÚR byla vládou schválena v roce 2009. V říjnu 2014 pořídilo MMR návrh Aktualizace č. 1 PÚR. Vláda předloženou aktualizaci schválila v dubnu následujícího roku. V současné době se zpracovává další zpráva o uplatňování PÚR.

PÚR je nepřezkoumatelný dokument. V praxi tento fakt znamená, že nelze napadnout koncepční záměr stavby jako takový a posouvá tak možné právní střety na úroveň ZÚR případně ÚP.

1.2.2.3.1. Zásady územního rozvoje (ZÚR)

ZÚR zpřesňují požadavky stanovené v PÚR pro celé území kraje. Vymezují například plochy a koridory nadmístního významu, plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření apod. Pořizování (příprava) ZÚR je svěřena krajskému úřadu a jejich schválení zastupitelstvu kraje. ZÚR se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy, tj. již není vyloučen jejich soudní přezkum. Jejich nedílnou součástí je vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj.

Box 1

Postup pořizování ZÚR je časově náročný, velmi zjednodušeně ho lze popsat následovně:

- zadání nebo zprávu o uplatňování ZÚR → návrh ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pořizuje krajský úřad)
- společné jednání (krajský úřad, DO, MMR, sousední kraje) a následná výzva DO k uplatnění stanovisek, sousedním krajům k uplatnění připomínek
- doručení návrhu a vyhodnocení veřejnou vyhláškou → 30 dní na připomínky
- projednání vyhodnocení s ministerstvem a krajskou hygienickou stanicí → 30 dní na vyjádření
- zaslání návrhu, vyhodnocení stanovisek, připomínek, vyjádření a případných výsledků konzultací na MŽP → MŽP vydá stanovisko k návrhu koncepce podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (pokud MŽP stanovisko neuplatní ve třicetidenní lhůtě ani v prodloužené lhůtě, je možné ZÚR vydat i bez jeho stanoviska)
- MMR zašle stanovisko k návrhu ZÚR z hledisek zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a mezinárodní závazky, a souladu s PÚR (pokud MMR stanovisko neuplatní ve třicetidenní lhůtě, je možné ZÚR vydat i bez jeho stanoviska; v případě, že upozorní na nedostatky, lze zahájit řízení o ZÚR až na základě potvrzení MMR o odstranění nedostatků)
- krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu ZÚR a zajistí řešení případných rozporů
- pokud návrh ZÚR obsahuje varianty řešení, navrhne krajský úřad na základě vyhodnocení výsledků projednání a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zastupitelstvu kraje ke schválení výběr nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě
- na základě výsledků projednání, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a schválení nejvhodnější varianty krajský úřad zajistí upravení návrhu
- (dojde-li krajský úřad na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh ZÚR, navrhne pokyny pro jeho zpracování, vyžádá si stanovisko MŽP o tom, zda má být nový návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a návrh pokynů předloží spolu s odůvodněním zastupitelstvu kraje ke schválení)
- upravený a posouzený návrh ZÚR, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a oznámení o konání veřejného projednání krajský úřad doručí veřejnou vyhláškou
- dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti mohou podat námitky s odůvodněním proti návrhu ZÚR do 7 dnů ode dne veřejného projednání; DO a MMR uplatňují ve stejné lhůtě stanoviska jen k částem řešení, které byly od společného jednání změněny; ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení

→krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek

→návrhy doručí DO a MMR k uplatnění případných stanovisek

→pokud je to nezbytné, krajský úřad zajistí úpravu návrhu ZÚR v souladu s výsledky projednání

→dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu ZÚR, krajský úřad si vyžádá stanovisko MŽP a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, a upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání

→krajský úřad předkládá zastupitelstvu kraje návrh na vydání ZÚR s jejich odůvodněním

→zastupitelstvo kraje si před vydáním ZÚR ověří, zda-li nejsou v rozporu s PÚR, se stanovisky DO nebo výsledkem řešení rozporu a se stanoviskem MMR.

Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést ZÚR do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí ZÚR, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

ZÚR nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

Od 1. 1. 2018 lze aktualizaci ZÚR pořizovat zkráceným postupem, kdy fáze projednávání a schvalování zprávy o uplatňování ZÚR je nahrazena rozhodnutím zastupitelstva kraje o pořízení aktualizace ZÚR a o jejím obsahu. Po vyhotovení návrhu aktualizace ZÚR se rovnou koná veřejné projednání.

Následující tabulka zachycuje celkovou dobu pořizování ZÚR a jejich aktualizací.

Kraj, HMP	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	
	ZÚR	1. AKTUALIZACE				2. AKTUALIZACE				
Hl. m. Praha	06.01.2010	04.11.2011 10/77 Zpráva (2010 - 2011)	19.04.2013	11.12.2013	01.10.2014	20.10.2016 20/10 ZHMP - žel.trať Praha - Bystřice u Benešova/Benešov	13.03.2017	06.11.2017	04.07.2018	
Jihočeský	07.11.2011	15.05.2012			06.01.2015	24.04.2014			06.01.2016	
Jihomoravský	03.11.2016	28.03.2019	09.10.2019	09.06.2020		27.02.2020		16.06.2020		
Karlovarský	16.10.2010	13.9.1012	10.06.2015	19.09.2017	13.07.2018	jsou v souladu				
Královéhradecký	16.11.2011	23.06.2014 úpravy ROB a Ros a SOB (v NOS5 podm. pro PZ Kvasiny-Rychnov n.K.-Solnice); Dálnice II.třídy D11; ŽD2 z PUR; jako DZ2; S5 z PUR jako DS1r; P5 z PUR jako TP1r; žel. trať 021 a 022 Týniště n.O.- Solnice (DZ3), nově rezerva DZ1r (Jaroměř - Náchod)	14.12.2015 a 8.12.2016	14.12.2017	03.10.2018	06.02.2017: "S5" silnice I tř.l/35 (DS2A2); žel. trať č.020 (DZ4) od SK: Velký Osek-HrKr-Choceň; žel. trať č. 032 Vysokovská spojka DZ1	09.11.2017	19.12.2018	12.07.2019	
Liberecký	22.01.2012	25.02.2014	9.10.2015 a 9.8.2018							
Moravskoslezský	04.02.2011	05.09.2012	20.07.2015	10.10.2017	21.11.2018	13.12.2018		1/2 září 2020		
Olomoucký	28.03.2008	29.06.2009	01.07.2010	23.11.2010	14.07.2011	Aktualizace č. 2a				
						19.09.2014	13.10.2018	13.09.2018	15.11.2019	
						Aktualizace č. 2b				
						19.09.2014	21.07.2015	15.01.2016	19.05.2017	
Pardubický	15.05.2010	16.09.2010; Vymezení koridoru rychlostní silnice R35 v prostoru u Litomyšle v ZÚR Pk, pravidla pro VVE, PPO, LAPV, USES			07.10.2014	22.09.2016: E15a dvojité vedení 400kV Týnec - Krasíkov (od hraniceSK); E15b dvojité vedení 400kV Krasíkov - Prosenice (k hraniceOK); E15c plocha el. st. 400/110kV Krasíkov; E16přeložení 2x 110kV Opočíněk - TR Týnec v úseku Semín - hranice SK		E15	05.07.2019	
Plzeňský	17.10.2008	09.09.2010			01.04.2014	12.09.2016			29.09.2018	
Středočeský	22.02.2012	09.12.2013 - vrácení zrušených koridorů pro D3 a Václ. Spojku			26.08.2015	23.06.2014 vrácení zrušených koridorů D1 Vestecská spojka; plocha rozvoje MLVH Praha;SOKP Ruzyně - Březiněves a Březiněves (D8) - R10 a žel. tr.Praha - Bystřice (do Strančic)			04.09.2018	
Ústecký	20.10.2011	03.09.2014	16.02.2016	04.11.2016	20.05.2017	14.12.2015	16.04.2018	08.10.2019	soulad s PUR	
Vysočina	22.11.2008	22.06.2010	06.09.2011	29.05.2012	23.10.2012	23.06.2015	09.02.2016	15.06.2016	07.10.2016	
Zlínský	23.10.2008	15.09.2010	19.09.2011	11.06.2012	05.10.2012	29.06.2016	12.12.2017	06.06.2018	27.11.2018	

Kraj, HMP	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	
	ZÚR	3. AKTUALIZACE				4. AKTUALIZACE				
Hl. m. Praha	06.01.2010	30.03.2017 25/22 ZHMP, ČEPS a.s.: elektrické vedení	19.03.2018	09.07.2018	29.05.2019	15.06.2017 28/25 ZHMP, SŽDC: žel trať Dejvice - Veleslavín	05.03.2018	25.06.2018	23.10.2018	
Jihočeský	07.11.2011	05.02.2015			06.01.2016	22.09.2016	15.10.2019	PÚR		
Jihomoravský	03.11.2016									
Karlovarský	16.10.2010									
Královéhradecký	16.11.2011	18.06.2018 Zpráva za roky 2016-2018), pro P5 (Olešná - Kudowa Zdroj) z PUR koridor TP1; podm. pro PZ Solnice - Rychnov-Kvasiny + obchvat Kostelce n. O. silnice I/11 (DS3A)	13.06.2019			25.03.2019; změna koridoru silnice I/36 (DS11) Borohrádek	§42b	25.02.2020		
Liberecký	22.01.2012									
Moravskoslezský	04.02.2011	13.12.2018	28.05.2020 29.05.2020 VVURÚ			12.12.2019	červenec/ srpen 2020			
Olomoucký	28.03.2008	23.04.2018	10.07.2018	1. 10.07.2018 2. 06.11.2018	19.03.2019	25.02.2019				
Pardubický	15.05.2010	26.06.2018;"celková" podle Zprávy o uplatňování ZÚR Pk v uplynulém období 9/2014 – 2/2018schv. ZPaK dne 26. 6. 2018 usnesením Z/219/18	§42b	17.01.2020						
Plzeňský	17.10.2008	12.02.2018				20.02.2017			24.01.2019	
Středočeský	22.02.2012	28.06.2016 na základě zprávy 2012-2016	13.11.2019			19.09.2016 - 032-24/2016/ZK -SK jako OPI v části DI v oblasti přiléhající k areálu elektrárny Mělník	pozastaven			
Ústecký	20.10.2011	25.06.2018	20.09.2018	20.09.2018	17.02.2019					
Vysočina	22.11.2008	23.06.2015	09.02.2016	15.06.2016	07.10.2016	21.06.2016	18.07.2018	1. 16.09.2019 2. 18.05.2020		
Zlínský	23.10.2008									

Kraj, HMP	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti
	ZÚR	5. AKTUALIZACE				6. AKTUALIZACE			
Hl. m. Praha	06.01.2010	14.06.2018 38/9 Zpráva o uplat ZUR HMP (říjen2014 – březen 2017)				12.12.2019 12/20 ZHMP - SŽDC: koridor žel. Dejvice - Veleslavín			
Jihočeský	07.11.2011	05.11.2015			09.03.2017	16.02.2017			09.03.2018
Jihomoravský	03.11.2016								
Karlovarský	16.10.2010								
Královéhradecký	16.11.2011								
Liberecký	22.01.2012								
Moravskoslezský	04.02.2011								
Olomoucký	28.03.2008								
Pardubický	15.05.2010								
Plzeňský	17.10.2008								
Středočeský	22.02.2012	25.06.2018 029-14/2048/ZK kolejového propojení Depa Písnice a Jesenice u Prahy				29.04.2019 105-18/2019/ZK koridoru pro VPS žel trať v úseku Nepřevázka – Mladá Boleslav město vč st souvis tzv. Bezděčínské spojky			
Ústecký	20.10.2011								
Vysočina	22.11.2008	09.05.2017	03.08.2017	14.11.2017	30.12.2017	27.03.2018	04.12.2019	04.12.2019	14.06.2019
Zlínský	23.10.2008								
Kraj, HMP	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti
	ZÚR	7. AKTUALIZACE				8. AKTUALIZACE			
Hl. m. Praha		12.12.2019 12/21 ZHMP - dokončení MO v úseku "Pelc Tyrolka- Košínska", st. č.0081 MO Pelc Tyrolka - Balabenka				??zrušení letiště Letňany			
Jihočeský		19.09.2019		28.11.2019-zkrácený					
Vysočina		18.06.2019				11.02.2020			
Zlínský									
Kraj, HMP	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti	Schváleno pořízení	Společné jednání	Veřejné projednání	Nabytí účinnosti
	ZÚR	9. AKTUALIZACE				10. AKTUALIZACE			
Hl. m. Praha	06.01.2010	12.12.2019 12/22 ZHMP - PVS a.s.: vodovodní řad VDJ Chodová - Kyjský uzel, etapa C				23.1.2020 13/17 ZHMP SŽDC koridor VRT Praha Běchovice-Poříčany			

1.2.2.3.1.3 Územní plány (ÚP)

ÚP je institut navazujícím na ZÚR. Jeho obsah nesmí být v rozporu se ZÚR a s PÚR. Zpřesňuje obsah PÚR a ZÚR pro území obce. Je koncepčním materiálem, který mj. stanoví plochy s rozdílným způsobem využití a koridory pro veřejnou dopravní či technickou infrastrukturu. ÚP stejně jako ZÚR může vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (územní rezerva). Toto prověření se provádí obvykle pořízením územní studie. ÚP může vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území (například územní rozhodnutí) podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dohoda o parcelaci), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. V případě podmínění rozhodování územní studií jsou součástí ÚP podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti; marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká. V případě podmínění rozhodování regulačním plánem je součástí ÚP zadání regulačního plánu a u regulačního plánu z podnětu přiměřená lhůta pro jeho vydání. Podmínka vydání regulačního plánu z podnětu pozbývá platnosti marným uplynutím uvedené lhůty. O pořízení ÚP rozhoduje zastupitelstvo, a to a) z vlastního podnětu, b) na návrh orgánu veřejné správy, c) na návrh občana obce, d) na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce, e) na návrh oprávněného investora.

ÚP se vydává formou opatření obecné povahy (OOP) a oznamuje ho vyvěšením veřejné vyhlášky zastupitelstvo obce. Účinným se stává po uplynutí zákonné lhůty 15 dnů od vyvěšení veřejné vyhlášky. Samotný ÚP je tvořen textovou částí (text závazné části a text odůvodnění) a z grafické části (výkresy závazné části a výkresy odůvodnění).

Nesouhlas s ÚP v průběhu jeho pořizování může být uplatněn dvěma možnými způsoby. Jednou z těchto možností jsou námítky, které mohou využívat tzv. dotčené osoby. O námítkách rozhoduje zastupitelstvo obce a toto rozhodnutí (včetně odůvodnění tohoto rozhodnutí) je součástí odůvodnění ÚP. Druhou možností jsou připomínky, které může uplatňovat každý. Vypořádání připomínek je také součástí odůvodnění ÚP. Důležitou roli zde hraje úloha námitek a připomínek již podaných v řízení o pořízení ZÚR. K těmto námítkám a připomínkám, pokud již o nich bylo rozhodnuto, se při řízení o ÚP nepřihlíží. Pokud se při řízení o ÚP nenajdou jiné argumenty nebo cesty k napadení konkrétních staveb, opakovaná tvrzení nemají žádný význam, pokud se s nimi krajský úřad v řízení o vydání ZÚR vypořádal.

Správní řád neumožňuje podat opravný prostředek (odvolání) proti opatření obecné povahy, ale je možné podat podnět krajskému úřadu, aby přezkoumal soulad ÚP se zákonem.

Další možností, jak usilovat o zrušení OOP nebo jeho části, je speciální řízení o zrušení OOP, které je vedeno před krajským soudem, přičemž zákon dává obecnou aktivní legitimaci každému, kdo by mohl být na svých právech napadeným OOP zkrácen (nejedná se o zástupce veřejnosti). Soudu je stanovena lhůta 90 dní pro vydání rozhodnutí od podání návrhu. Lhůta pro podání návrhu na zrušení OOP je v důsledku negativních následků soudního přezkumu do právní jistoty postupně zkracována. V původní právní úpravě § 101a a násl. soudního řádu správního tato lhůta absentovala zcela, následně byla od 1. 1. 2012 stanovena v délce 3 let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy a následně byla od 1. 1. 2018 zkrácena na 1 rok od nabytí účinnosti OOP (byť je existence této lhůty v některých názorech zpochybňována), tj. i dnes může dojít k situaci, kdy je investorem v dobré víře v platnost ÚP zajištěno financování záměru, pořízení určitý pozemek, připraven určitý projekt k vydání územního rozhodnutí a soudu je posléze doručen návrh na zrušení ÚP nebo ZÚR, na základě kterého je pak příslušné OOP zrušeno. Tato skutečnost má negativní dopady na pravomocně neukončená územní řízení (většinou zcela znemožňuje jejich

vydání). V této souvislosti vznikají zejména investorům rozsáhlé škody.

Box 2

Postup pořizování územního plánu

- návrh na pořízení ÚP se podává u obce, pro jejíž území se ÚP pořizuje
- pořizovatel po převzetí návrhu na pořízení ÚP posoudí úplnost návrhu, jeho soulad s právními předpisy (v případě nedostatků vyzve navrhovatele, aby je v přiměřené lhůtě odstranil) a se svým stanoviskem bezodkladně předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce příslušné k vydání ÚP
- o výsledku jednání zastupitelstva informuje obec navrhovatele a úřad územního plánování
- pořizovatel zpracuje návrh zadání ÚP
- zaslání návrhu zadání ÚP DO, sousedním obcím, krajskému úřadu → 30 dní pro DO a krajský úřad jako nadřízený orgán na vyjádření, pro krajský úřad jako příslušný úřad na stanovisko, pro sousední obce na podněty + nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručení stanoviska podle zákona o ochraně přírody a krajiny příslušnému orgánu ochrany přírody a zároveň
- doručení návrhu zadání ÚP veřejnou vyhláškou → 15 dní na připomínky
- pokud má být návrh ÚP posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí dle stanoviska krajského úřadu nebo příslušného orgánu ochrany přírody (není vyloučen dopad na evropsky významnou lokalitu nebo ptací oblast), doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území
- úprava návrhu zadání a předložení ke schválení zastupitelstvu obce, pro jejíž území je ÚP pořizován
- na základě schváleného zadání ÚP nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu ÚP pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu ÚP a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává
- společné jednání o návrhu (krajský úřad, DO, MMR, obce, pro kterou je ÚP pořizován, sousední obce) a výzva DO k uplatnění stanovisek, sousedním obcím k uplatnění připomínek
- doručení návrhu ÚP a vyhodnocení veřejnou vyhláškou → 30 dní na připomínky
- pokud se zpracovává vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území, zaslání stanovisek, připomínek a případných výsledků konzultací příslušnému úřadu → ten vydá stanovisko (pokud stanovisko neuplatní ve třicetidenní lhůtě ani v prodloužené lhůtě, je možné ÚP vydat i bez jeho stanoviska)
- krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu ÚP z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s PÚR a s ÚPD vydanou krajem (pokud nezašle stanovisko do 30 dnů, je možné ÚP vydat i bez jeho stanovisk; v případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky, lze zahájit řízení o ÚP až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků)
- pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání návrhu ÚP a zajistí řešení případných rozporů
- pokud návrh ÚP obsahuje varianty řešení, předloží pořizovatel na základě vyhodnocení výsledků projednání, výsledku řešení rozporů a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává, zastupitelstvu obce ke schválení návrh výběru nejvhodnější varianty, který může obsahovat i podmínky k její úpravě
- dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh ÚP, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování; vyžádá si stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a návrh pokynů pro zpracování návrhu ÚP předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení
- upravený a posouzený návrh ÚP, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, pokud se zpracovává a oznámení o konání veřejného projednání pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou
- nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky
- nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti podat námítky
- nejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání mohou DO a krajský úřad jako nadřízený orgán vydat stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání změněny

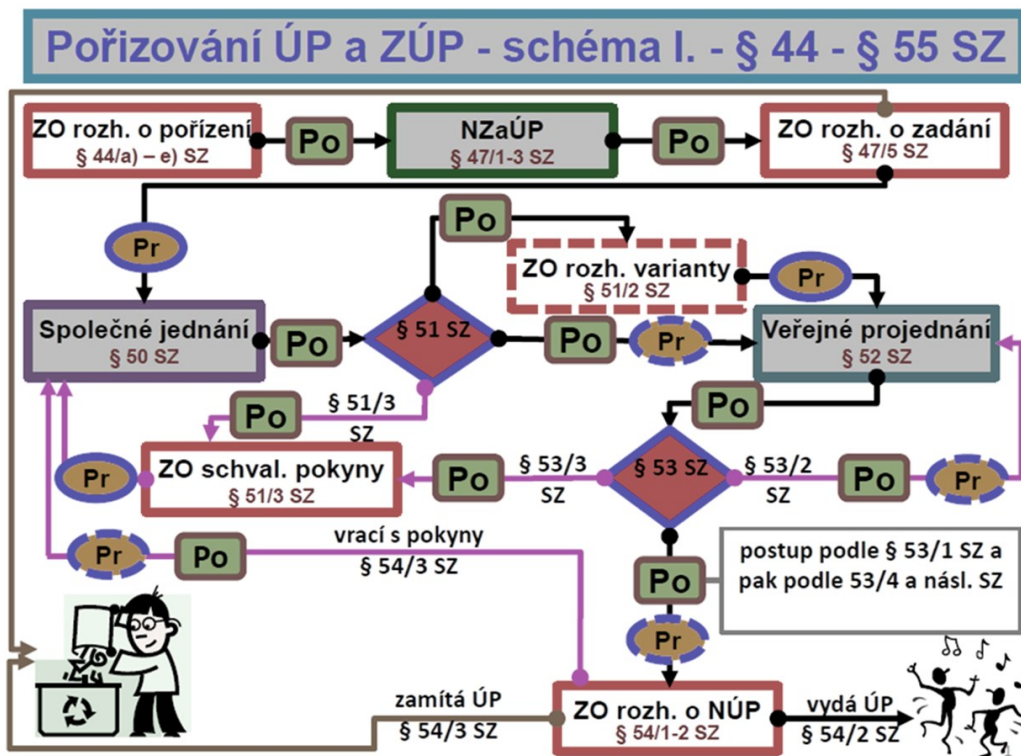
- pořizovatel vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek
- návrhy doručí DO a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu k uplatnění případných stanovisek
- pokud je to nezbytné, pořizovatel zajistí pro obec úpravu návrhu ÚP v souladu s výsledky projednání
- dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu ÚP, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, a upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání
- pořizovatel předkládá zastupitelstvu příslušné obce návrh na vydání ÚP s jeho odůvodněním
- zastupitelstvo obce vydá ÚP po ověření, že není v rozporu s PÚR, s ÚPD vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky DO nebo stanoviskem krajského úřadu.

Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést ÚP do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí ÚP, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

ÚP nelze změnit rozhodnutím podle § 97 odst. 3 správního řádu.

Od 1. 1. 2018 lze změnu ÚP pořizovat zkráceným postupem, kdy fáze projednávání a schvalování zadání změny ÚP je nahrazena rozhodnutím zastupitelstva obce o pořízení změny ÚP a o jejím obsahu. Po vyhotovení návrhu změny ÚP se rovnou koná veřejné projednání.

Obrázek 14: Popis současného stavu (ÚP)



Zdroj: MMR

1.2.2.3.1.4 Regulační plán (RP)

RP v řešené ploše stanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Vždy pak stanovuje podmínky pro vymezení a využití pozemků,

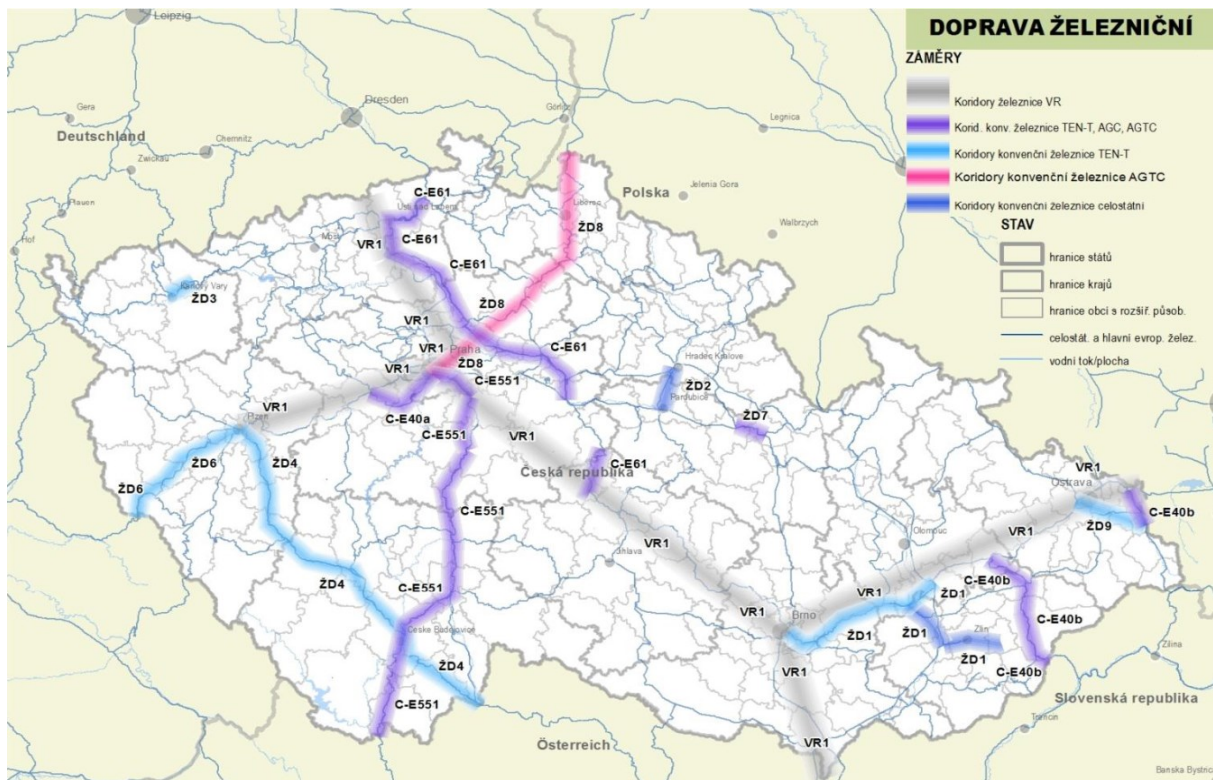
pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezuje veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření. RP je závazný pro rozhodování v území. Zároveň RP vydaný krajem je závazný i pro ÚP a RP vydávané obcemi. RP lze nahradit územní rozhodnutí; v tomto případě se v RP stanoví, která územní rozhodnutí nahrazuje. K návrhu RP mohou podávat námítky ty osoby, které by byly účastníky územního řízení (žadatel, obec, dotčení vlastníci). RP nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

1.2.2.3.1.5 Stávající problémy územního plánování

Na úseku nástrojů územního plánování, které je možné považovat za základní pilíře současné právní úpravy územního plánování, byly identifikovány zejména následující problémy:

- v ČR neexistuje dokumentace v dostatečné míře podrobnosti, na jejímž základě by bylo možné bez zbytečných průtahů umisťovat celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu, zejména tedy staveb veřejné dopravní a technické infrastruktury - PÚR je vydávána v příliš hrubém detailu (viz například následující obrázek);

Obrázek 15: PÚR – vymezení koridorů železniční dopravy



Zdroj: *Politika územního rozvoje ČR, ve znění Aktualizace č. 1 – právní stav*

- není dostatečně využívána možnost koordinovat územní plánování na úrovni krajů, zejména v otázkách nadmístního významu týkajících se vzniku a rozvoje aglomerací či metropolitních oblastí, upřednostnění rozvoje některých činností na určitém území kraje, kde je rozvoj těchto činností vhodný díky existující infrastruktuře či z jiných ekonomických a sociálních důvodů;
- nedostatečné využívání RP a následná absence dostatečně podrobné ÚPD, která by řešila otázky v určitém území koncepčně a na úrovni územního plánování, nikoli teprve při povolání jednotlivého záměru ve správním řízení;

- nízká míra digitalizace ÚPD vydané zastupitelstvem obcí před 1. 1. 2018 a obtížné zobrazování a čerpání dat v ní obsažených;
- roztržitost informací veřejné správy o území – existence velkého množství datových skladů a registrů, častá duplicita dat, jejich nepřesnost, neexistující registry veřejné správy, které by poskytovaly garantované informace o území;
- dokumentace je zveřejňována převážně ve formátu PDF, který neumožňuje provádět nad výstupy územního plánování potřebné analýzy v otevřených strojově čitelných formátech;
- neexistence jednotného národního geoportálu územního plánování, který by obsahoval (nejlépe jednotnou formou) veškeré výstupy z územně plánovací činnosti v jednotném modelu a výměnném formátu, ve kterém by se povinně zpracovávaly jednotlivé územně plánovací dokumentace;

1.2.2.3.1.6 Stávající problémy právní formy opatření obecné povahy a jejich přezkumu soudem

ÚPD se od účinnosti stávajícího stavebního zákona (1. 1. 2007) vydává formou OOP podle správního řádu s navazujícím soudním přezkumem ve správním soudnictví podle soudního řádu správního. Podle předchozí právní úpravy byly územní plány vydávány ve formě obecně závazných vyhlášek zastupitelstev územních samosprávných celků. Stávající forma OOP, tak jak je dnes právně nastavená, vnáší problémy do právní jistoty všech osob v území jednajících v důvěře v platnou ÚPD pro jejich návazný soudní přezkum. Rušení zejména aktualizací nebo změn ÚPD se dále negativně projevuje v nemožnosti vydat legitimně očekávaná individuální správní rozhodnutí. Judikatura dovodila i možnost rušení ÚPD se zpětnými účinky, což může mít dopad na pravomocně ukončená řízení v rámci zahajovaných obnov řízení.

K stabilitě stanovených pravidel ve vydané ÚPD a k právní jistotě veřejnosti tak nevede stávající právní úprava a z ní vyplývající rozsah a dopady následného soudního přezkumu, podávaný určitou částí judikatury správních soudů. Tento judikaturní proud, jakkoli není zastáván bez výhrad, zdůrazňuje co největší potřebu poskytování individuální ochrany žalobci, čímž však o to méně zohledňuje dopady do právní jistoty a zájmů všech ostatních osob, jejichž majetku a zájmů v daném území se týká. Odporuje také veřejnému zájmu na stabilitě pravidel pro určité území, umožňujících jeho koordinovaný a systematický rozvoj i individuální plánování životních rozhodnutí a investic do nemovitého majetku.

Současná úprava soudního přezkumu ÚPD ve formě OOP v soudním řádu správním zná dvě situace, ve kterých dnes lze zasáhnout do platnosti ÚPD. Jde o možnost zrušit OOP v obecném abstraktním, tak i v tzv. incidenčním přezkumu OOP, který může žalobce navrhopvat kdykoliv v budoucnu – podle některých názorů bez časového omezení – v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí, které z něj vychází.

Problematickými okruhy soudního přezkumu ÚPD v právní formě OOP tedy jsou:

- možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu a možnost zrušit OOP „do minulosti“,
- tzv. incidenční přezkum OOP, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z OOP, na návrh v rozsahu aktivní legitimace žalobce přezkoumat a případně v odpovídající části zrušit toto OOP. Podle současné judikatury lze zrušit OOP se zpětnými účinky a dosáhnout tak i zrušení již dříve vydaných pravomocných individuálních správních rozhodnutí, která stavebník získal legálně a v dobré víře podle platné ÚPD v době vydání těchto povolení.

1.2.2.3 Posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí (proces EIA) je v ČR upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 100/2001 Sb.).

V rámci procesu EIA jsou posuzovány stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze zákona č. 100/2001 Sb. Projekty posuzované v procesu EIA jsou například stavby, komunikace, výrobní haly, těžby nerostných surovin, provozy – nově budované, ale i jejich změny, tj. rozšiřování, změny technologií, zvýšení kapacity apod.

Proces EIA probíhá vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než se započne s jejich vlastní realizací. Pokud se na záměr vztahuje zákon č. 100/2001 Sb., bez závěru procesu EIA nesmí povolující úřad (například stavební úřad) rozhodnout o povolení záměru. (Zdroj: MŽP)

Proces získání stanoviska EIA má svůj procesní postup upraven zákonem č. 100/2001 Sb. První krok spočívá v podání oznámení. Příslušný úřad, tj. MŽP, případně orgán kraje v přenesené působnosti, oznámení zveřejní do 7 pracovních dnů a rozešle jeho kopie spolu s žádostí o vyjádření dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům. Od doby zveřejnění běží lhůta 30 dní, po kterou se každý může k oznámení vyjádřit. Po uplynutí této lhůty se již k dalším vyjádřením nepřihlíží.

Další fází je zjišťovací řízení, které je klíčové zejména pro projekty, jejichž posuzování není obligatorní a na základě jeho výsledků může být od posuzování upuštěno. Pokud není, stanoví příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení podmínky pro zpracování dokumentace, a pokud to je fakticky možné, může předkladateli navrhnout zpracování více variant řešení.

Po zpracování musí být dokumentace zveřejněna stanoveným způsobem a každý má právo se k ní do 30 dní vyjádřit. Stejně jako oznámení i dokumentaci rozešle příslušný úřad DO, samosprávným celkům a také ji bez zbytečného odkladu doručí zpracovateli posudku, kterému se neprodleně zasílají doručená vyjádření k dokumentaci. Příslušný úřad sjedná zpracování posudku osobou k tomu oprávněnou, která vyhotoví do 60 dní, ve složitějších případech pak do 80 dní, posudek na základě dokumentace a podkladů k ní doručených.

Příslušný úřad pak vydá na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku. Stanovisko je platné 7 let po jeho vydání, přičemž doba platnosti může být prodloužena o dalších 5 let, a to i opakovaně. Stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v každém z navazujících řízení. Stanovisko musí být respektováno ve všech navazujících řízeních, tedy i v územním a stavební řízení podle stavebního zákona.

1.2.2.3 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA)

Jak uvádí na svých webových stránkách MŽP, je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA) v ČR upraveno zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Proces posuzování vlivů koncepcí zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejich cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů záměrů obsažených v koncepcích na životní prostředí.

„Základní kroky posouzení podle zákona zahrnují zpracování oznámení, provedení zjišťovacího řízení, zpracování vyhodnocení k návrhu koncepce, zpracování a vydání závěrečného stanoviska. Závěrečné stanovisko je nutným podkladem pro schválení koncepce. Součástí procesu posuzování je i odpovídající zapojení veřejnosti, které zahrnuje zveřejnění informací a dokumentů, vypořádání připomínek a veřejné projednání.

V rámci procesu SEA jsou posuzovány koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v

příloze č. 1 zákona, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, a dále koncepce, u kterých podle stanoviska orgánu ochrany přírody nelze vyloučit významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti podle zákona o ochraně přírody a krajiny; tyto koncepce podléhají posuzování vždy. Pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem jedné nebo několika obcí, které stanoví využití území místního významu, nebo pokud se jedná o změnu koncepce, podléhají tyto koncepce posouzení v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje (PÚR) a územně plánovací dokumentace (ÚPD) na životní prostředí platí dle § 10i zákona zvláštní ustanovení. Vzhledem k tomu, že na rozdíl od ostatních typů koncepcí je zpracování a projednání PÚR a ÚPD stanoveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), je i proces posuzování vlivů PÚR a ÚPD na životní prostředí navržen tak, aby reflektoval jednotlivé kroky a fáze přípravy těchto dokumentů“ (Zdroj: web MŽP).

1.2.2.3.4 Územní rozhodování a povolování staveb

1.2.2.3.4.1 Územní řízení

V celém územním a následně i stavebním řízení se promítají obecné instituty správního řádu.

Pro umístění záměru, zpravidla na základě územního řízení, je třeba vypracovat potřebnou dokumentaci, jejíž rozsah, obsah a přílohy zpravidla stanoví prováděcí vyhláška.

Stávající stavební zákon rozlišuje 5 druhů územních rozhodnutí a další instituty, které mohou územní rozhodnutí, za zákonem stanovených podmínek, nahradit. Územnímu rozhodnutí předchází územní řízení.

Nejčastějším územním rozhodnutím je územní rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení. Územním rozhodnutím o umístění stavby se vymezuje stavební pozemek, její umístění, stanoví se druh a účel stavby a základní podmínky pro její umístění. Toto rozhodnutí dále například stanoví podmínky na projektovou dokumentaci pro následující stavební řízení.

Účastníkem územního řízení je vždy žadatel, což vyplývá z povahy řízení, které se zahajuje vždy na žádost. Další skupinou účastníků řízení jsou vlastníci staveb a pozemků, jímž přísluší vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemkům, které se stavbou sousedí či mohou být územním řízením dotčeny. Mezi účastníky územního řízení patří také obec, na jejímž území se záměru umístí.

Je-li územní řízení navazujícím řízením ve smyslu ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., může (pokud se přihlásí) být účastníkem řízení dotčená veřejnost uvedená v ustanovení § 3 písm. i) bodu 2 zákona č. 100/2001 Sb. (tedy spolek zaměřený na ochranu životního prostředí) nebo obec dotčená vlivy záměru (viz ustanovení § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.).

Prvním krokem, který musí investor učinit, je podání žádosti o vydání územní rozhodnutí, jelikož je řízení zahajováno na žádost. Spolu se žádostí je potřeba doložit i přílohy. Přílohou je vždy dokumentace pro vydání územní rozhodnutí. Další přílohu tvoří například stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury. Dále je třeba předložit stanoviska a závazná stanoviska DO, včetně závazného stanoviska EIA, pokud byla EIA provedena, pokud si je žadatel předem obstaral.

Řízení se zahajuje dnem, kdy došla žádost místně a věcně příslušnému stavebnímu úřadu. Stavební úřad rozhodne podle typu řízení a okolností (například zda má obec, na jejímž území je záměr umístěn, ÚP) zda se bude konat ústní jednání a zda bude veřejné.

Závazná stanoviska tvoří závazný podklad pro výrokovou část územního rozhodnutí. Pokud by některé závazné stanovisko svým obsahem nesouhlasilo se záměrem, nelze žádosti vyhovět. Získání všech potřebných závazných stanovisek je nutností pro vydání územního rozhodnutí. Kvalita a správnost závazných stanovisek ve velké míře ovlivňuje osud samotného územního rozhodnutí. Všeobecně platí, že DO je vázán svým závazným stanoviskem. Pokud by chtěl závazné stanovisko změnit, může tak učinit pouze na základě zjištění nových skutečností, které nemohly být dříve použity, a to pouze za předpokladu, že se výrazně změnila podmínky, jinak nemusí být na pozdější závazná stanoviska brán zřetel. Rovněž se nepřihlíží k závazným stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v ÚPD.

Námítky slouží jako procesní institut pro účastníky řízení. Námítky musí být odůvodněné, tudíž nestačí pouhé vyjádření nesouhlasu se záměrem žadatele.

Před vydáním územního rozhodnutí stavební úřad posuzuje záměr na základě splnění požadavků stanovených právními předpisy, závaznými stanovisky DO (souladem záměru s ÚPD a cíli a úkoly územního plánování posuzuje stavební úřad, pokud je podle zákona neposuzuje DO) a nároky na veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu. Jestliže by nebyly tyto podmínky splněny, stavební úřad žádost zamítne. Pokud stavební úřad shledá záměr v souladu s podmínkami pro jeho umístění, vydá územní rozhodnutí.

Územní rozhodnutí je zpravidla platné 2 roky ode dne nabytí právní moci, přičemž může být stanovena lhůta delší, která však musí být odůvodněná. V případě územního rozhodnutí o umístění stavby se předpokládá, že v této době bude zpracována projektová dokumentace pro stavební povolení a podána žádost o jeho vydání. Pokud nebude v této lhůtě podána úplná žádost o stavební povolení nebo tato bude zamítnuta nebo stavební řízení zastaveno, územní rozhodnutí pozbývá platnosti. Zákon sice umožňuje prodloužit dobu platnosti územního rozhodnutí na základě odůvodněné žádosti, vzniká zde ovšem určité riziko vzniku problémů spojených s vedením dalšího řízení.

Jako řádný opravný prostředek proti územnímu rozhodnutí se využije odvolání, jež je upraveno obecně ve správním řádu. V rámci mimořádných opravných prostředků lze uvažovat o přezkumném řízení nebo o obnově řízení.

Po využití možnosti podat řádný opravný prostředek ve správním řízení (zpravidla tedy odvolání a/nebo tzv. rozklad) může dojít k podání žaloby a eventuálně následně i kasační stížnosti.

1.2.2.3.4.2 Stavební řízení

Stavební řízení je dalším řízením, kterým je zpravidla nutno projít před samotnou realizací stavby a jehož výsledkem je stavební povolení. Pokud je již stavba územním rozhodnutím umístěna, přichází na řadu samotné povolení stavebních prací, resp. stavby.

Stavební povolení se vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, s výjimkou staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103 stávajícího stavebního zákona) a jednoduchých staveb, terénních úprav a udržovacích prací, u kterých postačí ohlášení (§ 104 stávajícího stavebního zákona).

Stavební povolení lze nahradit veřejnoprávní smlouvou za podmínek stanovených zákonem (§ 116 SZ) nebo oznámením stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora za podmínek stanovených zákonem (§ 117 SZ). Stavební povolení se nevydává, pokud je vydáno společné povolení, které nahrazuje územní rozhodnutí a stavební povolení.

Stavební řízení je z procesního hlediska koncipováno obdobným způsobem jako řízení územní

(hlavní principy sledují správní řád). Jsou zde však odchylné postupy, které spočívají ve specifickém charakteru stavebního řízení. Rovněž se zde projevuje koncentrace řízení s ohledem na námitky. Ty námitky, které mohly být uplatněny nebo byly uplatněny v územním řízení a stavební úřad se s nimi v předchozím řízení vypořádal, jsou bezpředmětné.

Stavební povolení oproti územnímu rozhodnutí nelze vydat bez dokladů potvrzujících vlastnické právo nebo právo založené smluvně k pozemkům, na kterých bude stavba stát.

Obecně lze konstatovat, že stavební řízení je méně problémové z pohledu pravděpodobnosti prodloužení přípravné fáze výstavby než řízení územní, neboť má užší okruh účastníků řízení a většina zásadních rozporů je řešena právě již v územním řízení.

Účastníkem stavebního řízení je

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, na níž má být provedena změna, není-li stavebníkem,
- c) vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, není-li stavebníkem, může-li být jeho vlastnické právo k pozemku prováděním stavby přímo dotčeno,
- d) vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva prováděním stavby přímo dotčena,
- e) vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno,
- f) ten, kdo má k sousednímu pozemku nebo stavbě na něm právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.

Účastníkem stavebního řízení již od 1. 1. 2018 není obecně osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. zejména občanská sdružení, resp. spolky chránící veřejné zájmy podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ty se mohou účastnit pouze procesů a postupů vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

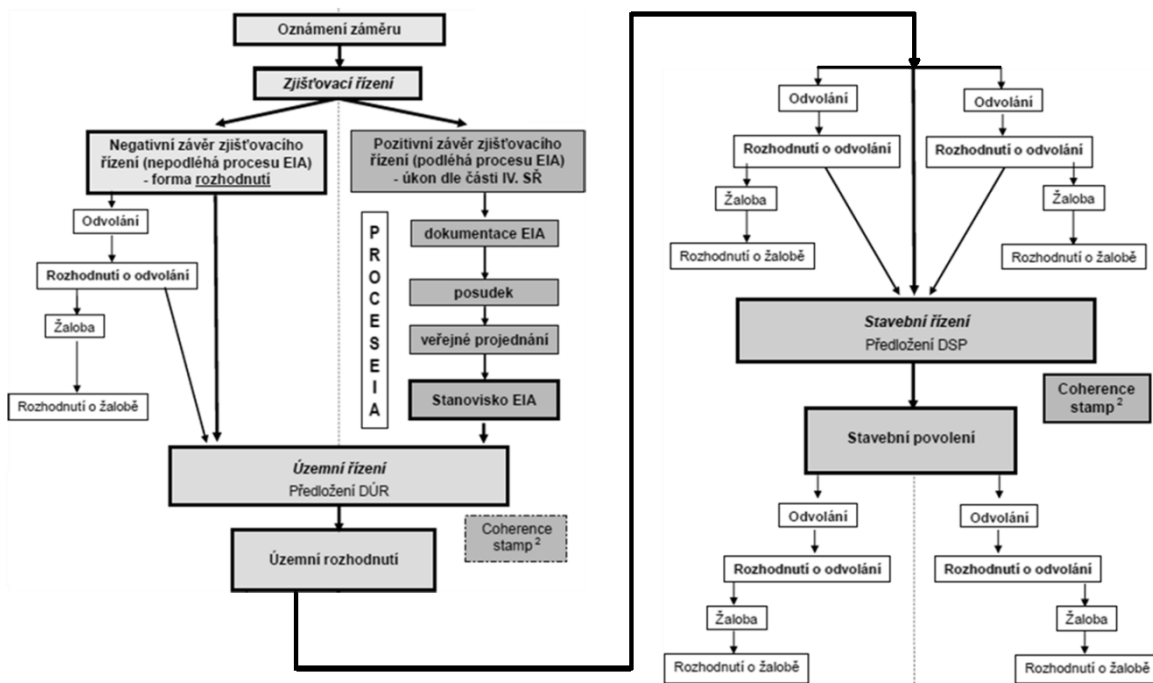
Stavební řízení je oproti územnímu řízení výrazně technicistní. Stavební úřad ve stavebním řízení ověřuje a přezkoumává, zda

- a) projektová dokumentace je zpracována v souladu s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem,
- b) projektová dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu,
- c) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem,
- d) předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným DO.

Stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby.

Neshledá-li stavební úřad vady, které brání vydání stavebního povolení, vydá toto povolení a v něm stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání.

Obrázek 16: Popis současného stavu (povolovací proces)



Zdroj: MŽP

1.2.2.3.4.3 Kolaudační řízení

Dokončenou stavbu, o níž to stanoví zákon, lze užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu nebo kolaudačního rozhodnutí.

Kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí vydává ten stavební úřad, který vydal povolení stavby.

Je-li žádost o kolaudační souhlas úplná a dokončená stavba či její část schopná samostatného užívání je v souladu se stavebním povolením, s projektovou dokumentací a se stanovisky DO, jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu a skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, životní prostředí aj., stavební úřad vydá do 15 dnů ode dne provedení závěrečné kontrolní prohlídky kolaudační souhlas, který je dokladem o povoleném účelu užívání stavby.

Dojde-li stavební úřad k závěru, že žádost není úplná nebo nejsou splněny podmínky pro vydání kolaudačního souhlasu, rozhodne usnesením o provedení kolaudačního řízení.

Účastníkem kolaudačního řízení je

- a) stavebník,
- b) vlastník stavby, není-li stavebníkem,
- c) vlastník pozemku, na kterém je stavba provedena, není-li stavebníkem a může-li být jeho vlastnické právo kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno.

Stavební úřad provede v kolaudačním řízení vždy závěrečnou kontrolní prohlídku stavby. V kolaudačním řízení stavební úřad projedná nepodstatné odchylky od projektové dokumentace. Jsou-li splněny shora uvedené podmínky, které jsou samy o sobě obdobné jako pro kolaudační souhlas, stavební úřad vydá kolaudační rozhodnutí. Kolaudačním rozhodnutím povoluje užívání

stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví podmínky pro užívání stavby.

1.2.2.3.4.4 Stávající problémy povolování staveb

Jak bylo ilustrováno výše, vyžaduje povolovací proces staveb vedení řady správních řízení a vydání celé řady správních aktů. Tato komplikovanost pak:

- zvyšuje pravděpodobnost vzniku procesní chyby;
- vyžaduje vysokou administrativní náročnost z důvodu značného množství rozhodnutí a závazných stanovisek vydávaných jednotlivými místně a věcně příslušnými správními orgány;
- vytváří potřebu projednat dokumentaci pro územní a stavební řízení s mnoha DO, a to například i v různých místech;
- vytváří velký počet potřebných závazných stanovisek s v praxi dlouhými reakčními lhůtami DO, což implikuje opět prodlužování povolovacího procesu;
- prodlužuje povolovací proces, neboť v každém jednotlivém řízení mohou účastníci podávat námítky, připomínky, návrhy, důkazy a řádné i mimořádné opravné prostředky včetně soudního přezkumu;

V odvolacím řízení, jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, si musí odvolací správní orgán vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

Další problémy může způsobovat rozsah vydávaných rozhodnutí. Pro ilustraci složitosti vydávaného rozhodnutí je uveden v následujícím boxu popis příkladu konkrétního územního rozhodnutí o umístění stavby D 48 – MÚK¹⁸ Nošovice.

Box 3

Příklad územního rozhodnutí o umístění stavby D 48 – MÚK Nošovice

Územní rozhodnutí obsahuje, jak stanoví zákon, dvě základní části – výrok a odůvodnění. Celkem má toto **územní rozhodnutí 193 stran**. **Výrok** je obsažen **na 69 stranách**, **odůvodnění** pak na **124 stranách**. Výrok obsahuje rozhodnutí o umístění stavby, kde je detailně stavba popsána stejně jako vyjmenovány pozemky, na kterých se má stavba nacházet. Dále je nutné specifikovat a detailně popsat všechny objekty stavby (v tomto případě **seznam cca 38 objektů** spadajících do okruhů příprava stavenišť, pozemní komunikace, mostní objekty, zdi a konstrukce, vodohospodářské objekty, elektro a sdělovací objekty, objekty pozemních staveb a objekty trubních **čítající 14 stran**). Zároveň je stanoveno **29 dále členěných podmínek** pro umístění a projektovou přípravu stavby (**strany 15 – 30**). Posledním a nejrozsáhlejším bodem územního rozhodnutí je výpis všech vznesených námitek, ke kterým je nutno se vyjádřit (zamítnout či vyhovět). Ve zmíněném příkladu námítky podávaly jak fyzické osoby, tak různá sdružení či organizace a v období od 22. 11. 2009 do 23. 9. 2013 jimi bylo vzneseno více než **120 námitek (strany 30 – 69)**.

Odůvodnění žádosti zahrnuje popis žádosti a samotného procesu rozhodování – opakované zamítnutí žádosti, výzvy k odstranění nedostatků žádosti, změna předmětu žádosti, způsob doplnění žádosti apod. Dále odůvodnění obsahuje výpis všech příloh, tedy stanoviska, vyjádření, rozhodnutí a sdělení (zmíněné územní **rozhodnutí obsahuje přes 140 vyjádření** tohoto typu, tj. celkem **osmistránkový seznam**), další podklady jako hlukové studie nebo hodnocení zdravotních rizik (čítajících 14 položek) a přílohy vyžádané úřadem vydávajícím rozhodnutí (zmíněná stavba vyžadovala doložení 14 takovýchto dokumentů). V odůvodnění musí být dále uvedeny všichni účastníci územního řízení tedy žadatelé, vlastníci dotčených pozemků, osoby mající jiné právo k pozemkům či pozemkům dotčeným, vlastníci nezapsaní v katastru nemovitostí, osoby mající právo být účastníky na základě zvláštního právního předpisu a osoby, které se prohlásily za účastníka řízení. Dále jsou

¹⁸ Mimoúrovňová křižovatka

vidovány osoby, které musí být ze zákona o tomto záměru informovány. Územní rozhodnutí pro stavbu „D 48 – MÚK Nošovice“ identifikuje **přes 130** takovýchto **subjektů (seznam o cca 10 stranách)**. Odůvodnění následně popisuje další postup v územním řízení, tedy oznámení o zahájení územního řízení, veřejné jednání či vydání rozhodnutí o umístění stavby, u kterého bylo ověřeno, že je v souladu s územním plánem a dalšími zákonem danými požadavky. Poslední část je opět tvořena seznamem námitek a odůvodněním způsobu jejich vypořádání.

Závěr rozhodnutí obsahuje poučení o odvolání a platnosti územního rozhodnutí, stejně jako seznam příloh k rozhodnutí a seznam všech subjektů, kterým bude územní **rozhodnutí zasláno** (ve zmíněném případě to bylo **111 subjektů**).

V neposlední řadě je zde i otázka míry kvalifikovanosti stavebních úřadů pro posuzování takto složitých záměrů. Územní řízení vedou převážně obecné stavební úřady na jednotlivých obecních úřadech. Stavební úřady na nižších typech obcí (obce I. typu) ve většině případů rozhodují o jednoduchých případech.

U velkých projektů mohou být problémy spojeny i se segmentací stavebního řízení (především u projektů veřejné správy). K segmentaci stavebního řízení, tedy rozdělování staveb na dílčí stavební objekty, dochází z důvodu rozdílného stavu přípravy jednotlivých částí stavby, a to zejména majetkoprávní přípravy. Z důvodu zachování platnosti předcházejících rozhodnutí investoři žádají o vydání stavebního povolení pro dílčí objekty, například pro stavby, kde je již dokončeno majetkoprávní vypořádání pozemků, případně tam, kde nejsou problémy z hlediska ochrany přírody. Tento způsob realizace staveb může být neefektivní a neumožňující optimalizaci výstavbových kapacit dodavatelů a využití úspor z rozsahu.

1.2.2.3.5 Řízení o vyvlastnění

Právní úprava institutu vyvlastnění není obsažena komplexně v jednom právním předpise. Zákon o vyvlastnění je sice samostatným vyvlastňovacím předpisem, ale plní pouze funkci předpisu obecného. Vyvlastnění ve smyslu tohoto zákona je odnětí, ale i omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Zákon o vyvlastnění obsahuje normy hmotněprávní i procesně právní. Hmotněprávní úprava se týká ustanovení například o podmínkách vyvlastnění, práv třetích osob či náhrad při vyvlastnění. Procesně je zde upraveno vyvlastňovací řízení, které má statut zvláštního správního řízení.

Aby mohlo dojít k vyvlastnění, musí být současně naplněny podmínky uvedené v zákoně o vyvlastnění. Vyvlastnění je tedy přípustné:

- jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem;
- jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného;
- pokud stanoveného účelu nelze dosáhnout jinak;
- účel vyvlastnění musí být v souladu s cíli a úkoly územního plánování v případě, že se vyvlastnění týká staveb;
- pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný pro dosažení jeho účelu;
- za náhradu.

Věcně příslušnými orgány k rozhodování ve vyvlastňovacím řízení jsou vyvlastňovací úřady (OÚ ORP nebo magistráty územně členěných statutárních měst a Magistrát hlavního města Prahy). Ústředním orgánem ve věcech vyvlastnění je MMR. Místně příslušný je vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu (území) se nachází pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká. Dojde-li ke kompetenčním sporům, rozhoduje nejbližše společně nadřízený správní orgán usnesením, který vyvlastňovací úřad řízení provede.

Specifika řízení:

- po zahájení řízení jsou právní úkony, kterými by se vyvlastňovaný pokusil vyvlastňovaný pozemek nebo stavbu převést, pronajmout nebo jinak zatížit neplatně;
- za omezení vlastníka v dispozici s předmětem vyvlastnění ukládá zákon vyvlastniteli povinnost poskytnout vyvlastňovanému náhradu v prokázané výši újmy způsobené tímto omezením;
- výroková část rozhodnutí je rozdělena do dvou skupin výroků, a to na výroky o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a na výroky o náhradě za vyvlastnění;
- ve výrocích týkajících se vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě rozhodne vyvlastňovací úřad o rozsahu, v jakém se vyvlastňuje;
- výrokové části týkající se náhrady za vyvlastnění stanoví výši náhrady pro vyvlastňovaného a oprávněného z věcného břemene, jejichž práva daným rozhodnutím zanikají;
- v případech, že bude podáno odvolání proti výrokům týkajícím se náhrady, nemá toto odvolání na rozdíl od případu týkajícího se výrokové části vztahující se k vyvlastnění práv, odkladný účinek na ostatní výroky rozhodnutí.

Zákon o vyvlastnění připouští možnost zrušení vyvlastnění, a to na žádost vyvlastňovaného. V případě, že vyvlastňovací úřad vydá rozhodnutí o vyvlastnění a následné odvolání účastníka je neúspěšné, má účastník dále možnost projednání vyvlastnění v řízení před soudem. Pokud podá žalobu proti výrokům vztahujícím se k vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě vyvlastňovaný, má tato žaloba automaticky odkladný účinek. Jestliže bude žaloba podána jinými účastníky řízení než vyvlastňovaným, odkladný účinek nemá, čímž ovšem není dotčena možnost soudu tento odkladný účinek usnesením žalobě přiznat.

Pokud nedojde k zamítnutí žaloby, mohou soudy rozhodnout tímto způsobem:

- žalobě proti výrokům vztahujícím se k vyvlastnění soud vyhoví, napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí vyvlastňovacímu úřadu se závazným právním názorem k dalšímu řízení;
- v případě žaloby podané proti výrokům o náhradě soud rozhodne ve věci samé rozsudkem, který nahrazuje rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu v takovém rozsahu, v jakém je rozsudkem soudu dotčeno.

Dalším prostředkem ochrany může být ústavní stížnost, a to s ohledem na fakt, že institut vyvlastnění zasahuje do vlastnického práva, které je jedním ze základních lidských práv. (Zdroj: *Hodnocení dopadů regulace (RLA) k novele zákona stávajícího stavebního zákona (2016)*)

1.2.2.3.6 Problém systémové podjatosti

„Systémovou podjatostí správního orgánu se rozumí situace, kdy z rozhodování o určité věci musí být vyloučeny všechny úřední osoby příslušného správního orgánu, včetně osoby stojící v čele orgánu, a to pro jejich služební či zaměstnanecký poměr k subjektu veřejné správy (zpravidla obci či kraji), který má na výsledku příslušného správního řízení takový zájem, že existuje reálné riziko, že by jejich postoj k věci mohl být ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Jako nejčastější příklad systémové podjatosti bývají uváděny stavební úřady, kde úředníci stavebních úřadů coby zaměstnanci obcí v rámci výkonu přenesené státní správy často rozhodují o záměrech, na jejichž povolení má příslušná obec konkrétní zájem. Tyto obce přitom bývají pravidelně i účastníkem příslušného správního řízení, a to buď ze zákona nebo jako stavebníci. Tím může být narušena nestrannost rozhodování příslušných úředníků stavebních úřadů v důsledku jejich závislosti na obci jako zaměstnavateli.“ (Zdroj: www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/ht-konec-namitkam-sytemove-podjatosti).

Základním problémem, na jehož vyřešení se zaměřuje i tato RIA i jí hodnocený návrh právního předpisu, je konflikt zájmů, do kterého se dostávají úředníci vykonávající v přenesené působnosti agendu obecných a speciálních stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a ty agendy územního plánování, které spadají do přenesené působnosti. Tito úředníci jsou zaměstnanci územních samosprávných celků – obcí a krajů – avšak vykonávají agendu v přenesené působnosti jménem státu. Zatímco v případě celé řady agend vykonávaných rovněž v přenesené působnosti nemusí být postavení úředníka, jakožto vykonavatele přenesené působnosti a současně zaměstnance obce či kraje, problém, v případě řízení podle stavebního zákona úředník v řadě situací stojí proti svému zaměstnavateli. V takovýchto případech se úředník dostává do obtížné situace – ve vztahu ke svému zaměstnavateli (který může ovlivnit jeho osobní ohodnocení aj.), ale i vůči jakékoliv třetí straně, která může jednání úředníka ve vztahu ke kraji nebo obci, která ho zaměstnává, vždy považovat za podjaté.

O tom, že je výše popsaná situace problémem, svědčí i soudní spory týkající se podjatosti a využívání i zneužívání námitek systémové pojatosti celých stavebních úřadů. A i když je těchto případů v porovnání s počtem všech řízení vedených stavebními úřady malé množství (na 1 úřad připadá celkově 0,17 případů systémové podjatosti), týkají se větších investičních záměrů (lze očekávat, že v případě malého investičního záměru nebude v zájmu stavebníka prodlužovat řízení a podřídí se pokynům stavebního úřadu)¹⁹.

Z vyhodnocení provedeného v rámci Analýzy stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu (Analýza 2012-2014) dále vyplývá, že v oblasti řízení před stavebním úřadem se vyskytuje ještě několik dalších problémů, které vyplývají ze struktury a fungování úřadů ve stávající podobě a které navrhovaná právní úprava může do jisté míry vyřešit. Těmito problémy jsou: (i) roztržitost struktury úřadů a jejich řízení, (ii) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků, (iii) nedostatečnost metodické podpory ze strany nadřízených orgánů, (iv) netransparentnost ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů, (v) vysoká míra nezákonnosti v rozhodování úřadů (méně než 50 % stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích I. typu).

Problém neadresnosti finančního příspěvku na výkon státní správy zmiňuje např. i aktuální Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řádu 2015 – 2017. Ta uvádí, že „v každém případě je žádoucí, aby bylo možné určit, zda je finanční příspěvek pro přenesený výkon státní správy skutečně využíván pro účely územního plánování, protože je určen i pro potřeby všech obcí ve správním obvodu ORP. Nelze jednoznačně vyloučit, že v některých případech tyto prostředky jsou úřadem ORP využívány pro potřeby obce s rozšířenou působností v souvislosti s její samostatnou působností.“ Analýza „potvrzuje zjištění Analýzy 2012-2014, že nelze kontrolovat, zda je finanční příspěvek na přenesený výkon státní správy skutečně využíván pro územně plánovací činnost pro potřeby obcí ve správním obvodu ORP.“ Je třeba doplnit, že u územního plánování je již od roku 2018 v agendě územního plánování nastaven příspěvek na výkon státní správy na výkonových principech.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

MMR uvádí v materiálu „Rekodifikace veřejného stavebního práva – právní okolí stavebního zákona, roztržitost veřejného stavebního práva v České republice“ z 27. července 2018 potřebu změny až 100 jiných zákonů. Aby RIA, která by měla cílit především na identifikaci věcných

¹⁹ Dle konzultací s MMR

a ekonomických dopadů na jednotlivé dotčené strany, nebyla zahlcena záplavou textu, je níže uveden, pro naznačení rozsahu a složitost problému, demonstrativní seznam klíčových předpisů, kterých se případná rekonstrukce zejména dotkne.

- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 256/2001, o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů;

- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování (zákon o integrované prevenci);
- Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů;
- a mnohé další.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Návrh právní úpravy se dotkne především níže uvedených subjektů a institucí:

Orgány územního plánování

Stavební úřady

–Stavební úřady obecné

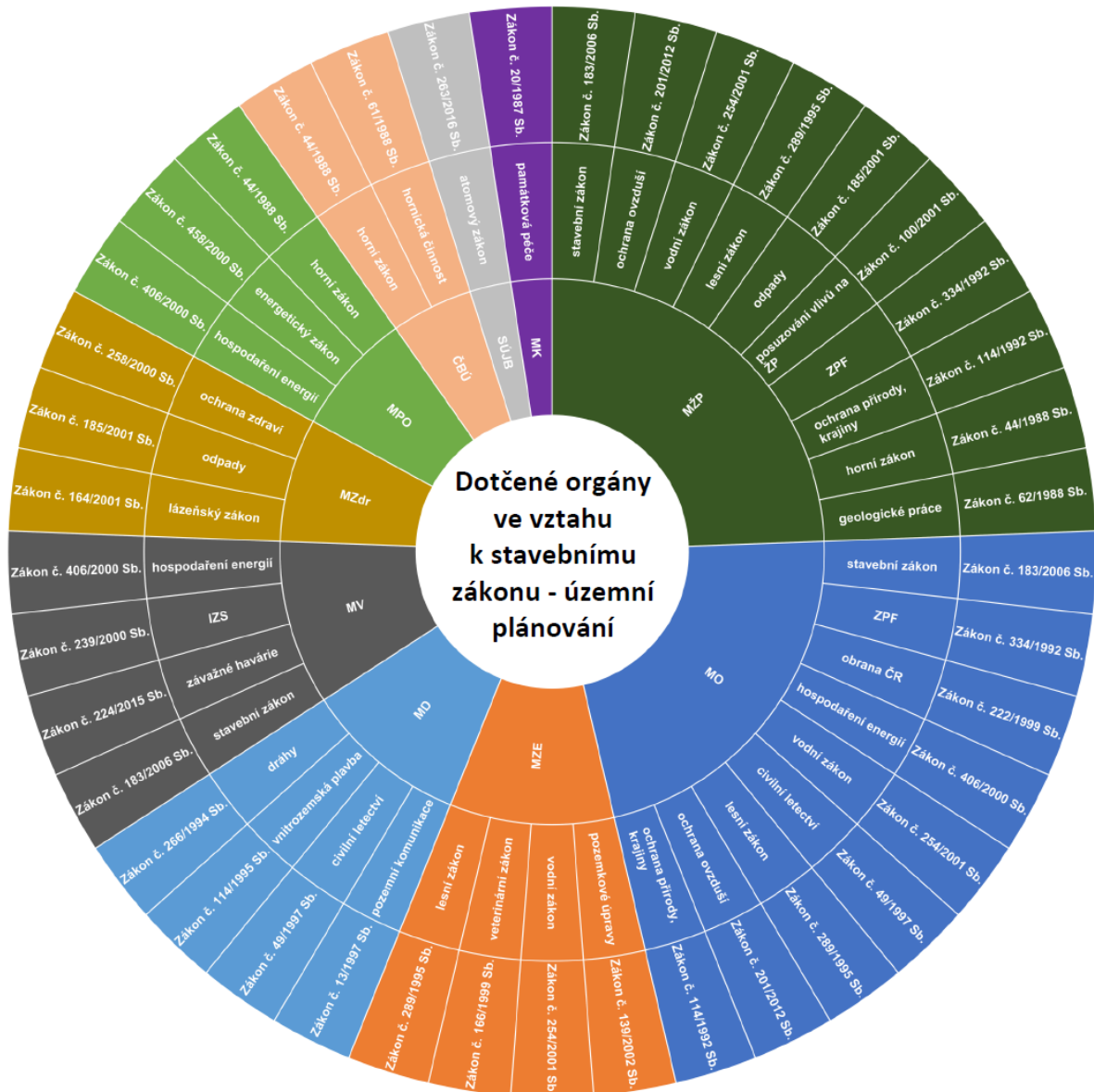
–Stavební úřady speciální

Detailní popis soustavy stavebních úřadů je obsažen v kapitole E.1, která jednotlivé kategorie těchto úřadů provazuje s dostupnými údaji popisujícími jejich fungování.

Další dotčené orgány (DO)

Stavební úřady a orgány územního plánování postupují ve vzájemné součinnosti s DO chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Na obrázcích níže jsou demonstrativní ukázky počtu zákonů a rezortů, v jejichž gesci tyto právní předpisy jsou, a ve kterých je založena působnost správního orgánu jako DO pro postupy a řízení před stavebním úřadem a v oblasti územního plánování (více viz kapitola E.2).

Obrázek 17: Demonstrativní výčet DO ve vztahu ke stavebnímu zákonu v oblasti územního plánování



Zdroj: MMR

Obrázek 18: Demonstrativní výčet DO ve vztahu ke stavebnímu zákonu v oblasti územního rozhodování a stavebního řádu



Zdroj: MMR

Vlastníci pozemků a staveb, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; subjekt, který má věcné břemeno k pozemku, na kterém má být požadovaný záměr uskutečněn; vlastníci sousedních a přilehlých pozemků případně subjekty mající věcná břemena k těmto pozemkům, jejichž vlastnická nebo jiná práva mohou být rozhodnutím dotčena apod.

Spolky

Podle současné právní úpravy se spolek může stát účastníkem řízení, jde-li o navazující řízení k záměru, u kterého proběhlo projednávání EIA (vyločení spolků, které mají za cíl ochranu přírody a krajiny, z řízení, které není navazujícím řízením na proces EIA, je předmětem ústavní stížnosti).

Investoři (občané realizující stavby pro vlastní bydlení, ale i například ŘSD, SŽDC atd.)

Mezi dotčenými stranami, které sice stavební zákon nezmiňuje, nicméně budou přímo benefitovat ze změny regulace jsou například stavební firmy a ostatní subjekty, jimž realizované stavby poskytují ekonomický benefit aj.

1.5 Popis cílového stavu

V této části je popsán stručně a jasně stav, který má být rekonfigurací dosažen, a to formou kvantifikovatelných cílů. Nástroje, s nimiž by cíle neměly být zaměňovány, pak budou náplní kapitoly navrhuje a hodnotící konkrétní varianty. Ke stanoveným cílům pak budou přiřazeny indikátory, na jejichž základě by bylo vhodné plnění cílů sledovat.

Obecné cíle

Podle studie Světové banky Doing Business 2019 je proces povolování staveb v ČR velmi pomalý. V tomto roce se ČR po srovnání indikátoru délky standardizovaného stavebního řízení (v ČR 246 dnů) umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí. Jako obecný cíl tak můžeme stanovit posílení konkurenceschopnosti ČR reformou veřejného stavebního práva zaměřenou na zkvalitnění a zrychlení povolovacích procesů staveb. Měřit splnění cíle bude možné na základě posunu ČR výše v žebříčku Doing Business.

Konkrétní cíle

Konkrétním cílovým stavem je minimalizace ztrát plynoucích z oddalování realizace staveb, zefektivnění procesu územního plánování a povolovacích řízení, zvýšení kvality rozhodování, nezávislosti, odborné kapacity a metodického řízení stavebních úřadů, eliminace problému systémové podjatosti se současným zachováním adekvátní možnosti prosadit své zájmy všem dotčeným subjektům (lze monitorovat například na základě výsledků procesních auditů o kvalitě výkonu přenesené působnosti v agendě územního plánování a stavebních úřadů), tj. zachováním ochrany veřejných zájmů při profesionálním a správném úředním výkonu. Toto zefektivnění se může projevit celkovým zkrácením povolovacího procesu, eliminací nežádoucích jevů, které jsou podrobně popsány v kapitole 1.2 *Definice problému* či poklesem nákladovosti celého procesu a také významným nárůstem multiplikačního efektu.

Operativní cíle

Operativní cíle jsou obvykle vyjadřovány z hlediska výstupů – zboží nebo služeb, jež by změna mohla vytvořit. Dosažení těchto cílů (nebo výstupů) podléhá obvykle přímé kontrole těch, kteří činnost řídí, a může tak být přímo ověřováno.

Pro přezkum účinnosti na operativní úrovni je doporučeno sledování především oblasti délky přípravné fáze výstavby staveb. RIA doporučuje sledovat následující ukazatele:

- délku povolovacího procesu (na základě dat o podání žádosti a vydání rozhodnutí);
- věcnou náplň problémů, které musely být v rámci povolovacího procesu řešeny a měly vliv na délku povolovacího procesu;
- počet úspěšných odvolání a délku odvolacího řízení v případě zachování této možnosti ochrany před správním rozhodnutím;
- počet a délku soudních řízení;
- stabilitu záměrů;
- dostupnost a přesnost údajů o území
- délku procesu pořizování aktualizací a změn ÚPD apod.

1.6 Zhodnocení rizik

V této části RIA jsou shrnuta rizika, která jsou spojena s neřešením problému.

V případě, že by stávající stav byl ponechán bez řešení, došlo by k dalšímu poklesu konkurenceschopnosti ČR v oblasti stavebnictví a regionálního rozvoje. Průtahy v přípravě investičních akcí by nadále vedly ke ztrátám soukromých i veřejných zdrojů. U prostředků ze státního rozpočtu by vznikaly ztráty vlivem snížené efektivity vydávaných prostředků. Neřešení stávajícího stavu by vedlo k ohrožování či přímo ztrátám finančních prostředků ze strukturálních fondů EU, které by nebylo možné včas čerpat z důvodu nepřipravenosti staveb, na které byly alokovány. Zpoždování výstavby by způsobovalo celospolečenské ztráty, které přináší negativní dopady na kvalitu života.

Konkrétně budou s vysokou pravděpodobností přetrvávat problémy zmíněné v kapitole 1.2 této RIA, a to zejména

- zbytečné vynakládání státních prostředků na zaměstnance řešící opakovaně složitá správní a soudní řízení;
- nízká transparentnost použití finančních prostředků na financování výkonu agend územního plánování a stavebních úřadů, příp. agend DO, v přenesené působnosti;
- nedodržování závazných lhůt;
- málo aktivní a na obcích nižších typů méně kvalifikované rozhodování bez odpovědnostního dopadu;
- převaha důrazu na formální namísto na věcnou stránku rozhodování o životních situacích žadatelů, a to jak fyzických, tak právnických osob;
- existence bariér rozvoji MSP;
- vysoké vynucené náklady občanů na zajištění jejich právní ochrany a násobná potřeba využití externích odborných subjektů;
- omezenost přístupu k informacím o území v jednotné srozumitelné neměnné podobě včetně přístupu k datovému archivu.

Kapitola 1.6 hovoří o rizicích současného stavu. Rizika variant jsou uvedena u hodnocení jednotlivých variant.

2 - 3 Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů

Úvodem je třeba zmínit, že hodnocení dopadů se nezabývá a nevyčísľuje absolutní výši aktuálních a budoucích nákladů a přínosů, ale kvantifikuje jejich změnu (tj. nárůst či pokles) po zavedení vybraných variant. RIA kalkuluje s nejdůležitějšími dopady na veškeré dotčené strany, marginální náklady a přínosy jsou hodnoceny jako zanedbatelné a nejsou pro jejich nepodstatnost detailně rozebírány.

RIA vychází z a respektuje USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 24. června 2019 č. 448, o věcném záměru stavebního zákona:

USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 24. června 2019 č. 448 o věcném záměru stavebního zákona

Vláda

I. schvaluje věcný záměr stavebního zákona, obsažený v části III materiálu čj. 393/19 (dále jen „věcný záměr“);

II. ukládá

1. ministryním pro místní rozvoj, spravedlnosti, místopředsedovi vlády a ministru průmyslu a obchodu, ministrům životního prostředí, dopravy, zemědělství, zdravotnictví, kultury, obrany a 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra

a) do 15. srpna 2019 zanalyzovat v návaznosti na věcný záměr právní předpisy ve své působnosti, které se dotýkají územní přípravy, umístování, povolování a užívání staveb, s cílem redukce související administrativní zátěže,

b) do 30. září 2019 navrhnout v návaznosti na věcný záměr konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení **maximální integrace dotčených orgánů** do soustavy státní stavební správy,

2. ministryni pro místní rozvoj

a) vypracovat návrh stavebního zákona v části upravující územně plánovací dokumentaci tak, aby územně plánovací dokumentace měla formu právního předpisu,

b) vypracovat a vládě do 31. ledna 2020 předložit návrh stavebního zákona, v němž budou zapracovány připomínky obsažené ve stanovisku předsedkyně Legislativní rady vlády k věcnému záměru.

...Viz např.:

Legislativní rada vlády

Čj. 393/19

V Praze 19. června 2019

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o
předsedkyně Legislativní rady vlády
k návrhu věcného záměru stavebního zákona

Ad 7.1 Konstrukce NSÚ a jeho vztah k MMR

Návrh věcného záměru zákona předpokládá, že Nejvyšší stavební úřad bude mít postavení správního úřadu s celostátní působností po vzoru Generálního finančního ředitelství a že bude podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj, které bude po rekonstrukci nadále ústředním správním úřadem pro oblast veřejného stavebního práva s rolí legislativní a s ní spojenou úlohou interpretační a metodickou, včetně tvorby koncepce a politiky v oblasti územního plánování a povolování staveb.

Na základě toho lze doporučit, aby měl Nejvyšší stavební úřad postavení ústředního správního úřadu, který nebude podřízen žádnému ministerstvu, ale pouze vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné. To bude lépe odpovídat cílům, které předkladatel zamýšlenou úpravou sleduje.

Při návrhu a volbě variant jsou zohledněny výstupy z konzultací a jednání uskutečněných v rámci přípravy RIA i samotného návrhu. Protože u některých variant hodnocených před MPŘ se politická neprůchodnost ukázala jako významná bariéra, jsou tyto varianty již z hodnocení vypuštěny.

A. Územní plánování

Územní plánování je trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů, zaměřená na naplňování cílů a úkolů územního plánování, za použití jeho základních nástrojů, kterými jsou územně plánovací podklady, územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí.²⁰ Cílem územního plánování je pak dle současného stavebního zákona např. vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Územní plánování je tak základním kamenem pro následné využívání území, konkrétně např. pro stanovení podmínek pro možnost umístění staveb (podmínkou pro umístění stavby je to, že území, na kterém se uvažovaná stavba umístí, je podle schválené územně plánovací dokumentace, určeno k zástavbě). Pokládá základ budoucnosti sídel či vzniku kvalitního prostředí a zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.²¹ Kvalita ÚPD je proto velmi důležitá.

V záležitostech územního plánování existuje dělená působnost mezi státní správu (vykonávanou prostřednictvím obecních a krajských úřadů, případně i dalších orgánů obcí a krajů) a samosprávu. Zásadou je, že nestanoví-li zákon jinak, vykonávají orgány obce a orgány kraje

²⁰ Tunka, Martin (2003). Obsah územně plánovací dokumentace. Nakladatelství ARCH, edice STAVEBNÍ PRÁVO.

²¹ Dokumentace programu 11753 Podpora územně plánovacích činností obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ze dne 30. 10. 2019, č. j.: MMR- 48516/2019-57

působnost na úseku územního plánování v přenesené působnosti. Pouze tam, kde přímo stavební zákon uvádí, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, jde o výkon samostatné působnosti územních samosprávných celků. Tak je tomu např. v případě uplatňování námitek radou obce k zásadám územního rozvoje či stanovisek radou kraje k politice územního rozvoje.

Z hlediska věcného spadají do režimu přenesené působnosti činnosti pořizovatelské a rozhodování v územním řízení. Činnosti schvalovací, které otevírají a uzavírají jednotlivé fáze pořizování územně plánovací dokumentace, jsou výkonem samosprávy.

Definice problému:

- 1) Absentuje dokumentace v dostatečné podrobnosti, na jejímž základě by bylo možné rychle umisťovat celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu, zejména tedy staveb veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury²²;
- 2) Není dostatečně využívána možnost koordinovat územní plánování na úrovni krajů, zejména ve vztahu k otázkám, které přesahují zájmy jednotlivých obcí (tzv. otázky nadmístního významu), jako jsou typicky otázky související se vznikem a rozvojem aglomerací a metropolitních oblastí, prioritizace rozvoje některých činností na vymezeném území kraje, kde je rozvoj těchto činností žádoucí z hlediska existující infrastruktury či jiných ekonomických a sociálních důvodů;
- 3) V praxi jsou jen zřídka pořizovány RP v rámci systému ÚPD a následně chybí dostatečně podrobná ÚPD, která by umožnila vyřešit otázky v určitém území koncepčně a na úrovni územního plánování, nikoli teprve při povolání jednotlivého záměru ve správním řízení; dále
- 4) Nízká míra digitalizace;
- 5) Roztříštěnost informací veřejné správy o území – existence velkého množství datových skladů a registrů, častá duplicita dat, jejich nepřesnost; neexistující registry veřejné správy, které by poskytovaly garantované informace o území;
- 6) Tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, který umožňuje správnímu soudu na základě žaloby proti rozhodnutí, jež vychází z OOP, na návrh v rozsahu aktivní legitimace žalobce přezkoumat a případně v odpovídající části zrušit toto OOP;
- 7) Možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu, judikaturou dovozená možnost zrušit OOP „do minulosti“;
- 8) Velký rozsah správního a soudního přezkumu OOP, který může iniciovat v zásadě kdokoli, kdo tvrdí, že byl ÚPD ve formě OOP dotčen ve svých právech; na jedné straně to sice posiluje práva individuálních žalobců, na straně druhé se však negativně dotýká práv a zájmů všech ostatních dotčených osob v daném území, které počítají s platností ÚPD; tento aspekt výrazně snižuje právní jistotu s negativními dopady do plánování investic a rozhodnutí vlastníků nemovitostí.

Cíl: Zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu, zajištění kvality procesu územního plánování pomocí:

- zvýšení stability ÚPD a zvýšení míry právní jistoty v území;
- zvýšení míry koordinace;
- redukce zbytných úkonů vyžadovaných zákonem při pořizování ÚPD;
- zvýšení míry digitalizace územního plánování;
- sjednocení informací shromažďovaných v rámci územního plánování.

²² Tuto problematiku se aktuálně pokouší řešit projednávaná novela zákona o urychlení výstavby a dalších zákonů připravená ministerstvy dopravy, průmyslu a obchodu a pro místní rozvoj, jejíž součástí je i novela stavebního zákona, která obsahuje též zavedení územního rozvojového plánu. Ke dni zpracování RIA je návrh této novely pod č. j. 162/19 zařazen na jednání vlády. <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB63DHZLT>

Návrh variant řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu

Varianta 1: Nové nastavení hierarchie a obsahu ÚPD

ÚPD budou a) územní rozvojový plán, b) územní plán kraje, c) územní plán obce a d) regulační plán. ÚPD budou závaznými podklady pro rozhodování v území a pro pořizování a vydávání navazující územně plánovací dokumentace. Upraví se kompetence jednotlivých orgánů obcí a krajů, vlády, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva obrany a pořizovatelů ve věcech územního plánování. Bude stanovena forma a požadavky pro zpracování obsahu územně plánovací dokumentace v jednotném standardu.

Varianta 2: Úprava procesu pořizování ÚPD – ve vazbě na variantu zvolenou v části Veřejná správa

Návrh zadání bude zpracovávat pořizovatel, a to z vlastního podnětu nebo na základě žádosti stanovených orgánů. Projednání návrhu zadání bude zahájeno zveřejněním návrhu zadání v geoportálu a oznámením tohoto zveřejnění veřejnou vyhláškou. Výsledky projednání pořizovatel s určeným zástupce zpracuje do návrhu zadání a předloží návrh ke schválení zastupitelstvu v případě územních plánů, v případě územního plánu týkajícího se území vojenského újezdu Ministerstvu obrany a v případě územního rozvojového plánu vládě. Spolu se schválením zadání bude rozhodnuto i o pořizování ÚPD. Proces pořizování bude věcně též obdobný jako v současnosti, bude však třeba respektovat případnou novou strukturu stavební správa.

Novým institutem by měla být důvodová zpráva, která bude doprovázet návrh ÚPD a bude obsahovat stanovené otázky. Důvodová zpráva bude ale závazná pro veřejnou správu, která bude muset závěry v ní obsažené zohlednit v rámci svých činností dotýkajících se územního plánování a přiblídnout k ní při vykladu územně plánovací dokumentace. Součástí důvodové zprávy musí být rovněž odborný hrubý odhad toho, jaké dopady bude mít navržené řešení na veřejné rozpočty. Má-li zastupitelstvo kvalifikovaně rozhodnout, musí znát ekonomické okolnosti (důležité při volbě varianty 3).

Varianta 3: ÚPD ve formě právního předpisu (obecně závazné vyhlášky)

Vydání územně plánovací dokumentace bude informovaným politickým rozhodnutím státu, kraje nebo obce, které s vědomím jeho významu a následků stanoví veřejný zájem na využití území. V případě krajů a obcí bude realizací jejich práva na samosprávu při respektování veřejných zájmů chráněných právními předpisy.

Identifikace nákladů a přínosů:

Ekonomické dopady územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů na potenciál území

- přímé dopady

Ekonomické dopady územního plánování obecně lze rozdělit na dopady přímé a nepřímé. Jak je uváděno ve studii *Study on the Economic Effects of Maritime Spatial Planning* vyhotovenou Evropskou komisí v roce 2011, přímé dopady souvisí především se zvýšenou právní jistotou dotčených subjektů a předvídatelností územní politiky regulátora. Přímé dopady jsou rozděleny do tří skupin:

- Efektivnější koordinace vládních institucí
- Snižování transakčních nákladů
- Zlepšení investičního prostředí

Efektivnější koordinace veřejných institucí

Dochází především ke zkracování administrativních procedur a snižování nákladů jednotlivých

úřadů. Bez územního plánování by bylo rozhodování dotčených institucí daleko složitější a zdoluhavější. Efektivnější fungování veřejné správy pak přináší zvýhodnění (nebo minimálně neznevýhodňování) ČR vůči ostatním státům a podporuje tak například zájem zahraničních investorů.

Snižování transakčních nákladů

Při efektivním a kvalitním územním plánování dochází ke snižování transakčních nákladů čtyř typů. Prvním jsou transakční náklady na vyhledávání informací. Územní analýza výrazně usnadňuje například investorům projekční činnost, a to vzhledem k počtu územních plánů vytváří nemalé celospolečenské úspory z rozsahu.

Druhým typem transakčních nákladů jsou náklady právní. Tyto náklady souvisí především s legitimitou podnikání a vynucování kontraktů. Územní plánování jasně nastavuje pravidla pro tyto činnosti, a proto subjektům nevznikají další dodatečné náklady, které by je mohly odrazovat.

Třetí typ transakčních nákladů jsou administrativní náklady – náklady na povolení, licence, certifikace. Sjednocení procesů jejich vydávání pak opět podporuje mezinárodní konkurenceschopnost a působí pozitivně na potencionální žadatele.

Posledním typem jsou náklady plynoucí z menšího počtu konfliktů mezi subjekty. Vzhledem k tomu, že ÚPD jasně definuje předpokládané využití území, je pravděpodobnost konfliktu mezi jednotlivými stranami minimalizována. Všem subjektům se tedy snižují potencionální náklady a dochází ke zvýšení ochoty využívat území.

Zlepšení investičního prostředí

Zvýšení právních jistot v oblasti územního plánování rovněž přispívá k akceleraci ekonomické aktivity na daném území a ekonomickému růstu. Akcelerace ekonomické aktivity plyne ze zjednodušování procedur, snižování transakčních nákladů a zvyšování právních jistot. Investoři pak zaznamenávají příznivější ekonomické prostředí, což by se mělo pozitivně projevit na jejich ochotě investovat. Navýšení investic pak ovlivňuje i ostatní subjekty a dochází ke zvyšování výkonnosti celé ekonomiky. S tím souvisí i ekonomický růst dané země. Zjednodušení procesů získávání autorizací, zvyšování právních jistot a snižování transakčních nákladů navíc vede k optimální alokaci aktivit, čímž dochází k efektivnějšímu chování všech subjektů a dochází k růstu ekonomiky dané země.

- nepřímé dopady

Nepřímé dopady jsou uskutečňovány především prostřednictvím efektivní alokace statků a podpoře investic. Na investice jsou navázána jiná odvětví a stejně jako efektivní alokace aktivit vedou k pozitivním dopadům na celou ekonomiku.

Ekonomické benefity mohou plynout i z jiných než ekonomických dopadů územního plánování. Jedním z nejdůležitějších nepřímých dopadů jsou dopady na životní prostředí. Ovlivnění životního prostředí může přinést jak značné ekonomické benefity, tak i dodatečné náklady a při zvažování investic by mělo dojít k jejich posouzení. Protože územní plánování v sobě zahrnuje proces vyhodnocování dopadů na životní prostředí, opět dochází k výrazným úsporám z rozsahu, a tedy pozitivnímu vlivu na celou ekonomiku daného státu.

Konkrétní aplikace

Hodnocení správnosti či „špatnosti“ zpracování územně plánovací dokumentace je otázka, která se obtížně hodnotí, zejména v krátkodobém horizontu, tj. cca 5 let. První skutečností, která toto ovlivňuje je fakt, že v územním plánování se nejedná o přímý projekt, ale o koncepci a organizaci území se širšími vazbami. Tu však neuskutečňuje pouze jeden investor, ale vstupuje do jejího

zrealizování mnoho investorů a dalších činitelů, kteří mají spoluutvářet výsledný celek. Jejich stanoviska a požadavky bývají nezdůvodněně zcela opačné – konfliktní, proto není možné vyhovět v plném rozsahu všem, ale je nutné hledat optimální řešení. Toto řešení se dále může v průběhu času měnit, neboť i vstupní faktory se kontinuálně vyvíjejí.

To plně navazuje na druhou skutečnost, že hodnotící horizont nelze stanovit v řádu několika let, ale minimálně s odstupem 10 – 15 let. Jako ukázkový pozitivní příklad územního plánování lze uvést město Hradec Králové. Jeho rozvoj dlouhodobě (již více než 100 let) sleduje koncepci stanovenou v územním plánu Josefa Gočára z počátku 20. století – systém centrického uspořádání dopravních okruhů, které jsou vzájemně propojeny radiálními komunikacemi. Mezi těmito okruhy se nacházejí plochy bydlení, zeleně, občanského vybavení i výroby ve vzájemném propojení a doplnění. Řešení dopravy tohoto města je i z dnešního hlediska výrazně lepší než u okolních sídel.

Jako rozhodně chybný nebo špatný přístup v územním plánování lze označit jednoznačně nesystematičnost nebo diskontinuitu návrhů i koncepcí v území. Tu lze popsat teoretickým modelem sídla X. Sídlu X v roce 0 má ve vedení sídla převahu mandátů strany GG. Zástupci sídla X porádní a schválí územní plán. V tomto územním plánu jsou navrženy plochy pro výrobu na severní periferii a plochy pro bydlení v jihozápadní periferii. V roce 4 v komunálních volbách zvítězí strana TT a vyhodnotí momentálně platný územní plán jako špatný, rozhodne se jej přepracovat - změnit. V novém návrhu budou plochy výroby na severu zrušeny a nově navrženy na jižní periferii a plochy pro bydlení budou přesunuty na východ. Tato situace vykazuje prvky nestability území pro investice. Investoři nemají záruku, že s novým volebním obdobím nedojde k zásadním změnám a jejich záměry se nedostanou do kolize s novými záměry a koncepcemi, případně, že budou i nadále dodrženy vstupní podmínky pro jejich investice. Z těchto důvodů do území nebudou ochotni investovat a budou hledat území stabilnější. Subjektům, které již v území investovaly, mohou být způsobeny majetkové újmy, eventuálně nedojde k jimi plánovanému zhodnocení investic (například výstavba bytů na prodej). (Zdroj: DOPADY ARCHITEKTONICKÉ PRAXE NA EKONOMIKU ČR, MMR (2015))

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 1

Závěrečná zpráva RIA k návrhu novely zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (2018) předpokládá, že „návrh územního rozvojového plánu bude zpracovávat v Ústavu územního rozvoje 5 pracovníků vysokoškolsky vzdělaných ve složení architekt obor architektura nebo územní plánování - vedoucí týmu; specialista na dopravní stavby; specialista na stavby vodního hospodářství a krajinného inženýrství; specialista na pozemní stavby (technické sítě); specialista na městské inženýrství. Výpočet nákladů na tyto pracovníky vycházel z toho, že jeden pracovník bude zařazen do 14. platové třídy a ostatní do 13. platové třídy. Pro výpočet se počítalo s 9. platovým stupněm; 20 % na osobní ohodnocení; 35 % na odvody; 43 % na režijní náklady. Celkové náklady budou činit cca 4,4 mil. Kč/rok.

Administrativní zátěž veřejné správy by se neměla zvýšit, protože vymezením plochy nebo koridoru pro vybrané záměry v územním rozvojovém plánu by mělo následně snížit administrativní zátěž při pojednávání ZÚR (pozn.: nové územní plány kraje). Výhodou týmu zařazeného do organizační složky státu bude, že ihned po rozhodnutí vlády o aktualizaci územního rozvojového plánu může tento tým začít pracovat na této aktualizaci, aniž by muselo probíhat výběrové řízení na dodavatele a upřesňování a schvalování smlouvy s dodavatelem. Další výhodou tohoto řešení je, že bude možné průběžně konzultovat navrhované trasy záměrů s pracovníky, kteří budou kontinuálně na územním rozvojovém plánu pracovat.

Další náklady budou spojeny s 3. pořizovateli, kteří budou nově zařazeni do Ministerstva pro místní rozvoj ve

14. platové třídě. ...Pro výpočet se postupovalo podle metodiky Ministerstva vnitra a počítalo se s 9 platovým stupněm; 20 % na osobní obodnocení; 35 % na odvody; 43 % na režijní náklady. Celkové náklady budou činit cca 2,9 mil. Kč/rok.

Náklady na pořízení a vydávání územního rozvojového plánu budou celkem činit cca 7,3 mil. Kč/rok.

Náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany navrhovanou právní úpravou nevzniknou.

Dále lze očekávat náklady spojené s případným soudním přezkumem nebo náklady spojené s náhradou prokázané újmy spojené s vymezením plochy nebo koridoru pro stanovený záměr. Tyto náklady, které nelze objektivně vyčíslit, budou hrazeny též ze státního rozpočtu.“

Obdobné, abychom byli konzistentní, lze předpokládat pro územní plán kraje, tj. částka se tak v tomto věcném okruhu ve svém maximu znásobí dle počtu krajů.

Výše uvedené přínosy (efektivnější koordinace vládních institucí, nižší transakční náklady, příznivější investiční prostředí) mohou být ve Variantě 1 realizovány díky:

- umožnění/usnadnění jednoho povolení celostátně významných záměrů, včetně záměrů společného zájmu a záměry přesahující rámec jednotlivých krajů (dle konzultací PÚR podle § 31 a násl. SZ tuto roli neplní) - například koridory na vysokorychlostní trať (VRT) by byly zobrazeny v detailu stávajících ZÚR (viz obrázek PÚR v úvodu dokumentu);
- umožnění vyvlastnění nemovitostí pro účely realizace těchto strategických záměrů (pokud budou parametry nástroje správně nastaveny);
- zvýšení stability územně plánovací dokumentace a zvýšení míry právní jistoty v území;
- zvýšení míry koordinace územního plánování na úrovni krajů a umožnění podrobnější některých celokrajsky významných záměrů v krajské ÚPD;

Tabulka 12: Porovnání variant 0 a 1

Náklady
V případě zavedení Varianty 1 neočekáváme výrazné náklady spojené čistě s touto změnou.
Přínosy
Všechny strany podílející se na přípravě či samotné realizaci stavby stavební úřady či DO nevyjímaje
–Zvýšení právní jistoty
–Zajištění koordinace územního plánování na úrovni krajů
–Větší možnosti implementace digitálních nástrojů
–Větší možnosti koordinace mezi stakeholdery

Varianta 2

Tabulka 13: Porovnání variant 0 a 2

Náklady
V případě zavedení Varianty 2 neočekáváme výrazné náklady spojené čistě s touto změnou. Náklady na změnu institucionální struktury budou obsaženy v příslušné kapitole. Procesní kroky se věcně nemění, pouze se zpřesňuje jejich obsah. Pouze v případě zavedení institutu důvodové zprávy lze očekávat náklady na její zpracování v průměru v řádech deseti až statisíců Kč dle rozsahu schvalované ÚPD (její změny).
Přínosy
Všechny strany podílející se na přípravě či samotné realizaci stavby stavební úřady či DO nevyjímaje
–Zvýšení právní jistoty
–Zajištění koordinace územního plánování na úrovni krajů
–Větší možnosti implementace digitálních nástrojů
–Větší možnosti koordinace mezi stakeholdery

Varianta 3

Tabulka 14: Porovnání variant 0 a 3 - srovnání formy obecně závazné vyhlášky (OZV) a opatření obecné povahy (OOP)

	OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY	OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA
Abstraktní přezkum a jeho důsledky	<p>Aktivní legitimace: Kdokoliv, kdo byl na svých právech dotčen OOP; ve lhůtě 1 roku.</p> <p>Počet instancí: krajský soud (následný přezkum jeho rozhodnutí u NSS, možnost podat stížnost k ÚS).</p> <p>Důsledky zjištění nezákonnosti: zrušení územního plánu v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele.</p>	<p>Aktivní legitimace: Okruh subjektů s aktivní legitimací užší než v případě OOP – viz § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.</p> <p>Počet instancí: varianta 1 - jen jedna soudní instance, pokud tuto pravomoc bude mít jako dosud jen Ústavní soud; varianta 2 – dvě instance, pokud by pravomoc k přezkumu zákonnosti byla podle čl. 87 odst. 3 Ústavy přenesena na NSS; nositelé ústavně zaručených práv by měli k dispozici ještě ústavní stížnost proti rozhodnutí NSS; přezkum ústavnosti OZV by musel být ponechán ÚS.</p> <p>Důsledky zjištění nezákonnosti: zrušení části nebo celé OZV.</p>
Konkrétní kontrola zákonnosti	<p>Konkrétní kontrola zákonnosti soudem v „ryzí“ podobě (bez návrhu a s možností si samostatně posoudit zákonnost územního plánu a případně ho neaplikovat) dnes u OOP neexistuje.</p>	<p>Probíhala by i bez návrhu v závislosti na diskreci soudce v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí vycházejícího z územního plánu v OZV.</p> <p>Počet instancí: krajský soud a NSS [u ÚS možné postoupení k abstraktnímu přezkumu - § 64 odst. 2 písm. c) ZoÚS].</p> <p>Důsledky zjištění nezákonnosti: neaplikace nezákonné části OZV. S ohledem na to, že dotčené osoby budou mít omezenější možnost napadat územní plán, lze předpokládat větší počet žalob proti rozhodnutí vycházejícího z územního plánu v OZV.</p>
Incidenční přezkum	<p>Aktivní legitimace: kdokoliv, kdo může napadnout rozhodnutí vycházející z OOP; ve lhůtě 1 roku</p> <p>Počet instancí: krajský soud (následný přezkum jeho rozhodnutí u NSS a ÚS).</p> <p>Důsledky zjištění nezákonnosti: zrušení v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele, v krajních případech zjištěné nezákonnosti i zpětně.</p>	<p>Probíhal by jen v souvislosti s ústavní stížností u ÚS [§ 74 a § 64 odst. 2 písm. c) ZoÚS].</p> <p>Pokud by byl k abstraktnímu přezkumu aktivován NSS, lze zvážit i přenos incidenčního přezkumu do řízení o kasační stížnosti, kde by ho mohl navrhnout stěžovatel nebo tříčlenný senát.</p> <p>Důsledky zjištění nezákonnosti: stejné jako u abstraktního přezkumu výše s případným dopadem na zákonnost napadeného rozhodnutí.</p>

Vyloučení zpětných účinků zrušení územního plánu	Je legislativně přípustné, opět lze identifikovat rozpor s judikaturou NSS, tentokrát ovšem v mnohem menší míře než u časového omezení, NSS se neopřel o ústavní důvody a omezil možnost zpětného rušení na krajní případy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016-63).	Nepředstavuje problém, protože obecné soudy by jen v konkrétních věcech územní plán neaplikovaly a případné zrušení v abstraktním (či incidenčním přezkumu) by nemělo zpětné účinky na vydaná rozhodnutí a právní vztahy.
Vypořádání připomínek veřejnosti	Poměrně náročný proces, obzvláště v případě velkého počtu připomínek, na jejichž vypořádání klade judikatura správních soudů vysoké požadavky s hrozbou zrušení územního plánu v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele v případě jejich nesplnění.	Politické rozhodnutí, které se činí při přijímání každého právního předpisu. Účast veřejnosti na přijímání OZV by byla s ohledem na zakotvení nové úpravy procesu jejich přijímání přesto rozšířena. Nová úprava by také musela nastavit proces projednání připomínek či námitek vlastníků nemovitostí.
Ochrana vlastníků	Vlastníci mají potřebný procesní prostor k ochraně svých práv při přijímání OOP i v následném soudním přezkumu, poskytnutí ochrany jejich právům může vést ke zrušení územního plánu v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele.	Právní předpis podle ÚS sám o sobě neznamená zásah do základních práv, případně lze zakotvit účinnou procesní ochranu při přijímání OZV v kombinaci s fungujícím systémem náhrad za změny v území (po vzoru okolních zemí, kde je tento způsob kompenzace běžný).

Rozdíl mezi OOP a OZV lze shrnout následovně. OOP je již zavedený institut územního plánování, k jehož procesu vydávání a přezkumu existuje poměrně bohatá judikatura NSS a ÚS. Institut OOP a jeho přezkum v současné podobě obsahuje řadu nedostatků, které bude nutné v rámci rekodifikace odstranit. Jedná se například o možnost zpětného rušení OOP v krajních případech nebo značné nároky na vypořádání připomínek a námitek při projednávání ÚPD. Větší jistotu v území může zajistit i úprava soudního řádu správního v důsledcích zrušení OOP nebo jeho části do již vydaných rozhodnutí, která byla vydána na základě zrušeného OOP, a to po vzoru důsledků zrušení právního předpisu.

Odhlédneme-li od dnes již historické úpravy přijímání ÚPD ve formě OZV, bude změna formy ÚPD na OZV představovat zcela nový institut v rámci územního plánování. Proces přijímání ÚPD ve formě OZV bude muset být nastaven nově s přihlédnutím k zájmům vlastníků a dotčené veřejnosti na podobě ÚPD a k možnostem jejich vyjádření se v rámci procesu přijímání ÚPD. OZV bude znamenat značné zjednodušení soudního přezkumu ÚPD a jeho koncentraci na úroveň NSS nebo ÚS. Zde je nutné připomenout, že původně byl k přezkumu OOP příslušný NSS, od roku 2012 je přezkum OOP svěřen krajským soudům. Zavedení této formy tak bude vyžadovat přenastavení procesu přijímání ÚPD a bude znamenat i nároky pro soudní instance, které budou muset v průběhu doby vytvořit zcela novou ustálenou judikaturu, zároveň však představuje možnost zcela nového nastavení procesu přijímání ÚPD.

Tabulka 15: Přezkum ÚPD a z ÚPD KÚ podle správního řádu

Předmět	2015	2016	2017
Počet podaných podnětů k provedení přezkumu OOP, kterými obce vydaly ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP	50	67	64
Počet zahájených přezkumných řízení OOP, kterými obce vydaly ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP	16	16	20
Počet OOP, kterými obce vydaly ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP, zrušených v přezkumných řízeních	14	14	18
Počet vydaných ÚP,RP, zÚP a zRP v daném roce	730	725	790
Počet zrušených ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP v daném roce / počtem podaných podnětů k přezkumu v daném roce	28 %	21 %	28 %
Počet zrušených ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP v daném roce / počtem ÚP nebo zÚP nebo RP nebo zRP vydaných v daném roce	1,9 %	1,9 %	2,3 %

Jak uvádí Analýza 2015 – 2017, je z výše uvedených čísel vidět, že jen minimum vydaných ÚP nebo jejich změn nebo RP nebo jejich změn, vydaných formou OOP, je napadáno pro nesoulad s právními předpisy. Dále lze uzavřít, že jen cca třetina podnětů k provedení přezkumných řízení je úspěšná a vede ke zrušení přezkoumávané ÚPD. Co je však velice podstatné, že počet ÚPD vydaných obcemi formou OOP, která jsou zrušena KÚ pro jejich nesoulad s právními předpisy, se pohybuje okolo 2 % k počtu vydaných ÚPD. Z tohoto hlediska se může zdát, že počet rušených ÚPD KÚ se nejeví jako podstatný problém. Z pohledu investora se však může jednat o významnou úsporu nejen finančních prostředků, pokud k přezkumu či dokonce ke zrušení nedojde.

Protože přínosy v této kapitole nelze kvantifikovat (je obtížné odhadnout, v jakém rozsahu by se investovalo/neinvestovalo více, pokud by efektivnost regulace oblasti územního plánování byla vyšší) a protože jde především o opatření zpřesňujícího charakteru, kde se neočekává výraznější nárůst nákladů, který by nebyl vyvážen přínosy z vyšší stability ÚPD, právní jistoty v území či lepší koordinace mezi stakeholdery, volíme varianty 1 a 2. Na základě konzultací a vyjádření soudních expertů variantu 3 zamítáme.

Zároveň doporučujeme úpravou institutu plánovacích smluv podpořit četnost jejich využívání, neboť jde o legální a srozumitelný nástroj, kterého mohou smluvní strany využít při prosazování svých zájmů. Předmětem plánovací smlouvy bývá závazek obce, kraje anebo vlastníka veřejné infrastruktury poskytnout stavebníkovi součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a závazek stavebníka postupovat při uskutečňování záměru ve smlouvě ujednaným způsobem (může jít např. o spolupráci stavebníka a obce při realizaci určitého záměru stavebníka na území obce, přičemž obec poskytne stavebníkovi určitou součinnost - iniciaci změny územního plánu, udělení souhlasů s umístěním záměru ve správních řízeních, nepodávání námitek vůči záměru aj.) a stavebník za to typicky hradí obci náklady spojené s potřebným vybudováním či změnou veřejné infrastruktury, resp. kompenzuje vlivy záměru na okolí). Toto opatření by dále mohlo vést k naplnění výše stanoveného cíle.

Naopak s institutem náhrad za změnu v důsledku územně plánovací činnosti je třeba pracovat velmi opatrně, pokud se v rámci konzultací dojde ke konsenzu, že je třeba tuto oblast upravit. Obecně se jedná o velmi citlivou problematiku, hrozí významné finanční náklady i ze strany státu, krajů a obcí. Je však nutné si uvědomit, že vydáváním ÚPD dochází k omezování vlastníků, a je proto nutné hledat rovnováhu. Problém se týká např. koridorů, které jsou velmi široké, avšak není žádoucí je více zpřesňovat. K blokaci pozemků dochází, tj. do zákona je třeba dát právo na náhradu a indikovat, v jakých případech. V zákoně však nelze vše podrobně popsát, úkolem

zákonu není suplovat soudy. Je tak třeba v rámci pracovních skupin najít kompromisní znění, které není ani příliš vágní, ani se nerovná výčtu konkrétních situací.

B. Změny stavebního hmotného práva

B.1 Požadavky na výstavbu, dokumentaci, základní pojmy, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb

Popis současného stavu:

Pojem „obecné požadavky na výstavbu“ shrnuje oblasti podzákonné právní úpravy, v níž jsou stanoveny požadavky na výstavbu. Tento pojem zahrnuje:

- obecné požadavky na využívání území (požadavky při vymezení ploch a pozemků, při stanovování podmínek jejich využití a umístování staveb na nich, rozhodování o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území),
- technické požadavky na stavby (požadavky na mechanickou odolnost; požární bezpečnost; ochranu proti hluku; hygienu, ochranu zdraví a životního prostředí, bezpečnost a přístupnost při užívání, úsporu energie a tepelnou ochranu, udržitelné využívání přírodních zdrojů),
- obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb (požadavky na stavby a jejich části tak, aby bylo zabezpečeno jejich užívání osobami s pohybovým, zrakovým, sluchovým a mentálním postižením, osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku nebo dítě do tří let)

Povinnost dodržovat obecné požadavky na výstavbu je stanovena jednotlivým subjektům (právní osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy) při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb stavebním zákonem. (Zdroj: MMR (2018). *Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace, PRACOVNÍ MATERIÁL PRO JEDNÁNÍ VLÁDY – verze k 28. 8. 2018*)

Dále jsou v souvislosti s rekodifikací do oblasti veřejného stavebního hmotného práva zařazeny požadavky na obsah a rozsah dokumentace, základní pojmy stavebního práva (stavba, stavebník atd.) a úprava povinností a odpovědností osob při přípravě, provádění a užívání staveb. Normy veřejného stavebního hmotného práva mají aktuálně formu zákona, podzákonných právních předpisů, nařízení vlády a nařízení Evropského parlamentu a Rady. Podrobnější požadavky jsou dále stanoveny v technických normách, na které tyto předpisy odkazují, a které tímto činí závaznými.

Do veřejného stavebního práva hmotného v širším smyslu se řadí též věcné hmotněprávní požadavky na ochranu veřejných zájmů při výstavbě vyjádřené různými tzv. složkovými právními předpisy dle jednotlivých oblastí chráněných veřejných zájmů (ochrana vody, vzduchu, zemědělského půdního fondu, lesa, volně žijících živočichů a rostlin, hornin, případně dalších složek životního prostředí, památek, požární bezpečnosti, hygieny staveb, dopravy atd.).

Definice problému:

I/ Roztříštěnost do mnoha různých předpisů různé právní síly, s čímž souvisí i nepřehlednost stanovení obecných požadavků na výstavbu a dokumentaci pro jednotlivé účastníky výstavby i stavební úřady; ii/ různá územní platnost některých právních předpisů a rozdílné stanovení technických požadavků na stavby z územního hlediska; iii/ roztříštěnost do předpisů v gesci různých ústředních orgánů, s čímž souvisí i jejich nepřehlednost; iv/ výkladové nejasnosti některých požadavků na obsah a rozsah dokumentace a přílišná obsáhlost rozsahu a náležitostí dokumentace pro povolení stavby; v/ stanovení požadavků formou odkazů na technické normy

(čímž je tvoří závaznými), v mnoha případech však zcela nekonkrétně.

Z výše uvedeného pak v praxi vznikají následující problémy:

- soubor pravidel pro výstavbu je velmi nepřehledný;
- obtížné řešení případů staveb, které zasahují na více území, na nichž se uplatňují různé požadavky (v případě staveb, které se nachází na území Středočeského kraje a částečně zasahují na území hl. m. Prahy);
- konflikt různých požadavků různých právních předpisů a technických norem²³;
- hrozba sankcí pro Českou republiku při nesplnění povinné transpozice směrnice EU do technického předpisu České republiky.

Pro ilustraci lze uvést následující (vše viz Věcný záměr stavebního zákona):

- Definici obecných požadavků na výstavbu obsahuje § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona.
- Zákonný základ obecných požadavků na výstavbu je obsažen v § 169 stavebního zákona.
- Vedle toho stanoví § 156 stavebního zákona požadavky na stavby v návaznosti na právo Evropské unie.
- Všem účastníkům investičního procesu je uložena povinnost, aby v celém procesu přípravy stavby a její výstavby, další existence a provozu stavby až do jejího odstranění postupovali v souladu se záměry územního plánování a s obecnými požadavky na výstavbu.
- Vedle této obecné povinnosti stavební zákon v dalších ustanoveních obsahuje výslovný odkaz na obecné požadavky na výstavbu jako povinný podklad, který je nutné respektovat při uplatňování některých jeho ustanovení. Jde především o ta ustanovení, jež se týkají územního a stavebního řízení, ohlášení, užívání, kolaudačního souhlasu, podmínek pro odstraňování staveb a dále ustanovení upravující výkon projektové činnosti a provádění staveb.
- Ustanovení § 194 stavebního zákona obsahuje zmocňovací ustanovení k provedení § 169, podle kterých obecné požadavky na výstavbu stanoví MMR ve svých vyhláškách.
- Požadavky na stavby, zejména pak ty technické, jsou ale ve smyslu § 194 stavebního zákona zakotveny i v jiných podzákonných právních předpisech vydávaných dalšími ministerstvy (Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem dopravy, Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem spravedlnosti), Českým báňským úřadem či hlavním městem Prahou.
- Zatímco ústřední orgány státní správy jsou zmocněny ke stanovení technických požadavků na stavby, k jejichž povolení jsou příslušné, hlavní město Praha je zmocněno ke stanovení obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby v hlavním městě Praze. Na území hlavního města Prahy se tak odchylně od zbývajících částí území ČR

²³ Podle § 6 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, musí být zajištěna jednotnost a vzájemný soulad českých technických norem a jejich soulad s právními předpisy; existence více právních předpisů upravujících odlišné problematiku jednotlivých technických požadavků zvyšuje riziko vzniku situace, kdy je jeden právní předpis v souladu s ČSN, ale druhý ne, což vyvolá změnu příslušné ČSN (změna norem v současné legislativě, zahrnující také nutné posouzení evropskými orgány CEN a CENELEC, představuje časové období cca 4 let); změna normy tak, aby byla v souladu s druhým právním předpisem, však vyvolá nesoulad s právním předpisem prvním; uvedenou dikci zákona v případě existence více právních předpisů s odlišnou úpravou tak v některých případech nelze dodržet.

- uplatňuje samostatná úprava obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby. Zatímco totiž obecně tyto požadavky upravují vyhlášky MMR č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, pro hlavní město Prahu tyto požadavky obsahuje nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze (pražské stavební předpisy), aktuálně ve znění nařízení č. 14/2018 Sb. hl. m. Prahy.
- Vedle těchto vyhlášek a nařízení hl. m. Prahy se uplatňuje na území celé České republiky, tj. včetně území hl. m. Prahy, vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb v gesci MMR a některé další vyhlášky v gesci jiných ministerstev (vyhláška Ministerstva zemědělství č. 239/2017 Sb., o technických požadavcích pro stavby pro plnění funkcí lesa, či vyhláška Ministerstva dopravy č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb).
 - Zjednodušující ukázkou roztržštěnosti právní úpravy mezi právní předpisy různé právní síly a územní platnosti je např. požadavek na stanovení počtu parkovacích stání spolu s novou výstavbou:
 - vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, v § 20 odst. 5 písm. a) odkazuje závazným způsobem na příslušnou českou technickou normu (v daném případě ČSN 73 6110 Projektování místních komunikací, zejména její článek 14.1);
 - požadavky na stavby pozemních komunikací a veřejného prostranství, včetně počtu a charakteru parkovacích stání ve vztahu k bezbariérovosti, obsahuje vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, přímo v ustanovení § 4 a přílohách; ačkoliv se požadavky ve vztahu k bezbariérovosti rovněž týkají požadavků na parkovací místa, jsou tyto požadavky obsaženy v obou předpisech, navíc různé právní síly;
 - obecně tuto problematiku upravuje také § 5 odst. 2 a § 42 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, resp. i vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích;
 - kapacity parkování upravuje odlišně pro území hl. m. Prahy také ustanovení § 32 (a další ustanovení) Pražských stavebních předpisů.
 - Poněkud přehlednější je situace současné právní úpravy stanovení požadavků na rozsah a obsah dokumentace nebo projektové dokumentace včetně požadavků na zpracovatele dokumentace (projektanta). Základním předpisem, který upravuje požadavky na rozsah a obsah dokumentace a projektové dokumentace je vyhláška MMR č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Vedle této vyhlášky vydalo Ministerstvo dopravy na základě zmocnění obsaženém v § 194 stavebního zákona vyhlášku č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb. Tato vyhláška stanoví rozsah a obsah projektové dokumentace pro letecké stavby, pro stavby drah a stavby na dráze, pro stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.
 - Právní úprava projektové činnosti jako jedné z vybraných činností ve výstavbě včetně vymezení odpovědnosti projektanta jako fyzické osoby oprávněné podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, je zakotvena v § 158 a 159 stavebního zákona. Zákon č. 360/1992 Sb. pak upravuje zejména postavení, práva a odpovědnost autorizovaných osob.

Požadavky na oprávnění fyzických osob projektujících nebo zpracovávajících podklady nezbytné pro projektovou činnost jsou však upraveny v mnoha dalších právních předpisech.

Cíl: Zjednodušení a zpřehlednění stavebního práva hmotného, při dodržení vysoké úrovně ochrany všech veřejných zájmů, s konečným důsledkem zvýšení právní jistoty všech účastníků výstavby, zejména stavebníků, projektantů, dodavatelů staveb, ale také dotčených orgánů a příslušných stavebních úřadů; odstranění výkladových problémů v praxi.

Návrh variant řešení

***Varianta 0:** Zachovat současný stav*

***Varianta 1:** Zrevidovat obecné požadavky na výstavbu, stanovit jednoznačné, moderní, technicky reálné a ekonomicky únosné obecné závazné požadavky, představující ochranu veřejných zájmů ve výstavbě; sjednotit obecné požadavky na výstavbu a na projektovou dokumentaci do jednoho právního předpisu, zrevidovat a posílit zákonnou úpravu stavebního práva hmotného na úrovni nového stavebního zákona, tj. nikoliv jen zakotvit na zákonné úrovni základní pojmy stavebního práva hmotného a zvážit řešení různé územní platnosti některých právních předpisů obsahujících požadavky na výstavbu; sjednotit i z hlediska územní platnosti obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu, ve kterém by byly zohledněny specifické požadavky na výstavbu sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století; v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesního zredukovat jednotlivé druhy dokumentací a zjednodušit obsahové náležitosti jednotlivých druhů dokumentací a upravit požadavky na zpracovatele dokumentací; zrevidovat mj. v návaznosti na novou úpravu stavebního práva procesního a na nový způsob stanovení požadavků na výstavbu základní pojmy stavebního práva; sjednotit terminologii.*

Revize požadavků na výstavbu - v novém stavebním zákoně budou zakotvena nejdůležitější pravidla, která budou v podrobnostech rozvedena v prováděcím předpise (variantně lze řešit, co má být základními pravidly); tj. obsah příslušných vyhlášek bude revidován a nejdůležitější obecně platné požadavky na výstavbu a nejvýznamnější povinnosti pro tvorbu kvalitního prostředí budou přemístěny z vyhlášek přímo do nového stavebního zákona, tj. dojde k posílení zákonné úpravy; jako základní předpis pro úpravu územních požadavků bude použita vyhláška č. 501/2006 Sb. a vyhláška č. 398/2009 Sb. (zejména při vymezování veřejných prostranství).

Územní platnost podzákoných právních předpisů - bude umožněn moderní rozvoj nejen hl. m. Praze, ale i jiným městům a obcím, podle jejich jedinečných specifik, místních podmínek a potřeb odpovídající 21. století; pravidla nebudou řešeny formou zvláštních právních předpisů obecních či městských stavebních předpisů po vzoru Pražských stavebních předpisů (tato podvarianta byla vyloučena v rámci konzultací i z toho důvodu, že by systém ještě více znepráhlednila), ale formou povolených odchylek v ÚPD (územním plánu, regulačním plánu, územním plánu obce s prvky regulačního plánu).

Dokumentace staveb - bude provedena revize požadavků na dokumentaci staveb a budou nastaveny jasné a jednotné požadavky, primárně na úrovni nového stavebního zákona.

Osoby podílející se na přípravě, provádění a užívání staveb - budou revidovány a nově vymezeny povinnosti jednotlivých osob, které se podílejí na navrhování a projektování staveb a na dalších činnostech při výstavbě, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě; ve vazbě na změny v oblasti procesů budou revidovány práva, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb a postavení, práva a povinnosti autorizovaných osob.

Redefinice základních pojmů stavebního hmotného práva - s ohledem na moderní, technický, technologický a sociální vývoj v oblasti urbanismu, stavebnictví a architektury budou tam, kde

bude nutné, nově definovány základní pojmy stavebního práva, a to s ohledem na současné aplikační problémy v praxi, pokud jsou, či na jiné koncepční změny vyvolané rekonstrukcí. Všechny pojmy stavebního práva budou v úvodu nového zákona (původně se objevovaly i ve vyhláškách). Některé stávající pojmy nezpůsobující problémy v aplikační praxi budou převzaty do nové právní úpravy beze změn příp. částečně modifikovány.

Náklady

V případě zavedení Varianty 1 žádné výrazné náklady neočekáváme

Přínosy

Všechny strany podílející se na přípravě či samotné realizaci stavby stavební úřady či DO nevyjímaje

–Zvýšení právní jistoty

–Časové úspory a snížení administrativní zátěže v důsledku zpřehlednění právní úpravy

–Efektivní vytváření pravidel pro uspořádání území obce a pro ochranu veřejných zájmů obce při respektování místních specifik

Identifikace a kvantifikace nákladů a přínosů

Varianta 1 má hlavní přínosy ve formě zvýšené právní jistoty, časových úspor a snížení administrativní zátěže v důsledku zpřehlednění právní úpravy. Přínosy tohoto charakteru nelze kvantitativně zhodnotit. Pokud však bude řešení konsenzem všech dotčených stran a finální legislativní text bude na základě vzájemné shody kvalitní, lze očekávat, že přínosy Varianty 1 převýší její náklady, které jsou při výše uvedeném předpokladu hodnoceny jako zanedbatelné.

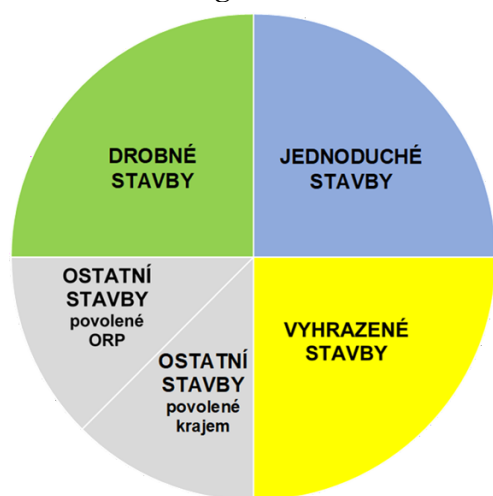
Na základě konzultací a průběhu pracovních skupin tedy mimo jiné předpokládáme, že:

- Budou zavedeny kategorie územních požadavků a technických požadavků na stavby, přičemž územní požadavky se budou dále dělit na požadavky na vymezování a využívání pozemků a požadavky na umístění staveb. Pro obě kategorie požadavků (územní i technické) budou stanovena základní hmotněprávní pravidla v podrobnosti přiměřené zákonu a tato pravidla budou dále rozvedena v prováděcím právním předpise.
- Vybrané územní požadavky, které jsou klíčové pro utváření veřejného prostoru s ohledem na charakter a odlišné potřeby jednotlivých obcí, bude možné územními plány jednotlivých obcí upravit odlišně. Nový stavební zákon tedy rozšíří možnost odchýlného řešení pro všechny obce oproti stávajícímu stavu, který upravoval tuto možnost pouze pro hlavní město Prahu. Pokud připustíme, že některý zástupce obce bude chtít tuto novou možnost zneužít, je zde riziko určitých škod, které mohou vzniknout např. v případě, že obec pod tlakem investorů využije možné výjimky proti zájmu občanů. Toto riziko je však nízké. Jednak obec je při tvorbě odlišných pravidel pro vybrané územní požadavky vázána limity stanovenými pro územní požadavky zákonem a možnost odchýlného řešení se nevztahuje na technické požadavky na stavby, jednak proces přípravy a schvalování ÚPD není zcela triviální a jeho průběh lze sledovat a v zákonem určených fázích připomínkovat.
- Požadavky na výstavbu budou aplikovány především při navrhování a výstavbě nových staveb, případně terénních úpravách. Při změnách dokončených staveb nebo změnách v užívání staveb bude možné požadavky na výstavbu uplatnit pouze v rozsahu v jakém to po stavebníkovi lze spravedlivě požadovat při reflexi možných technických řešení či ekonomické přiměřenosti.
- Pravidla budou obecná (typu „*Stavební pozemek se vždy vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno umístění odstavných a parkovacích stání pro účel využití pozemku a užívání staveb na něm umístěných.*“). Konkrétní hodnoty stanoví prováděcí předpis.

- Znění výjimek bude převzato z § 169 stavebního zákona. O výjimce bude rozhodovat stavební úřad. Stavební úřad však bude oprávněn rozhodnout o výjimce pouze v případě, kdy udělení výjimky bude řádně odůvodněno. Dalším předpokladem pro udělení výjimky bude její výslovné umožnění zákonem nebo prováděcím právním předpisem z konkrétních ustanovení. Zákon umožní udělení výjimky pro územní požadavky, avšak s výjimkou případů, kdy územní plán přijal odchýlné řešení územních požadavku oproti prováděcímu právnímu předpisu. V takovém případě by totiž stavební úřad rozhodoval o výjimce z pravidel, které byly zakotveny v územním plánu, který je ovšem realizací práva na samosprávu. Výjimku pro technické požadavky na stavby bude možné udělit pouze tehdy, pokud by to konkrétní ustanovení prováděcího právního předpisu výslovně umožní.
- Z povahy požadavku na odůvodněnost udělení výjimky vyplývá i to, aby byla řádně odůvodněna i žádost o udělení výjimky. Na udělení výjimky není právní nárok, a proto v případě nedostatečného odůvodnění stavební úřad žádost může bez dalšího odmítnout bez toho, aby musel důvody pro její udělení sám dohledávat.
- Vzhledem k tomu, že provádění stavby již nebude předmětem stavebního povolení, v němž je nyní řešena konkrétní podoba stavby, její provedení a technické aspekty (bude existovat pouze jediné řízení o povolení záměru), bude muset být stavba realizována stavebním podnikatelem, až na stanovené výjimky drobných a jednoduchých staveb. Bez ohledu na to, zda bude stavbu realizovat stavební podnikatel nebo svépomocí stavebník, oba budou mít v zásadě stejné povinnosti.

Navrhované rozdělení staveb na základě konzultací lze znázornit následovně.

Obrázek 19: Kategorie staveb



Zdroj: MMR

Tabulka 16: Legislativní požadavky na žadatele dle kategorie staveb

KATEGORIE	POVOLENÍ SÚ	ZPŮSOB PROVEDENÍ	STAVBYVEDOUČÍ, STAVEBNÍ DOZOR	ZPRACOVATEL DOKUMENTACE
DROBNÉ STAVBY	Nevyžadují	Svépomocí	Stavební dozor nebo stavbyvedoucí	Není stanoven
JEDNODUCHÉ STAVBY	Vyžadují (SÚ ORP)	Svépomocí	Stavební dozor nebo stavbyvedoucí	Kvalifikovaná osoba nebo projektant
VYHRAZENÉ	Vyžadují	Stavební podnikatel	Stavbyvedoucí (AO)	Projektant

STAVBY	(zvláštní SÚ)	(autorizovaná osoba (AO))
OSTATNÍ STAVBY	Vyžadují (SÚ ORP, SÚ kraje)	Stavební podnikatel Stavbyvedoucí (AO) Projektant (AO)

Zdroj: MMR

Box 4: Návrh rozdělení staveb k 28. 5. 2020

Drobné stavby

Drobnými stavbami jsou

a) stavby nebo zařízení a údržba, a to

- 1) stavba do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepená nejvýše do hloubky 3 m, na pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci, která souvisí s bydlením nebo rodinnou rekreací, a nejedná se o stavbu pro podnikatelskou činnost; která je umístěována v odstupové vzdálenosti od hranic pozemků nejméně 2 m a plocha části pozemku schopného vsakovat dešťové vody po jejím umístění bude nejméně 50 % z celkové plochy pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci,
- 2) skleník do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky bez podsklepení nebo bazén do 40 m² zastavěné plochy na zastavěném stavebním pozemku rodinného domu nebo stavby pro rodinnou rekreaci v odstupové vzdálenosti nejméně 2 m od hranice pozemku,
- 3) opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m mezi pozemky, které nejsou veřejným prostranstvím a které se nacházejí v zastavěném území či v zastavitelné ploše,
- 4) dočasné stavby bez podsklepení nebo zařízení, která slouží ke kulturním, společenským a sportovním účelům, přenosná prodejní zařízení anebo stánky, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů,
- 5) reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m²; plocha oboustranných panelů se započítává pouze jednou,
- 6) oplocení lesních školek, oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří na lesních pozemcích a oplocení dřevin vysazených za účelem založení územního systému ekologické stability, která jsou bez podezdívky, přičemž nesmí dojít k omezení provozu na pozemní komunikaci nebo k přerušení turisticky značené trasy,
- 7) stavby pro hospodaření v lesích a stavby pro výkon práva myslivosti do 30 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení,
- 8) výměna vedení a sítí technické infrastruktury, pokud nedochází k překročení hranice stávajícího ochranného nebo bezpečnostního pásma,
- 9) povrchové rozvody nebo odvody vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla,
- 10) přístřešky o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiné veřejně přístupné přístřešky do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky,
- 11) podpěrné konstrukce dopravního značení a zařízení pro provozní informace na pozemních komunikacích, nejde-li se o portálové konstrukce,
- 12) sjezdy a nájezdy na pozemní komunikace sloužící k připojení sousední nemovitosti,
- 13) nástupní ostrůvky hromadné veřejné dopravy, přejezdy přes chodníky,
- 14) propustky na neveřejných účelových komunikacích,
- 15) stavby mostních vah,
- 16) signální věže, signály a pyramidy pro zeměměřické účely, body seismické monitorovací sítě,
- 17) stožáry pro vlajky do výšky 8 m,
- 18) antény včetně jejich nosných konstrukcí a souvisejících elektronických komunikačních zařízení do

- celkové výšky 8 m umístěvané samostatně na pozemku nebo na budovách,
- 19) běžné dobíjecí stanice,
- 20) stavby obnovitelných zdrojů energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW, vyjma záměrů povolených jiným stavebním úřadem.
- b) součásti a příslušenství drobných staveb, pokud nepřekročí parametry staveb uvedených v písmenu a),
- c) změny drobných staveb uvedených v písmenu a), při nichž nedojde k překročení uvedených parametrů,
- d) udržovací práce, jejichž provedení nemůže negativně ovlivnit zdraví osob, požární bezpečnost, stabilitu, vzhled stavby, životní prostředí nebo bezpečnost při užívání a nejde o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou,
- e) stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, jejich provedení nemůže ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou
- f) udržovací práce nebo stavební úpravy pozemních komunikací, a to
- 1) zařízení zabraňující vniknutí volně žijících živočichů na dálnici nebo silnici I. třídy,
 - 2) výměna mostních závěrů nebo izolačních systémů na mostech,
 - 3) technická zařízení a jejich součásti určená k vyměření, výběru a kontrole úhrady poplatku za užití pozemní komunikace mimo portálové konstrukce,
 - 4) zřízení obrub k vozovce,
 - 5) zvýšení nebo zesílení chodníku s výškovou úpravou obrub,
 - 6) zřizování dalších přejezdů středního dělicího pásu,
 - 7) stavební úpravy dálnice, silnice a místní komunikace, při nichž změna původní nivelety nepřesáhne 3 cm u komunikací s přímo přilehlou zástavbou nebo s přímo přilehlými chodníky, na železničních přejezdech, na mostech, v podjezdech a v místech, kde jsou umístěny inženýrské sítě a jiná vedení nebo 10 cm u ostatních komunikací anebo 6 cm v případě krátkých příčných prahů prováděných formou stavební úpravy,
 - 8) stavební úpravy vozovky a krajnic v rozsahu běžné a souvislé údržby,
- g) udržovací práce nebo stavební úpravy staveb dráhy, a to
- 1) odvodnění nástupišť, přejezdů nebo tunelů,
 - 2) stavební úpravy svršku železničních a tramvajových tratí,
 - 3) výměna kolejí, kolejových polí, pražců a výhybek a jejich součástí,
 - 4) výměna nenosných částí mostů,
 - 5) zařízení pro ochranu osob před nebezpečným dotykovým napětím,
 - 6) zařízení pro ochranu před účinky bludných proudů elektrické trakce,
 - 7) zařízení dálkového ovládní elektroenergetických zařízení,
 - 8) zařízení protikorozi ochrany, rušení telekomunikačních systémů a vlivu vysokého napětí,
 - 9) zařízení dálkového ovládní, regulace a měření,
 - 10) sdělovací a informační zařízení drah,
 - 11) zařízení elektrické požární signalizace.

Za drobné stavby se nepovažují

- a) stavby pro bydlení,
- b) stavby pro rodinnou rekreaci,
- c) stavby garáží,

- d) trafostanice,
- e) stavby skladů hořlavých látek, pyrotechnických výrobků, střeliva, munice a výbušnin,
- f) stavby pro civilní obranu a požární ochranu,
- g) stavby uranového průmyslu a stavby v areálu jaderného zařízení,
- h) sklady a skládky nebezpečných odpadů,
- i) stavby vodních děl s výjimkou staveb podle odst. 1 písm. a) bod 8,
- j) výměna vedení a sítí technické infrastruktury, pokud se nejedná o výměnu sítí technické infrastruktury podle odstavce 1 písm. a) bodu 8,
- k) důlní díla a důlní stavby pod povrchem, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů,
- l) záměry EIA.

Jednoduché stavby

Jednoduchými stavbami jsou stavby nebo zařízení a terénní úpravy, a to

- a) stavby pro bydlení a rodinnou rekreaci, které mají nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví nebo ustoupené podlaží,
- b) podzemní stavby do 300 m² zastavěné plochy a do 3 m hloubky, pokud nejde o stavby technické infrastruktury,
- c) stavby garáží do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m,
- d) reklamní zařízení a stavby pro reklamu,
- e) opěrné zdi do výšky 1 m nebo oplocení do výšky 2 m, které hraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi nebo s veřejným prostranstvím,
- f) stavby pro zemědělství do 30 m² zastavěné plochy a do 7 m výšky, o jednom nadzemním podlaží, nepodsklepené, pokud se nejedná o stavby pro ustájení zvířat nebo chovatelství anebo zemědělské stavby, které mají sloužit pro skladování a zpracování hořlavých látek jako sušičky, sklady hořlavých kapalin, sklady chemických hnojiv a jiné.
- g) stavby pro chovatelství do 60 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, podsklepené nejvýše do hloubky 3 m,
- h) přípojky sítí technické infrastruktury,
- i) výrobky plnicí funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně, pokud nejde o drobnou stavbu,
- j) zásobníky pro zkapalněné uhlovodíkové plyny do celkového objemu 5 m³ určené výhradně pro odběr plynné fáze,
- k) dobíjecí stanice, pokud nejde o drobnou stavbu,
- l) stavby pro využití obnovitelných zdrojů energie s celkovým instalovaným výkonem do 30 kW,
- m) stavby odstavných, manipulačních, prodejních, skladových nebo výstavních ploch od 300 m² do 1000 m², které neslouží pro skladování nebo manipulaci s hořlavými látkami nebo látkami, které mohou způsobit znečištění životního prostředí,
- n) stavby zařízení stavenišť.

Dále se pro účely tohoto zákona jednoduchými stavbami rozumí

- a) součásti a příslušenství jednoduchých staveb, pokud nepřekročí parametry staveb uvedených v odstavci 1,
- b) změny jednoduchých staveb uvedených v odstavci 1, při nichž nedojde k překročení uvedených parametrů,
- c) udržovací práce neuvedené v příloze č. 1,
- d) stavební úpravy pro změny v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby a

nemění se její vzhled,

- e) větší změny dokončené budovy podle jiného právního předpisu s celkovou energeticky vztažnou plochou větší než 350 m².
- f) terénní úpravy do 1,5 m výšky nebo hloubky o výměře nad 300 m² nejvíce však do 1000 m² na pozemcích, které nehraničí s veřejnými pozemními komunikacemi nebo veřejným prostranstvím, pokud nedochází k nakládání s odpady,
- g) terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině do 1,5 m hloubky o výměře nad 300 m² nejvíce však do 20 000 m² v nezastavěném území, které nemají společnou hranici s veřejnou pozemní komunikací,
- h) změny druhu pozemku a způsobu využití pozemků o výměře nad 300 m² nejvíce však do 1000 m².

Za jednoduché stavby se nepovažují

- a) stavby skladů hořlavých látek, pyrotechnických výrobků, střeliva, munice a výbušnin,
- b) stavby pro civilní obranu a požární ochranu,
- c) stavby uranového průmyslu a jaderných zařízení,
- d) sklady a skládky nebezpečných odpadů,
- e) stavby důležité pro obranu a bezpečnost státu,
- f) stavby vodních děl neuvedené v odstavci 1 a 2 nebo v příloze č. 1
- g) záměry EIA.

Vyhrazené stavby

Vyhrazenými stavbami jsou

- a) stavby dálnic,
- b) stavby drah,
- c) letecké stavby,
- d) stavby vodních nádrží s celkovým objemem nad 1 000 000 m³ nebo s výškou vzduší nad 10 m ode dna základové výpusti,
- e) stavby pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních jednotek,
- f) stavby a zařízení přenosové soustavy,
- g) výroby elektřiny o celkovém instalovaném výkonu 100 MW a více,
- h) stavby a zařízení přepravní soustavy,
- i) zásobníky plynu,
- j) stavby a zařízení ropovodů a produktovodů, včetně skladovacích zařízení, která jsou součástí technické infrastruktury produktovodů nebo ropovodů,
- k) stavby k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely,
- l) stavby související s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících výlučně přírodní radionuklidy,
- m) stavby v areálu jaderného zařízení,
- n) stavby určené k nakládání s výbušninami,
- o) stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, a úložná místa pro těžební odpad.

Zdroj: MMR

–Nově budou upraveny čtyři základní druhy projektové dokumentace, tak, aby odpovídaly celkovému konceptu nového stavebního zákona: dokumentace pro povolení záměru; dokumentace pro odstranění stavby; dokumentace pro provádění stavby a dokumentace

skutečného provedení stavby, přičemž na zákonné úrovni se zakotví základní obsah jednotlivých druhů projektové dokumentace, který bude opět v podrobnostech upraven prováděcím právním předpisem. Dokumentaci jednoduchých staveb, jakož i zjednodušenou dokumentaci skutečného provedení stavby (pasport), bude moci zpracovat kromě projektanta také odborně kvalifikovaná osoba.

B.2 Technické normy (ČSN)

Popis současného stavu:

Od 1. 1. 2018 vykonává činnosti související s tvorbou, vydáváním a distribucí technických norem Česká agentura pro standardizaci (ČAS), která byla zřízena jako státní příspěvková organizace Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). ÚNMZ je organizační složkou státu v resortu MPO. Hlavním posláním ÚNMZ je zabezpečovat úkoly vyplývající ze zákonů ČR upravujících technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví a úkoly v oblasti technických předpisů a norem uplatňovaných v rámci členství ČR v EU.

Tvorba technických norem vychází z požadavků profesních komor, státu, jiných zájmových skupin apod. ČAS přijímá požadavek, vyhodnocuje ho, zajistí vytvoření normy (prostřednictvím cca 1 700 smluvních partnerů) a začlení ji do soustavy.

Odkazy na technickou normu v právních předpisech mohou mít z hlediska jejich síly formu odkazu výlučného (povinného) nebo indikativního. České technické normy, obsahující informace o obecně uznávaných technických řešeních, základní zákonné požadavky bezpečnosti konstrukční, materiálové, protipožární, hygienické či ochrany zdraví a životního prostředí, jsou považovány za kvalifikovaná doporučení (nikoliv příkazy) a jejich používání je nezávazné (dobrovolné). Existuje však celá řada případů, kdy je dodržení požadavků konkrétních českých technických norem vyžadováno zákonem nebo podzákonným právním předpisem. Povinnost postupovat při určité činnosti v souladu s českými technickými normami může vzniknout především na základě ustanovení právního předpisu, které stanoví, že ve vztazích upravených tímto právním předpisem je nutno dodržovat české technické normy. V těchto případech již lze o určité závaznosti těchto norem hovořit. (Zdroj: <http://www.unmz.cz/test/problematika-uvadeni-technicky-norem-v-pravnich-predpisech>)

Výlučný odkaz určuje shodu s technickou normou, na kterou se odkazuje, jako jediný způsob splnění příslušného ustanovení daného právního předpisu. V případě indikativního odkazu je shoda s technickou normou jen jedním ze způsobů, jak tyto požadavky splnit. Technická norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek, který však může být splněn jinými prostředky. Dobrovolný charakter používání technických norem tak umožňuje přijímat vyspělá technická řešení a podporuje technologický rozvoj.

Stávající stavební zákon obsahuje odkazy na technické normy v obecné rovině, například v § 160 odst. 2 stanoví: „*Zhotovitel stavby je povinen provádět stavbu v souladu s rozhodnutím nebo jiným opatřením stavebního úřadu a s ověřenou projektovou dokumentací, dodržet obecné požadavky na výstavbu, popřípadě jiné technické předpisy a technické normy a zajistit dodržování povinností k ochraně života, zdraví, životního prostředí a bezpečnosti práce vyplývajících ze zvláštních právních předpisů.*“

Vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů, využívá pro odkazy na technické normy pojem „normové hodnoty“ definovaný v § 3 písm. k): „*konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažený v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky*“. Na tento pojem vyhláška dále navazuje u jednotlivých požadavků na stavby (obdobně také § 3 vyhlášky č. 398/2009 Sb.) a pak obecně v § 55 odst. 2 této vyhlášky (obdobně také § 15 odst. 2 vyhlášky

č. 398/2009 Sb.) (například dle § 9 odst. 1 vyhlášky 268/2009 Sb.: „*Stavba musí být navržena a provedena v souladu s normovými hodnotami ...*“). Kromě toho odkazuje v § 48a v textu na normové hodnoty a v poznámkách pod čarou na příslušné ČSN.

Konkrétní odkazy však stavební zákon ani prováděcí vyhlášky (nad rámec výše uvedených odkazů v § 48a vyhlášky č. 268/2009 Sb.) neobsahuje.

MMR vytvořilo pouze neformální seznam ČSN, které provádějí jednotlivá ustanovení vyhlášek č. 268/2009 Sb. a 398/2009 Sb. Platná právní úprava však neobsahuje oficiální seznam norem, které je nutné dodržet pro naplnění technických požadavků na výstavbu.

ČAS nyní bezplatně zpřístupňuje pouze seznam technických norem, které slouží k naplňování požadavků. Nejsou publikovány plné texty, a to z důvodu ochrany autorských práv k těmto normám, kterou po ČR požadují organizace evropské a světové normalizace, jejichž je ÚNMZ členem (přičemž práva vykonává na základě zřizovací listiny ČAS). Technické normy se nesmí poskytovat zdarma, pokud by to členský stát učinil, byl by vyloučen, tj. jediný legální způsob, jak získat přístup k plným textům technických norem, je jejich nákup²⁴.

Definice problému:

Současný stav vede k vysoké právní nejistotě všech účastníků výstavby, zejména stavebníků, projektantů i dodavatelů staveb, přičemž velkou zátěž klade i na samotné stavební úřady.

Příčinu lze hledat v následujících aspektech:

- nepřehlednost v používání technických norem a nejednoznačné odkazy na normy,
- nedostatečná publicita technických norem, a
- skutečnost, že technické normy v některých případech upravují příliš obecnou problematiku, která systematicky spadá spíše do obecných požadavků na výstavbu regulovaných vyhláškami MMR, a případně i opačný příliš velký detail požadavků uvedených v podzákoných předpisech.

Dále ČSN přímo souvisí s technickými požadavky na výrobky užívané ve stavbách. ČSN, resp. ČSN, EN je nutno doplnit o vlastnosti výrobků nezbytné pro řádné navržení výrobku pro stavby.

Cíl: Zvýšit právní jistotu, snížit náklady na (soudní) spory; zefektivnit tak přípravu či samotné provádění staveb; zpřehlednit soustavu a způsob odkazování na technické normy a zajistit dostatečný přístup k těmto normám.

Návrh variant řešení:

²⁴ Úřad je členem evropských normalizačních organizací CEN (European Committee for Standardization) a CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization). Proto ČR implementovala ochranu autorských práv CEN/CENELEC s přihlédnutím k aktuálním vnitrostátním právním předpisům o ochraně práv duševního vlastnictví zákonem o technických požadavcích na výrobky v § 5 tohoto zákona. Pro obě normalizační instituce platí dokument „Pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací CEN/CENELEC“, který stanovuje, že „členové zejména nesmí bezplatně zpřístupnit publikace včetně jejich národního převzetí a definitivní jazykové verze uživatelům ze široké veřejnosti bez specifického schválení správními radami CEN a/nebo CENELEC.“ Toto ustanovení se vztahuje na všechny evropské technické normy, které vytváří CEN/CENELEC, a všechny jejich formy. Porušení tohoto zákazu pro člena těchto organizací znamená riziko vyloučení. Řízení o vyloučení se v minulosti vedlo např. proti francouzskému AFNOR (L'Association Française de Normalisation), který poskytoval zdarma webový přístup k evropským normám, na něž odkazovaly francouzské právní předpisy. AFNOR pak přestal bezplatný přístup k evropským normám poskytovat. (*Zdroj: ČAS*)

Varianta 0: Zachování současného stavu

Varianta 1: Změna modelu zahrnující přednostní užívání indikativního odkazu, a pouze ve vybraných případech odkaz vylučný; vytvoření databáze, kterou bude ČAS trvale udržovat v aktuální podobě (v databázi budou obsaženy všechny normy, jednotlivé články norem, případně jiné technické dokumenty plnotextově a stát bude přístup sponzorovat²⁵); provedení revize norem; veřejně publikovaný průběžně aktualizovaný systém indikativních odkazů na ČSN či jejich části; text norem je nutno publikovat v časovém rozlišení.

Parciální segmenty Varianty 1 jsou zahrnuty v jednom scénáři, neboť fragmentovaná implementace nedává z pohledu stanoveného cíle smysl.

Identifikace nákladů a přínosů:

Tabulka 17: Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1

Náklady
Jednorázové
–Náklady na technické řešení (ČAS)
–Náklady na naplnění databáze (MMR), revize norem (předpokládána spoluúčast státu)
Opakující se
–Pravidelná aktualizace a údržba (ČAS)
–Sponzorování přístupu k technickým normám (MMR)
Přínosy
Všechny strany podílející se na přípravě či samotné realizaci stavby stavební úřady či DO nevyjímaje
–Zvýšení právní jistoty
–Časové úspory a úspory úkonů plynoucí z existence transparentní databáze technických norem, z jejich provedené revize, z výběru a stanovení technických norem, jejichž splnění bude povinné
–Podpora technologického rozvoje díky upřednostnění indikativních odkazů
–Podpora MSP, které nemohou vynakládat tolik prostředků na sledování právního stavu, konzultanty apod. v porovnání s většími společnostmi

Kvantifikace nákladů:

Varianta 1

Jednorázové náklady

A/ Náklady na technické řešení

Část technického řešení je již hotová, reálně funguje v případě přístupu k normám na elektronickou fakturu. ČAS tak odhaduje jednorázové náklady na rozšíření této části IT řešení na stavební normy pouze ve výši přibližně 0,5 mil. Kč.

²⁵ Sponzorovaný přístup = jedná se o službu, která umožňuje přístup zdarma k vybraným normám na základě jednoduché registrace. Registrující se uživatel je povinný uvést o sobě všechny údaje pravdivě a úplně. Registrace se ověřuje prostřednictvím potvrzovacího e-mailu zasláného na adresu uživatele. Vlastníkem zveřejněných ČSN a držitelem copyrightu je ÚNMZ, v případě převzetí evropské či mezinárodní technické normy do soustavy ČSN je vlastníkem autorských práv ke zpracované publikaci vydávající organizace (CEN, CENELEC, ISO, IEC atp.). Poskytovatelem služby je ČAS. Aplikace slouží ke zveřejnění ČSN, jejichž zpřístupnění široké veřejnosti uhradil ústřední orgán státní správy (gestor normy, sponzor). Zveřejňují se primárně ČSN, které právní předpis stanoví jako závazné formou vylučného odkazu, ve výjimečných případech i normy, o jejichž významu pro širokou veřejnost je gestor normy přesvědčen, a je ochoten přístup k příslušné ČSN sponzorovat. Uživatel potvrzuje, že se seznámil s podmínkami přístupu a s pravidly ochrany osobních údajů. Systém umožňuje stažení ČSN pouze z IP adres, kde země původu je ČR. Zveřejněné ČSN jsou označeny vodoznakem s identifikačními údaji uživatele. Zveřejněné ČSN jsou zpřístupněny pouze pro čtení. České technické normy nebo jejich části nesmějí být rozmnožovány a/nebo rozšiřovány bez souhlasu Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (§ 5, odst. 8, zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky). (Zdroj: ČAS, <https://sponzorpristup.agentura-cas.cz/podminky.aspx>)

Vedle existující technického řešení je třeba vytvořit elektronický nástroj, který zajistí komunikaci Portálu stavebníka, resp. jeho uživatelů s existujícím nástrojem ČSN Online, tak aby uživatelé byli přístupné konkrétní technické normy nebo jejich čísta, které jsou vázány na konkrétní ustanovení prováděcího právního předpisu řešícího obecné požadavky na výstavbu.

Tento krok bude třeba provést v návaznosti/jako součást digitalizace stavebního řízení (DSŘ). Náklady zde mohou dosáhnout 25-50 mil. Kč, kde horní hranice intervalu byla stanovena dle odhadu nákladů na projekt obměny IT systému ČSN online. Celková cena se bude samozřejmě odvíjet od požadavků zadavatele na množství potřebných a vhodných funkcionalit nového systému.

B/ Naplnění databáze norem, revize norem

U této kategorie jednorázových nákladů je předpokládána finanční spoluúčast státu. Jedná se o náklady na zveřejnění norem a naplnění databáze. Pro tvorbu databáze bude třeba zasmluvnit množství odborníků na jednotlivé druhy staveb (pozemní, dopravní, vodní atd.), a v rámci těchto segmentů pak odborníků například na technické zabezpečení budov, tepelnou ochranu budov, vnitřní instalace a další desítky profesí.

Úkol bude muset být řešen ve spolupráci s profesními komorami, ČKAIT, ČKA a dalšími odborníky. Nositelem úkolu by měla být ČAS, aby byla zajištěna efektivní komunikace a koordinace.

Náklady jsou pro MMR/ČAS odhadovány na přibližně 10 mil Kč.

Pravidelné (opakující se) náklady

A/ Pravidelná aktualizace a údržba

Na základě konzultací s ČAS se dá předpokládat, že pravidelnou aktualizaci a údržbu by částečně agentura poskytovala v rámci ceny sponzorovaného přístupu.

B/ Sponzorování technických norem státem

V současné době je v případě přístupu k normám na elektronickou fakturu hrazeno MMR agentuře 7 mil. Kč za obsažených 9 norem. Při předpokladu zachování počtu 160 norem relevantních pro účely dnešního stavebního zákona a vyhlášky 268/2009 Sb. byla ČAS provedena následující kalkulace:

Tabulka 18: Předběžná kalkulace sponzorovaného přístupu pro uživatele stavebních norem

Vstupní parametr	Hodnota
Hodnota poskytovaných ČSN*	88 366,- Kč (pro výpočet zaokrouhlo na 88 000,- Kč)
Počet potenciálních uživatelů**	130 000 (zaokrouhlo na celé stovky)
Minimální částka hrazená za jednoho uživatele (0,5 % z hodnoty poskytovaných ČSN)	441,83 Kč (zaokrouhlo na 440,- Kč)
	57 200 000,- Kč/rok
Sponzor hradí tuto částku za všechny potenciální uživatele, tedy 440 Kč krát 130 000 uživatelů	(oproti výše uvedeným výpočtům je v aktuálním návrhu novely zákona 22/97 S., který půjde do druhého čtení v PSP ČR, poplatek za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům zastropován 23 mil. Kč za rok bez ohledu na to, kolik bude databáze obsahovat norem a kolik bude mít uživatelů.)

Zdroj: ČAS

* cena norem je kalkulována ke 14.1.2019

*** počet aktivních podnikatelů v oboru stavebnictví (podle CZ-NACE obory 41 Výstavba budov a 42 Inženýrské stavitelství) je platný k 31.12.2017 (zdroj: ČSÚ). Zahrmuti jsou i členové profesních komor (ČKAIT, ČKA)*

V této oblasti však od doby zpracování RIA došlo k posunu. Dne 19. 6. 2020 bylo na pořadu 49. schůze PSP ČR druhé čtení návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů. Návrh zákona zůstal nicméně prozatím neprojednán.

Tento návrh obsahuje nové paragrafy týkající se sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům, a to konkrétně:

§ 6c Sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům

(1) Sponzorovaným přístupem k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům se rozumí bezplatné poskytování přístupu k české technické normě nebo jinému technickému dokumentu, které jsou pro účely uvedené ve zvláštním právním předpisu závažné, koncovým uživatelům na základě registrace způsobem umožňujícím dálkový přístup.

(2) Jsou-li česká technická norma nebo jiný technický dokument pro účely uvedené ve zvláštním právním předpisu závažné, zajistí ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, do jejichž působnosti tento zvláštní právní předpis spadá, u Agentury sponzorovaný přístup k této české technické normě nebo jinému technickému dokumentu.

(3) Umožnění sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům sjedná Agentura s ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, do jejichž působnosti zvláštní právní předpis podle odstavce 1 spadá, v dohodě o sponzorovaném přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům.

§ 6d Poplatek za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům

(1) Poplatníkem poplatku za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům je ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, které zajišťují sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům.

(2) Předmětem poplatku za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům je umožnění sponzorovaného přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům.

*(3) Výše poplatku za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům činí **nejvýše 23 000 000 Kč za 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců**, a to na základě počtu zpřístupněných stran české technické normy nebo jiného technického dokumentu a předpokládaného počtu koncových uživatelů. Výši poplatku stanoví prováděcí právní předpis.*

(4) Poplatek za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům je splatný do 30 dnů ode dne účinnosti dohody o sponzorovaném přístupu k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům mezi poplatníkem a správcem poplatku. Nezaplatí-li poplatník poplatek včas a ve správné výši, správce poplatku sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům neumožní a poplatková povinnost zanikne.

(5) Příjem z poplatku za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a jiným technickým dokumentům je příjmem rozpočtu Agentury.

Tj. oproti výše uvedeným výpočtům je v aktuálním návrhu novely zákona 22/97 S., který půjde do druhého čtení v PSP ČR, poplatek za sponzorovaný přístup k českým technickým normám a

jiným technickým dokumentům zastropován 23 mil. Kč za rok bez ohledu na to, kolik bude databáze obsahovat norem a kolik bude mít uživatelů.

Účelem Varianty 1 je mít technické normy transparentně shromážděny na jednom místě tak, aby stavebním úřadům a soudům bylo zřejmé, dodržování jakých povinností vyžaduje stát po všech účastnících procesu, a protože technické normy nelze zpřístupnit bezplatně, měl by tento přístup sponzorovat stát (který stanovuje povinnost).

Sponzorovaný přístup není novinkou, Varianta 1 nepracuje s novým řešením. Naopak je zde řešení, které se v praxi osvědčilo (viz přístup k normám na elektronickou fakturu hrazený MMR), a připravuje se jeho použití v dalších oblastech (například pohřebnictví).

Naprostá většina norem, které tvoří soustavu ČSN, jsou přejímány do soustavy českých technických norem na základě členství ČR v evropských a mezinárodních normalizačních organizacích. Soustavu českých technických norem stát nevlastní, pouze má právo ji užívat na základě uvedeného členství. Výjimkou jsou původní české technické normy, kterých je však z celkového počtu 36 000 norem, které tvoří soustavu ČSN, necelých 5 %. Nadto i tyto normy jsou s těmi převzatými provázány a vyžadují též autorsko-právní ochranu.

Z pravidel členství v evropských a mezinárodních normalizačních organizacích jednoznačně vyplývá, že technické normy nesmí být v žádném případě distribuovány zdarma, tj. mohou se distribuovat po zaplacení poplatku za autorskoprávní ochranu. Porušení tohoto principy by vedlo k vyloučení ÚNMZ, který je národním normalizačním orgánem, z organizací evropské a světové normalizace, čímž by ČR mimo jiných důsledků přestala plnit závazky z primárního práva EU (jedním ze závazků primárního práva je technická harmonizace sblížení technických předpisů, které se děje právě prostřednictvím harmonizovaných technických norem).

Pokud by byl přijat návrh zákona, který byl popsán výše a čeká v PSP ČR na druhé čtení, byla by část Varianty 1 již naplněna.

Kvantifikace přínosů:

V současné době není tato oblast systematicky řešena, technické normy nejsou plnotextově zveřejněné, stavebníci, projektanti nemají jistotu, jaké požadavky mají dodržovat. Klíčovým přínosem Varianty 1 tak bude výrazné zvýšení právní jistoty v oblasti s dalšími pozitivními dopady s vyšší právní jistotou svázanými (snížení administrativních a transakčních nákladů všech dotčených stran, snížení časové náročnosti vyhledávání, redukce soudních výloh atp.). Tímto dojde i ke zlepšení postavení MSP, které nemohou vynakládat tak vysoké prostředky na orientaci v legislativě, poradenství atp. v porovnání s většími společnostmi.

Nelze předpokládat, že dojde k úsporám na straně projektantů a stavebních firem z titulu sponzorování přístupu k povinným technickým normám státem, neboť vedle těchto povinných norem budou dotčené subjekty potřebovat přístup k desítkám dalších nepovinných, a ani to není cílem Varianty 1. Největším přínosem Varianty 1 bude dosažení stavu, kdy bude zcela jasné, jaké požadavky se mají povinně dodržovat, a zjednoduší se a zpřehlední přístup k těmto požadavkům. Součástí vydaných rozhodnutí o povolení stavby často bývá v současné době požadavek, že stavebník se bude řídit příslušnými ČSN. Nyní je tato věta pouze formálním konstatováním. Po implementaci Varianty 1 bude zřejmé, o jaké technické normy se jedná, čím se má stavebník řídit. V případě porušení této veřejnoprávní povinnosti pak bude možné uložit sankce.

Volba varianty a její implementace

Na základě výše uvedené argumentace volíme Variantu 1.

Je zde předpoklad, že vytvoření databáze si může vyžádat dva roky intenzivní práce. Protože databáze technických norem bude obsahovat požadavky ve vazbě na stavební předpisy, realizace přínosů se bude odvíjet od nabytí platnosti a účinnosti nového stavebního zákona.

Reálně na stejném principu již funguje přístup k normám na elektronickou fakturu. V tomto případě funguje nový modul webovských stránek ČAS se seznamem 9 sponzorovaných norem. Pokud chce uživatel vidět plný text normy, musí se pouze přihlásit na základě jednoduché registrace. V záhlaví aplikace je uveden odkaz na MMR, aby bylo zřejmé, že přístup je sice pro uživatele bezplatný, nicméně náklady za něho hradí MMR. Dále je pak v záhlaví uvedeno jméno a emailová adresa uživatele. Tyto prvky jsou povinné a jejich vložení a zobrazení v záhlaví normy vyžadují mezinárodní organizace. Důvodem je potřeba autorskoprávní ochrany norem, neboť pokud by byl stažený text dále nelegálně šířen, bylo by možné dohledat původce.

C. Digitalizace stavebního řízení

Popis současného stavu a definice problému:

Následující část vychází a cituje materiály zpracované v rámci přípravy koncepce digitalizace stavebního řízení a územního plánování. Dle těchto dokumentů je třeba s oblastí digitalizace stavebního řízení a územního plánování pracovat jako s jednou ze základních součástí tzv. eGovernmentu, tedy elektronizace veřejné správy jako klíčového předpokladu jejího efektivního a transparentního fungování.

Komplikovanost přípravy staveb, zdouhavé procesy umístování a povolování staveb v ČR a spojená administrativní zátěž negativně ovlivňuje podnikatelské prostředí a konkurenceschopnost ekonomiky. Je to i proto, že v ČR v současné době neexistuje ucelený informační systém pro výkon stavebních agend, který by umožnil online dostupnost všech potřebných informací a zefektivnění souvisejících procesů.

Na nedostatečný pokrok digitalizace veřejné správy v oblasti umístování a povolování staveb poukazuje opakovaně i Rada Evropská unie, např. naposledy prostřednictvím Specifických doporučení Rady pro rok 2019, jež jsou vydávána jako součást Evropského semestru. Zde Rada doporučuje ČR zaměřit se na digitální infrastrukturu a snížení administrativní zátěže pro investice, vč. zrychlení povolovacích procesů pro infrastrukturní stavby.

V návaznosti na nízkou míru digitalizace vyvstává řada dalších problémů např. v oblasti rozvoje vysokorychlostního internetu, které mají formu málo často sdíleného využívání fyzické infrastruktury elektronických komunikací, nedostatků v zeměpisném mapování dosahu sítí elektronických komunikací dle směrnice 2018/1972 či vyhodnocování potřeb intervencí z ESIF pro podporu budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací.

Z výše uvedených důvodů byla MMR připravena koncepce digitalizace stavebního řízení a územního plánování (dále též „DSŘ“). Jejím cílem je dle koncepčních podkladů zjednodušit opatřování podkladů před zahájením řízení, zajistit vedení elektronického správního spisu s veškerými dokumenty a zjednodušit podání prostřednictvím interaktivních formulářů, umožnit získávání informací o stavu řízení, umožnit správu projektových dokumentací staveb ve standardizovaných formátech (pdf, dwg a BIM), aby bylo možné jejich další využití, umožnit oprávněným osobám přístup k těmto strukturovaným datům pro využití pokročilejších funkcí, jež propojí data o územním plánování, data o území a infrastruktuře s daty o stavbách a řízeních, a tak zefektivnit procesy přípravy, umístování a povolování staveb. Realizace projektů DSŘ umožní mj. sdílení podkladů (projektové či územně plánovací dokumentace a příslušných stanovisek) pro urychlení daného procesu a zvýšenou transparentnost při jejich posuzování

stavebním úřadem či úřadem územního plánování a vyjadřování se k nim z titulu dotčených orgánů.²⁶

Jak bude zřejmé z následujících odstavců, digitalizací stavebního řízení a územního plánování se bude rozumět zavedení ne jednoho informačního systému, nýbrž celé soustavy informačních systémů (dále též „IS“), složené z integrační platformy DSŘ, jejíž součástí bude mj. Portál stavebníka, Informační systém identifikačního čísla stavby a rozhraní na další IS veřejné správy, a dále ze 3 samostatných IS, kterými budou Evidence stavebních postupů, Evidence elektronických dokumentací a Národního geoportál územního plánování. Poslední komponentou DSŘ je IS Digitální mapy veřejné správy (dále též „DMVS“) a na něj navazující digitální technické mapy krajů, jejichž realizace vychází z již schválené novely zákona č.200/1994 Sb., o zeměměřictví.

Při návrhu nové struktury bylo cílem poučit se z minulých chyb i jiných rezortů, kdy se stavěly a soutěžily velké robustní systémy a výsledky byly ne vždy zcela uspokojující. Proto MMR zvolilo cestu menších stavebních bloků, které bude možné v průběhu času modifikovat podle požadavků nové legislativy a praktických potřeb uživatelů. Tato modularita také umožní případné dílčí korekce funkčních a technických požadavků na navrhované řešení, které mohou v budoucnu vyplynout z jednotlivých realizačních projektů. Navrhované řešení je tedy tvořeno jednotlivými funkčními celky (IS veřejné správy), které mohou fungovat i samostatně. Zároveň tento přístup umožňuje postupné budování a spouštění celého konceptu do praxe. Tuto modularitu lze také dle textu návrhu²⁷ využít při prioritizaci jednotlivých komponent, např. v závislosti na skutečném vybudování dnes neexistujících komponent navrhovaného řešení (např. DMVS) nebo zaměřením se na nejproblematictější oblasti povolování staveb, které způsobují největší zdržení nebo komplikace průběhu řízení. Na druhou stranu je třeba zdůraznit naprosto nezbytný aspekt centralizace všech potřebných údajů, jejich formalizace a standardizace pro funkčnost a efektivnost řešení.²⁸ Co se týče rekonstrukce stavebního práva, koncepce ji reflektuje, nicméně není na ní závislá.

²⁶ Návrh realokace ESIF v souvislosti s realizací projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování v České republice. MMR, srpen 2019

²⁷ Popis projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování (DSŘ). Příloha materiálu Návrh realokace ESIF v souvislosti s realizací projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování v České republice. MMR, srpen 2019

²⁸ Popis projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování (DSŘ). Příloha materiálu Návrh realokace ESIF v souvislosti s realizací projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování v České republice. MMR, srpen 2019

Obrázek 20: Schéma komponent DSŘ



Zdroj: MMR

Dle dostupných informací zhruba 80 – 90 % stavebních úřadů disponuje nějakým softwarem pro podporu výkonu stavebního řízení (dále též „SW“). Tyto SW jsou decentralizované a každý stavební úřad jej pořizuje a spravuje na vlastní náklady. Tento stav není pro DSŘ udržitelný, a proto návrh zákona počítá se zavedením nového Informačního systému stavebního řízení (též „agendový IS“, nebo jen „AIS“), který by měl podporu výkonu činností na jednotlivých stavebních úřadech zajistit, tak jako je tomu i u jiných agend výkonu státní správy v oblasti přenesené působnosti.

Jako informační základna, nad kterou bude AIS fungovat, bude zavedeno dalších **5 centrálních informačních systémů DSŘ**²⁹.

Základní komponentou DSŘ bude Integrační platforma, která se bude skládat z několika částí:

- Portál stavebníka – ten bude součástí rodiny portálů veřejné správy a základní komunikační platformou, která umožní prostřednictvím interaktivních formulářů komunikaci se stavebními úřady, úřady územního plánování a dotčenými orgány vč. vlastníků a správců technické infrastruktury, a dále vzdálený přístup oprávněným osobám podle rozsahu jejich práv nahlížet do spisu stavebních úřadů a do digitálních úložišť;
- IS identifikačního čísla stavby - subsystém bude stavebním záměrům a stavbám přidělovat jednoznačný identifikátor (jakési „rodné číslo stavby“), podle kterého bude stavbu možno jednoznačně určit, stejně jako veškerou dokumentaci, která se k ní vztahuje, a jež bude

²⁹ Tj. pro zřejmost pojem „Informační systém stavebního řízení“ není souhrnný pojem pro jednotlivé IS DSŘ, ale jde o další agendový informační systém - AIS.

předmětnou stavbu provázet po celou její existenci;

- Integraci jednotlivých komponent a rovněž napojení na již existující IS veřejné správy bude zajišťovat sada integračních služeb a rozhraní.

Druhou komponentou bude Informační systém evidence stavebních postupů. Tento IS zajistí centrální ukládání a sdílení dat mezi dotčenými orgány, stavebním úřadem a stavebníkem. Umožní evidenci územních nebo stavebních postupů, evidenci úkonů učiněných v rámci územních nebo stavebních postupů, evidenci a ukládání vydaných rozhodnutí a jiných opatření, kterými se končí územní nebo stavební postupy a evidenci stanoviskem vlastníků technické infrastruktury.

Dalším stavebním kamenem nové struktury bude Informační systém evidence elektronických dokumentací. Zde budou uloženy veškeré projektové dokumentace, nutné pro zahájení a průběh řízení, tak i zároveň dokumentace skutečného provedení staveb. IS umožní vést evidenci a ukládat jednoduchý technický popis záměru s příslušnými výkresy, dokumentaci pro vydání příslušných rozhodnutí, dokumentaci pro uzavření veřejnoprávní smlouvy a projektové dokumentace, ve formátu PDF/A (který je dnes standardem pro úřední podání a jako jediný je schopen zajistit dlouhodobou čitelnost a důvěryhodnost), ale i v dalších formátech a standardech (DWG, BIM...). Veřejná správa v ČR dnes nemá pro práci s dokumenty v BIM vhodný online nástroj. Vybudování tohoto datového úložiště a IS tedy povede i ke splnění požadavků plynoucích z koncepce BIM.

Další částí bude Národní geoportál územního plánování. Jeho hlavní úlohou bude zpřístupnit veškeré výstupy územně plánovací činnosti orgánů územního plánování a dalších dat souvisejících s územním rozvojem v ČR v jednotných standardech a umožnit koordinaci a sdílení územně plánovací dokumentace včetně jejich návrhů, územně analytických podkladů a dalších údajů o území v maximální možné míře ve formě otevřených dat a zajistit poskytování dat za téma plánované využití území dle požadavků směrnice INSPIRE. Plány budou zobrazeny v bežešvé podobě, nebudou prezentovány fragmentovaně tak, jak je tomu dnes (dle slov některých investorů „barevné omalovánky“). Národní geoportál územního plánování zároveň také poskytne podporu pro výkon územně plánovací činnosti na jednotlivých úřadech.

Posledním segmentem bude IS DVMS³⁰. Ta poskytne jednotné rozhraní pro zobrazení katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map krajů; vedení seznamu vlastníků, provozovatelů a správců technické infrastruktury, včetně údajů o tom, v jakém území plní povinnost, a vlastníků, provozovatelů a správců dopravní infrastruktury včetně údajů o tom, v jakém území působí. Správcem tohoto informačního systému bude Český úřad zeměměřický a katastrální (ČÚZK).

Centrální IS DSŘ jsou provázány s **komplementárními informačními systémy**:

- Dobudování³¹ IS DTM krajů, které budou vedeny jednotlivými kraji pro svá území, je nezbytnou podmínkou dosažení cílů DSŘ. Součástí aktivity je naplnění IS DTM aktuálními a co nejúplnějšími daty o veškeré dopravní a technické infrastruktuře, a to plošně na území celé ČR. Dále jde také o DTM veřejnoprávních správců technické a dopravní infrastruktury. Jedná se co do obsahu o časově a finančně nejnáročnější

³⁰ viz zákon č.200/1994 Sb., o zeměměřičství, ve znění zákona č.47/2020 Sb.

³¹ Ačkoli technické mapy již zavedla většina měst, krajů a některé obce, jejich plnému využití zejména v přípravě, povolování a umístění staveb brání skutečnost, že nejsou standardizované, nejsou k dispozici plošně na celém území ČR, datové zdroje jsou roztržité, k datům chybí jednotný přístup a data nejsou úplná a aktuální.

komponentu, jejíž naplnění konkrétními daty předpokládá zapojení státní správy, samosprávy, právnických i fyzických osob vlastnících podklady týkající se technické a dopravní infrastruktury.

-IS pro veřejné služby a služby veřejné správy INSPIRE (dále „ISSI“), který zajistí poskytování dat z DTM dle požadavků směrnice INSPIRE, pořizuje Ministerstvo vnitra.

-IS mapování bílých, šedých, černých míst (též „Mapování VRI“).

Jak bylo uvedeno výše, 80 - 90 % stavebních úřadů je vybaveno nějakým softwarem pro podporu výkonu stavebního řízení. Ne vždy dle konzultací vybavení stavebních úřadů odpovídá parametrům pro možnost zavedení DSŘ. Navíc, v návaznosti na změnu stavebního zákona, by tento SW musel tak jako tak být výrazně pozměněn. Tj. počítá se s tím, že součástí digitalizace bude muset být i zajištění centrálního SW - Informačního systému stavebního řízení, dovybavení prvoinstančních stavebních úřadů HW nutným pro práci s elektronickou projektovou dokumentací, či zajištění dostatečné konektivity.

Samostatnou kapitolou je vznik Nejvyššího stavebního úřadu, pro který bude nutné zajistit kompletní SW i HW vybavení. Pokud jde o SW, tak kromě běžného kancelářského SW půjde o elektronický systém spisové služby, personální systém a ekonomický SW (EKIS).

Je třeba upozornit, že základní rámec digitalizace stavebního řízení již byl v rámci legislativního procesu projednán a schválen, a to zákonem č. 47/2020 Sb., který s účinností od 1. 7. 2023 kodifikuje základní prvky a principy digitalizace tak, jak jsou popisovány i v tomto materiálu, včetně vzniku výše uvedených centrálních informačních systémů (s výjimkou Informačního systému stavebního řízení).

Schválená novela stavebního zákona a zákona o zeměměřictví, provedená zákonem č.47/2020 Sb., koresponduje s paralelně připravovanou rekodifikací veřejného stavebního práva – s ohledem na ni je návrh koncipován jako procesně neutrální a úprava je v maximální možné míře koncentrována do jedné části stavebního zákona, aby mohla být následně s minimálními věcnými úpravami převzata do rekodifikačního předpisu. S ohledem na potřebu zahájení budování příslušných systémů a čerpání dostupných prostředků z evropských fondů však nebylo možné vyčkávat s přijetím právní úpravy DSŘ až na připravovanou rekodifikaci.

Rámec financování projektů DSŘ se opírá o realokaci finančních prostředků z fondů EU. Vláda ČR původně schválila realokaci z OP PIK do IROP na projekty DSŘ, nicméně v důsledku krize koronaviru bylo rozhodnuto, že volná alokace OP PIK bude využita v rámci programu na podporu podnikatelů, kteří byli zasaženi probíhající pandemií. V důsledku této změny bude předložen ke schválení návrh na vnitřní realokaci v rámci IROP pro financování projektů DSŘ přímo z volné alokace programu.

Pro financování komplementárních projektů DTM jsou připraveny finanční prostředky určené pro budování širokopásmového internetu. Z těchto prostředků je na projekty DTM plánována alokace 2,5 – 3 mld. Kč, a to primárně na upgrade či pořízení nového SW/HW a na pořízení a revizi dat, které v DTM chybí či jsou nedostačující.

Tabulka 19: Rozpočet projektů DSŘ (mil. Kč)

Název	Finanční částka celkem	Hardware	Procento z celkové částky	Software	Procento z celkové částky	Vedlejší rozpočt. náklady*	Procento z celkové částky
Integrační platforma DSŘ ³²	347	80	23 %	250	72 %	17	5 %
IS evidence rozhodnutí ³³	198	51	26 %	137	69 %	10	5 %
IS pro správu projektových dokumentací ³⁴	248	64	26 %	171	69 %	13	5 %
Národní geoportál územního plánování ³⁵	199	46	23 %	143	72 %	10	5 %
IS DMVS	230	92	40 %	98+40	60 %		
Celkem	1 222	333		839		50	

Zdroj: MMR

* Pořízení koncových HW zařízení (PC stanice, notebooky, tiskárny, atp.), výdaje na zpracování studie proveditelnosti, výdaje na zpracování zadávacích podmínek k zakázkám a na organizaci výběrových řízení, výdaje na služby odborné konzultace a dozoru implementace pořizovaného IS včetně projektového řízení, ověření specifikace dodaného HW, výdaje na migraci a pořízení dat, výdaje na stavební úpravy bezprostředně související s realizací projektu, povinná publicita.

Obrázek 21: Zdroje financování komponent DSŘ (mil. Kč)

Centrální IS DSŘ	CZV	EU	Národní	Realizátor	Zdroj financování
IS DMVS	230	186	44	ČÚZK	IROP – realokace
Integrační platforma DSŘ	347	281	66	MMR	IROP – realokace
IS evidence stavebních postupů	198	160	38	MMR	IROP – realokace
IS evidence elektronických dokumentací	248	201	47	MMR	IROP – realokace
Národní geoportál ÚP	199	161	38	MMR	IROP – realokace
Celkem	1222	989	233		
Agendový informační systém	400			MMR	

Komplementární IS	CZV	EU	Národní	Realizátor	Zdroj financování
IS Mapování VRI	20	16	4	ČTÚ	IROP – realokace
DTM krajů	2353	2000	353	Kraje	OP PIK
DTM správci TI/DI	625	500	1215	správci TDI	OP PIK
ISSI (dříve ISTI)	~100	~80	~20	MV	IROP – 26. výzva

Pozn.: 1/ Vedle výše uvedených jednorázových pořizovacích nákladů je nutno počítat také roční provozní náklady. Pro IS DMVS jsou provozní náklady odhadnuty na 33 mil Kč ročně. U ostatních centrálních IS DSŘ velmi hrubým odhadem 20 % pořizovacích nákladů ročně, a to po uvedení do provozu v r. 2023. 2/U nákladů krajů na provoz DTM se předpokládá řešení příspěvku dle připravované Metodiky pro stanovení režijních nákladů na výkon státní správy v přenesené působnosti³⁶. 3/ Jako širší infrastrukturní předpoklad pro provoz celého řešení bude potřeba pamatovat na posílení kapacity IS Datových schránek, Centrálního místa služeb a Komunikační infrastruktury veřejné správy. 4/Pro nejširší využití přínosů DSŘ bude z operačních programů programového období 2021-2027 možno podpořit zavádění nových standardů DSŘ, zejm. jde o podporu zavádění informačního modelování staveb (BIM) v podnicích, konverzi dat územních plánů na jednotný standard a podporu zavádění systémů využívajících BIM ve veřejné správě, popř. doplňování DTM.

Zdroj: Digitální rada MMR (upraveno dle výsledku jednání), MMR, březen 2020

Co se týče zapojení IS vybudovaných v rámci DSŘ do eGovernmentu, lze citovat RIA k návrhu zákona o právu na poskytnutí digitální služby. Dle RIA disponuje Česká republika v rámci EU

³² Portál stavebníka, utility report, integrační platforma, informační systém identifikačního čísla stavby

³³ Datové úložiště rozhodnutí, kolaudací a vyjádření dotčených orgánů

³⁴ Datové úložiště projektové dokumentace

³⁵ Informační systém územního plánování

³⁶ <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSBN7JM5UJ>

„jedním z nejnejkvalitnějších a nejkomplexnějších technologických řešení na úrovni tzv. back office, tedy na straně veřejné správy. V letech 2008 až 2013 se podařilo úspěšně vybudovat a uvést do ostrého provozu ucelený a komplexní systém, jenž vytvořil základ pro Propojený datový fond orgánů veřejné moci obsahující referenční a autoritativní údaje o každém občanovi ve všech jeho možných životních situacích, a to tak, jak jsou mu definována jeho práva a povinnosti dle právního řádu ČR.

Česká veřejná správa disponuje uceleným systémem, jehož základem jsou základní registry veřejné správy a k nim bezpečně připojených více než pět tisíc agendových informačních systémů veřejné správy. Na jednom místě tak každý úřad a úředník, který je k tomu oprávněn zvláštními zákony, získá veškeré potřebné údaje nezbytné pro výkon konkrétní agendy, tedy naplňování práv a povinností občanů, a to samozřejmě souběžně s ochranou zájmů státu, definovanou zákony a podzákonnými předpisy. Navíc veřejná správa disponuje dalšími nástroji, které umožňují nezbytnou komunikaci mezi veřejnou správou a občanem provádět bezpečně, garantovaně a opět efektivně. Pro bezpečnou a garantovanou komunikaci je vybudovaný Informační systém datových schránek, který jako jediný může právně garantovat průkaznost uskutečněné obousměrné či jednosměrné komunikace mezi orgánem veřejné moci a občanem. Veškeré nezbytné informace o řešení jednotlivých životních situací, včetně open dat, je pak možné občanům nabízet přívětivou a návodnou formou prostřednictvím Portálu veřejné správy. Na druhou stranu pro občany, kteří o využívání moderních technologií zájem nejeví, disponuje Česká republika širokou škálou digitálních služeb, které jim mohou být poskytovány asistovanou formou na kontaktních místech veřejné správy.

Základem pro fungující eGovernment je však kromě digitalizace procesů a vhodné konektivity také dostatek digitálních služeb veřejné správy.

Veřejně dostupné zdroje uvádí, že Česká republika v digitalizaci veřejné správy „výrazně zaostává za čelem Evropské unie a zejména pak za severskými lidry v digitalizaci. V některých aspektech, jako je například rozšíření služeb eGovernmentu, zaostává Česká republika dokonce i ve srovnání se zeměmi východní a jihovýchodní Evropy a dalšími nově přistoupivšími členy Evropské unie. Klesající trend, který můžeme sledovat v posledních pěti letech, nelze přisuzovat pouze nízké podpoře ze strany tuzemských odpovědných institucí, nýbrž také výrazně vyšší aktivitě ostatních evropských států. Jako vzor jsou často uváděny Estonsko, Velká Británie a skandinávské země.“

Jak však RIA upozorňuje, „žádná z těchto zemí – i přes nesporné úspěchy na poli rozvoje eGovernmentu – nedisponuje tak kvalitním a komplexním propojeným datovým fondem orgánů veřejné moci a nemá vybudovány tak kvalitní a moderní publikační a komunikační agendové informační systémy veřejné správy jako Česká republika.“

Tj. podmínky pro DSŘ vytvořeny jsou a byly kodifikovány již zmíněným zákonem č.47/2020 Sb. Příslušné instituce vyvíjí snahu, aby DSŘ byla dotažena do úspěšného konce. Výše uvedené náklady však nevzniknou v důsledku případného přijetí nového zákona upravujícího vztahy v oblasti územního plánování a výstavby. Nelze je považovat za náklady vyvolané návrhem zákona.

Co by mohlo být považováno za náklady indukované novým předpisem, jsou případné výdaje na potřebné technické vybavení (hardware) stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Nákladem vyvolaným návrhem zákona bude nákup software (licence), tj. agendového informačního systému, který bude muset obsahovat funkcionality dle institutů v novém zákonu, včetně elektronického systému spisové služby či propojení do dalších informačních systémů veřejné správy. Tato kategorie nákladů bude hodnocena v následující části.

Cíl: Automatizace procesu stavebního řízení a územního plánování a současně možnost sdílení podkladů, v tomto případě projektové či územně plánovací dokumentace a příslušných stanovisek, pro urychlení daného procesu a zvýšenou transparentnost při jejich posuzování stavebním úřadem.

Návrh variant řešení:

Vzhledem k tomu, že vznik centrálních informačních systémů (Portál stavebníka, IS Identifikačního čísla stavby, IS Evidence správních postupů, IS Evidence projektových dokumentací, Národní geoportál územního plánování i Digitální mapa veřejné správy a Digitální technické mapy) již byl schválen zákonem č. 47/2020 Sb., je třeba jej považovat za současně platný stav. Pro účely tohoto materiálu tedy budeme posuzovat náklady a přínosy zavedení centrálního Informačního systému stavebního řízení (AIS) a vzniku Nejvyššího stavebního úřadu jako nového centrálního orgánu státní správy.

Varianta 0: Zachování současného stavu. To znamená nepořizování nového IS stavebního řízení (AIS), ale využití stávajícího vybavení stavebních úřadů.

Vzhledem k rekodifikaci a změně stavebního práva by muselo u všech v současné době využívaných SW dojít k zásadním úpravám jak z hlediska procesního, tak i technického, protože by musely být propojeny s centrálními informačními systémy. Dále by musely být tímto SW dovybaveny i stavební úřady, které v současnosti žádným SW pro podporu výkonu stavebního řízení nedisponují, a samozřejmě i všechna pracoviště Nejvyššího stavebního úřadu. Lze očekávat, že souhrnné náklady na tyto úpravy by mohly převýšit náklady na pořízení zcela nového jednotného Informačního systému stavebního řízení. Navíc je zde značné riziko z hlediska reálné funkčnosti, při propojování x lokálních instalací SW různých dodavatelů na centrální informační systémy.

Varianta 1: Vybavení stavebních úřadů – HW, SW postavený dle procesů a požadavků nového stavebního zákona atp. (viz níže)

Identifikace a kvantifikace nákladů a přínosů:

S implementací nového zákona mohou být spojeny náklady jednorázové investiční i náklady provozní. Administrativní náklady nepředpokládáme, respektive jsou záporné, a budou proto patřit do kategorie přínosů.

I s ohledem na probíhající digitalizaci veřejné správy (vyplývající např. ze zákona o právu občana na digitální služby) by musela veřejná správa počítat s rozvojem SW a HW, stejně tak jako s dostatečně kapacitním připojením k internetu i bez rekodifikace. DSŘ je jednou ze součástí tohoto procesu digitalizace veřejné správy (viz údaje k eGovernmentu výše). Ne všechny náklady uvedené níže tak budou vyvolány pouze rekodifikací, lze předpokládat že k posunu by muselo dojít i bez rekodifikace. Nicméně protože tyto náklady nelze rozdělit do příslušných částí, uvedeme je dále jako celek s tím, že mají charakter maximální hodnoty.

Odhad nákladů na SW SÚ

Dle specifikace procesů, které mají být po rekodifikaci zajištěny, bude potřeba upřesnit náklady na nový centrální IS stavebního řízení. Aktuálně odhad ceny nového IS stavebního řízení po rekodifikaci činí 400 mil. Kč. Jde o fixní pořizovací náklady na nový IS stavebního řízení, včetně pořízení potřebného HW (servery), které nebudou závislé na počtu pracovišť atp. a neměly by se příliš změnit (tento odhad byl označen odborníky v dané oblasti jako odpovídající)³⁷.

³⁷ Věcně je zahrnuta i možnost čtení stavebního deníku elektronicky.

Výše uvedená částka obsahuje pořizovací náklady bez provozních výdajů. U této položky lze dle konzultací počítat s náklady na údržbu HW i SW (maintenance) ve výši cca 20 % z pořizovací ceny ročně.

Odhad nákladů na SW vybavení Nejvyššího stavebního úřadu

Návrh zákona předpokládá zřízení Nejvyššího stavebního úřadu a jeho organizačních jednotek. Pro účely jejich provozu bude nutné zajistit informační podporu nejen pro výkon působnosti v oblasti stavebního řízení, ale i další interní funkce. To představuje pořízení Legislativně udržované ekonomické a administrativní informační platformy.

Odhad nákladů pro Významný informační systém (VIS) Legislativně udržované Ekonomické a administrativní informační platformy (LEP). Ke dni spuštění je garantována shoda s požadavky unijní i národní legislativy pro první rok provozu, následné legislativní změny budou dále řešeny v rámci rozvoje systému.

Systém je realizován jako cloudová služba v Bezpečné cloudové platformě (BCP) realizované v souladu s požadavky stanovenými zákonem č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti pro zajištění potřeb organizace v oblasti personalistiky, práce a mezd (PAM), Ekonomiky a účetnictví (EKIS) a Elektronické spisové služby (eSSL). Součástí kalkulace je vyčíslení nákladů na provozní podporu operátorů a zajištění realizace rozvojových požadavků. Systém disponuje standardizovaným rozhraním pro integraci na další Agendové informační systémy provozovatele.

Parametry bezpečného provozně a legislativně udržovaného informačního systému typu VIS pro OSS - Legislativně udržované Ekonomické a administrativní integrační platformy (LEP)

Položka	Jednotka	Dílčí cena v Kč	Počet uživatelů	Počet dnů	Náklady za 1 rok	Počet let	Cena v Kč celkem
Poplatek (SaaS) za den přístupu úředníka k LEP	1 už. / den	150	1600	200	48 000 000	4	192 000 000
Poplatek (PaaS) za den přístupu úředníka k Bezpečné Cloudové Platformě (BCP) pro VIS (provozní) prostředí pro LEP	1 už. / den	25	1600	200	8 000 000	4	32 000 000
Hotline a servicedesk k platformám LEP a BCP (HSP)	HSP/den	10 000	2	200	4 000 000	4	16 000 000
Vedení projektu včetně bezpečnostní části (VPB)	VPB/den	25 000	2	100	5 000 000	4	20 000 000
Plánovaná agendově specializovaná služba k platformám LEP a BCP (PSP)	PSP/den	20 000	1	50	1 000 000	4	4 000 000
Neplánovaná agendově specializovaná služba k platformám LEP a BCP (NSP)	NSP/den	25 000	1	20	500 000	4	2 000 000
Neplánovaná urgentní specializovaná služba k platformám LEP a BCP (USP)	USP/den	40 000	1	20	800 000	4	3 200 000
Celkem					67 300 000		269 200 000

Zdroj: MMR

Odhad nákladů na HW a další vybavení pracovního místa

Tato položka bude započítána v části Veřejná správa. U každého pracovního místa bude kalkulováno s jednorázovým výdajem 100 000 Kč. Tato částka vychází i z předpokládaného standardu vybavení pracoviště SÚ po DSR, které by mělo být následující:

- Výkonný počítač, klávesnice, myš, monitor velký;
- Vybavení jednací místnosti SÚ (dataprojektor, promítací plátno, notebook);
- Plotr;
- Notebook, tablet – v počtu min. dvou kusů na úřad (pro kontrolní prohlídky, veřejná jednání atp.);
- Kopírka a skener;
- Fotoaparáty;
- Čtečka čárového nebo QR kódu;
- Prohlížeče PDF, BIM a dalších formátů.

Tabulka 20: Odhad průměrných cen dle zkušeností MMR

Vybavení	Cena	Komentář
Výkonný počítač a příslušenství	35 500	
Vybavení jednací místnosti	57 800	
Skener	55 860	scanner formát A1
Plotr	20 000	formát A1
Notebook	19 290	cena za jeden notebook
Tablet	7 199	Cena za jeden tablet
Multifunkce A3	29 290	A3, barevná, síťový tisk a skenování
Fotoaparáty	0	součást mobilního telefonu
Čtečka čárového nebo QR kódu	1 000	
Prohlížeče PDF, BIM a dalších formátů	0	prohlížeče většinou zdarma
S tím související zaškolení relevantních pracovníků	5 000	Částka za 1 osobu

Zdroj: MMR

Přínosy digitalizace obecně budou mít formu časové úspory, snížení administrativní zátěže, zefektivnění především povolovacích procesů, lepší dostupnosti informací, vyšší transparentnosti procesů, možnosti sledování a hodnocení výkonnosti pracovníků či posílení práva účastníků povolovacích řízení a dalších, kteří budou moci přistupovat do spisů vzdáleně a realizovat tak své právo nahlížení do spisu z pohodlí domova či vlastního působiště. V České republice v současné době neexistuje ucelený informační systém pro výkon stavebních agend, který by umožnil dostupnost (on-line) všech potřebných informací. Mezi hlavní benefity tak patří:

- zjednodušení souběžné práce všech orgánů veřejné moci podílejících se na výkonu agend podle stavebního zákona;
- zvýšení uživatelského komfortu všech účastníků i orgánů veřejné moci;
- zlepšení kontroly nakládání s dokumenty včetně jasného zachycení odpovědnosti konkrétních osob za konkrétní úkony;

- jednodušší příprava podkladů pro žádosti o stavební povolení pro stavebníky a v důsledku toho i očekávané zkrácení stavebního řízení
- zvýšení kompletnost spisů;
- vytvoření efektivního nástroje kontroly procesních postupů veřejné správy a pojistky proti zneužití procesního práva;
- efektivní sledování a jednoduché a nenákladné vyhodnocování statistických údajů o úkonech v různé struktuře, systematické shromažďování a vyhodnocování údajů jednotným informačním softwarem (příp. různými softwary aplikujícími stejná pravidla) s minimálním administrativním zatížením samotných zaměstnanců;
- při provázání na workflow IS či mzdové a personální systémy vytvoří efektivní analytický nástroj pro personalisty;
- podpora jednotného výkonu státní správy v oblasti stavebního práva;
- vytvoření databáze skutečného provedení staveb, využitelné pro krizové řízení, budoucí vlastníky, integrovaný záchranný systém atd.

Ve finále pak dojde k realizaci obecných přínosů výše.

Účinnost nového stavebního zákona je navržena ke stejnému datu, jako byla stanovena účinnost ustanovení již schválené novely stavebního zákona³⁸, která kodifikovala základní pilíře DSŘ. Díky tomu by nemělo dojít k legislativnímu konfliktu při zavádění jednotlivých informačních systémů, a přitom je možné proces DSŘ začít co nejdříve z důvodu zapojení evropských zdrojů do financování (zdůvodnění výše). Časový rámec pro přípravu legislativy v rámci rekodifikace je již nyní velmi napjatý, tj. urychlit tento proces též nelze. Je vázán zněním usnesení vlády.

³⁸ provedená zákonem č.47/2020 Sb.

Obrázek 22: Předpokládaný harmonogram rekodifikace versus DSŘ



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Harmonogram rekodifikace veřejného stavebního práva - platnost stavebního zákona do 1. 1. 2021 - úplná účinnost 1. 7. 2023

Harmonogram nepředpokládá žádné problémy a vracení v rámci legislativního procesu

Č. Krok	Začátek	Konec	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023						
			3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	
1 Základní teze Rekodifikace veřejného stavebního práva		IX.17	■																		
2 Zřízení Kolegia ministryně ¹ , zasedání kolegia	XI.17			■																	
3 Zřízení pracovních skupin náměstkyně ministryně, zasedání skupin	II.18				■																
4 Materiál Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace		IX.18			■																
5 Pověření Hospodářské komory spoluprací na přípravě rekodifikace		X.18				■															
6 Návrh věcného záměru zákona ² + RIA ³	IX.18	I.19				■															
7 Vnitřní připomínkové řízení k věcnému záměru v rámci MMR		I.19					■														
8 Meziresortní připomínkové řízení k věcnému záměru (min. lhůta 15 pracovních dnů)	II.19	II.19						■													
9 Vypořádání připomínek z meziresortního připomínkového řízení, řešení rozporů ⁴	III.19	III.19							■												
10 Projednání návrhu věcného záměru zákona v komisích a plénu LRV (lhůta 60 dnů) ⁵ a úpravy materiálu dle připomínek LRV	IV.19	VI.19								■											
11 Schválení věcného záměru vládou		24.VI.19									■										
12 Zpracování návrhu stavebního zákona a změnového zákona (paragrafového znění) ⁶	VII.19	15.XI.19										■									
13 Vnitřní připomínkové řízení k paragrafovému znění v rámci MMR	16.XI.19	30.XI.19											■								
14 Meziresortní připomínkové řízení k návrhu zákona (min. lhůta 20 pracovních dnů)	XII.19	XII.19												■							
15 Vypořádání připomínek z meziresortního připomínkového řízení, řešení rozporů ⁴	I.20	V.20													■						
16 Projednání návrhu zákona v komisích a plénu LRV (lhůta 60 dnů) ⁵ a úpravy materiálu dle připomínek LRV	V.20	VI.20														■					
17 Schválení návrhu zákona vládou => vládní návrh zákona		VIII.20															■				
18 Předložení vládního návrhu Parlamentu		IX.20																■			
19 Projednání zákona v Poslanecké sněmovně (výbory v 1. čtení zpravidla do 60 dnů, pak 2. a 3. čtení) ⁹	IX.20	XII.20																	■		
20 Projednání zákona v Senátu (usnesení do 30 dnů) ⁹	I.21	II.21																		■	
21 Podpis prezidenta republiky		II.21																			■
22 Publikace ve Sbírce		III.21																			■
23 Legisvakance lhůta, platnost zákona	III.21	VI.23																			■
24 Účinnost zákona nutná pro vytvoření struktury státní stavební správy a zajištění zázemí pro její plné fungování (obslužných agend)	III.21	VI.23																			■
25 Úplná účinnost zákona	1.VII.23																				■

Podmínkou fungování nové struktury státní stavební správy je digitalizace procesů, která je základním kamenem rekodifikace stavebního práva jak je uvedeno v RIA. Digitalizace stavebního řízení a územního plánování bude připravena 1.7.2023.

Právní ukotvení digitalizace stavebního řízení a územního plánování je v zákoně č. 47/2020 Sb.

Podle RIA je nutné zajistit kvalitní zázemí pro fungování státní stavební správy v předstihu (fungování obslužných agend), aby nedošlo k dočasnému výpadku povolenacích procesů podle stavebního zákona.

¹ pro místní rozvoj k rekodifikaci veřejného stavebního práva

² včetně přehledu dotčených právních předpisů, zhodnocení stávající právní úpravy, návrhu věcného řešení, promítnutí věcného řešení do právního řádu...

³ Podrobná analýza právního a skutkového stavu včetně zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu (RIA)

⁴ Délka tohoto procesu se bude odvíjet od množství připomínek, uveden je ambiciózní odhad. V případě předložení do vlády s rozporů může být lhůta kratší, bylo by však nutné změnit rozhodnutí pana premiéra nepředkládat materiály s rozporů. Může nastat i případné opakované meziresortní připomínkové řízení a projednání připomínek a řešení rozporů (viz čl. 5 odst. 12 Legislativních pravidel vlády), které by prodloužilo předpokládaný čas.

⁵ Legislativní rada vlády může projednání přerušit a vyzvat předkladatele k předložení upraveného znění, a to i opakovaně, což by prodloužilo předpokládaný čas.

⁶ Změnový zákon připraví jednotlivé resorty, kterých se rekodifikace veřejného stavebního práva dotkne. Toto bude uloženo vládou již před schválením věcného záměru zákona.

⁷ Je pravděpodobné, že návrh zákona bude nutné podrobit připomínkám Evropské komise (viz článek 2a Legislativních pravidel vlády), což by prodloužilo předpokládaný čas.

⁸ Může dojít k vrácení návrhu vládě, což by mohlo prodloužit předpokládaný čas.

⁹ Může dojít k vrácení návrhu Poslanecké sněmovně, což by prodloužilo předpokládaný čas.

Zdroj: MMR

Následující tabulka uvádí časovou souslednost z pohledu vybavování příslušných úřadů SW a HW.

Tabulka 21: Časové souvislosti rekonstrukce (MTZ rekonstrukce³⁹) a DSŘ

Potřeba zajistit SW stavebních úřadů:

*Nový agendový IS, který bude po spuštění DSŘ zapojen do struktury viz Chyba! Nenašel jsem zdroj odkazů..
Návrh IS bude řešen samostatným projektem MMR (soutěž o návrh).*

Řešit bude třeba dobůh řízení započatých před 1. 7. 2023 a bud' zajištění datové migrace řízení započatých před 1. 7. 2023 do nových centrálních IS DSŘ a vytvoření funkčnosti nového agendového IS, které umožní také dobůh započatých řízení, nebo předání⁴⁰ stávajících agendových IS na NSÚ, včetně dat, které SÚ vyprodukovaly při výkonu činností státní správy v přenesené působnosti, a dohoda o způsobu jejich provozování v rámci NSÚ pro dobůh starých řízení.

NSÚ také musí být vybaven dalším běžným SW, jako běžný kancelářský SW, spisová služba, personální SW, ekonomický systém atd.

Potřeba zaškolit pracovníky stavebních úřadů na obsluhu nového agendového IS.

Potřeba zabezpečit HW vybavení a konektivitu stavebních úřadů.

Bude potřeba NSÚ od počátku vybavit základní výpočetní technikou, která bude splňovat technické parametry pro DSŘ. Nejpozději po nasazení DSŘ pak bude třeba doplnit některé dodatečné vybavení (druhý monitor pro každého úředníka, čtečka čárového nebo QR kódu, plotr, skener). NSÚ musí být též od počátku vybaven běžnou kancelářskou technikou, jako kopírka, vnitřní datová síť, telefony, mobilní telefony atd.

Aby byl dodržen harmonogram, je třeba veškeré finanční záležitosti nové kapitoly státní stavební správy řešit s velkým předstihem. Nicméně stále je třeba respektovat omezení plynoucí ze zákona 219/2000 Sb., o majetku ČR, dle kterého se proces materiálního vybavování stavebních úřadů může rozběhnout až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona. Existuje tedy určité riziko, že by skutečná délka trvání realizace materiálně-technického zabezpečování stavebních úřadů v rámci procesu rekonstrukce mohla být delší.

Důraz je tedy kladen především na proces, který můžeme nazývat „digitální“ integrací – tj. všechny příslušné strany budou mít přístup k potřebným dokumentům, které budou uloženy na jednom místě, a budou tak moci koordinovat své názory na jednu a tu samou verzi dokumentace záměru. Další čas se ušetří způsobem komunikace – tj. přechodem od osobních návštěv úřadů k elektronické komunikaci, i když zákon samozřejmě nevyklučuje možnost osobního podání (ve vazbě na nedávno schválený zákon o digitální službě).

³⁹ Realizace materiálně-technického zabezpečení rekonstrukce (MTZ rekonstrukce = příprava nové kapitoly SR - NSÚ)

D. Procesní aspekty

Definice problému: Zdlouhavý a komplikovaný povolovací proces (viz kapitola Popis současného stavu)

Návrh variant řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu

Varianta 1: Integrace povolovacího řízení

Na základě žádosti žadatele o povolení stavby by bylo vedeno pouze jedno správní řízení o povolení stavby, směřující k vydání jediného rozhodnutí o povolení stavby, které by jej pak přímo opravňovalo k uskutečnění záměru. Řízení o povolení stavby by bylo zahájeno na žádost žadatele, ke které by žadatel přiložil dokumentaci v rozsahu a obsahu dnešní dokumentace pro vydání územního rozhodnutí doplněné o některé další konkrétní požadavky pro realizaci stavby a další případné podklady v rozsahu stanoveném ve stavebním zákoně a dalších složkových zákonech. Po vyjádření všech DO (které by ve větší části byly integrovány do státní stavební správy v případě volby varianty nové institucionální struktury – viz dále) by stavební úřad projednal stanoviska, námítky a připomínky.

Stavební úřad by měl rozhodnout o návrhu nejpozději a) do 30 dnů od zahájení řízení v případě jednoduché stavby, b) do 60 dnů od zahájení řízení v ostatních případech, c) do 120 dnů ode dne zahájení řízení v případě záměru EIA. Lhůty by však bylo možné před jejich uplynutím usnesením prodloužit nejdéle o dalších 30 dnů, nebo nejdéle o dalších 60 dnů v řízení s velkým počtem účastníků, v řízení o povolení záměru EIA nebo v řízení o povolení záměru, který podléhá zákonu o integrované prevenci.

Žadatel by měl po získání pravomocného povolení stavby zákonem uloženou povinnost vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby, podle které se bude stavba provádět.

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 1

Náklady budou u této varianty vznikat v případě, že bude jako podklad pro započítání řízení před stavebním úřadem požadována podrobnější projektová dokumentace, než je tomu v současné době. Tyto náklady můžeme případně odhadnout jako násobek podílu případů, kdy byla v minulosti zamítnuta žádost o územní rozhodnutí či projektová dokumentace musela být přepracována z jiných důvodů, 1 - 1,5 % investičních nákladů projektu a koeficientu, který zohledňuje to, že změna projektové dokumentace je méně náročná než vypracování nové projektové dokumentace. Průměrnou výši tohoto nákladu odhadujeme na 0,375 % investičních nákladů (za předpokladu, že přepracování dokumentace stojí 1/2 vypracování nové a že podíl případů, kdy byla v minulosti zamítnuta žádost o územní rozhodnutí či projektová dokumentace musela být přepracována z jiných důvodů, je 50 %).

Hlavní přínosy varianty 1 opět přímo souvisí se zrychlením povolovacího procesu. Protože hodnotu přínosů této věcné varianty nelze oddělit od ostatních opatření, vše je opět uvedeno v závěrečné souhrnné tabulce.

Na základě mnoha jednání (viz kap. Konzultace) bylo nakonec zvoleno řešení jednoho správního rozhodnutí, přičemž míra integrace vyjádření DO nebude 100%. Tato skutečnost je řešena v kap. E.2. Povolovací proces se tak zkrátí méně než v případě 100% integrace (viz závěrečný souhrn v závěru této RIA). U většiny DO (vyjma vyjádření památkových úřadů) dojde ke změně statutu

závazných stanovisek na vyjádření. Ve vyjádření nebo v závazném stanovisku dotčený orgán uvede a odůvodní, zda je záměr z hlediska jím chráněných veřejných zájmů přípustný a je-li to pro jejich ochranu nezbytné též, za jakých podmínek.

Dokumentace pro povolení stavby bude obsahovat průvodní list, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy a dokumentaci objektů. Dokumentace jednoduchých staveb a pasport stavby bude obsahovat průvodní list, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy a výkresovou dokumentaci. K projektové dokumentaci a dokumentaci jednoduchých staveb se bude přikládat dokladová část.

Před zahájením stavby pak stavebník zajistí vypracování dokumentace pro provádění stavby, s výjimkou jednoduchých staveb. Dokumentace pro provádění stavby bude obsahovat průvodní list, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení.

Dokumentaci pro provádění stavby pak bude stavebník přikládat i k žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí, pokud dojde k odchylce od dokumentace pro povolení stavby.

Rozsah a obsah všech úrovní dokumentací stanoví prováděcí předpis.

E. Veřejná správa

E.1 Struktura orgánů územního plánování a stavebních úřadů

E.1.1. Popis současného stavu

Podle stávajícího stavebního zákona vykonávají působnost na úseku územního plánování orgány územního plánování.

Orgány územního plánování (OÚP, příp. ÚÚP) jsou:

- a) orgány obcí,
- b) orgány krajů,
- c) Ministerstvo pro místní rozvoj,
- d) Ministerstvo obrany a újezdní úřady.

Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Stávající stavební zákon svěřuje výkon státní správy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu soustavě stavebních úřadů. Stavební úřady se člení na:

- a) obecné stavební úřady,
- b) speciální stavební úřady,
- c) vojenské stavební úřady,
- d) jiné stavební úřady.

Ad a) Obecným stavebním úřadem (OSÚ) podle § 13 SZ je:

- a) Ministerstvo pro místní rozvoj,
- b) krajský úřad,
- c) obecní úřad obce s rozšířenou působností,

d) pověřený obecní úřad,

e) městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31. 12. 2012.

OSÚ jsou základním článkem soustavy stavebních úřadů. Mají postavení orgánů státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu a jsou příslušné i v dalších věcech, stanovených zákonem, včetně správního trestání. Působnost vykonávají OSÚ (kromě ministerstva) jako působnost přenesenou. (RIA MMR)

Ad b) Speciálním stavebním úřadem (SSÚ) podle § 15 SZ je:

a) Úřad pro civilní letectví u staveb leteckých,

b) Drážní správní úřady u staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,

c) Silniční správní úřady u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, konkrétně podle § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou jimi:

a. Ministerstvo dopravy ve věcech dálnic a rychlostních silnic,

b. krajský úřad ve věcech silnic I. třídy,

c. obecní úřad obce s rozšířenou působností ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací [a) – d) (SSÚ – D)];

d) Vodoprávní úřady (SSÚ – V) u staveb vodních děl, konkrétně podle § 104 a následujících (ve spojení s § 15) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou speciálními stavebními úřady:

a. Ministerstvo zemědělství,

b. krajské úřady,

c. obecní úřady obcí s rozšířenou působností,

d. újezdní úřady na území vojenských újezdů.

SSÚ vykonávají působnost podle stávajícího stavebního zákona, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování (pokud nevydávají společné povolení). Postupují přitom podle stávajícího stavebního zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby letecké, stavby drah a na dráze, stavby pozemních komunikací nebo vodní díla nestanoví jinak. (RIA MMR)

Ad c) Vojenským stavebním úřadem podle § 16 SZ jsou újezdní úřady na území vojenských újezdů. Újezdní úřady vykonávají působnost stavebního úřadu na území vojenských újezdů, včetně pravomoci ve věcech územního rozhodování.

Ad d) Jiným stavebním úřadem podle § 16 SZ je:

a) Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajišťování obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právníkou osobou jím zřízenou nebo založenou;

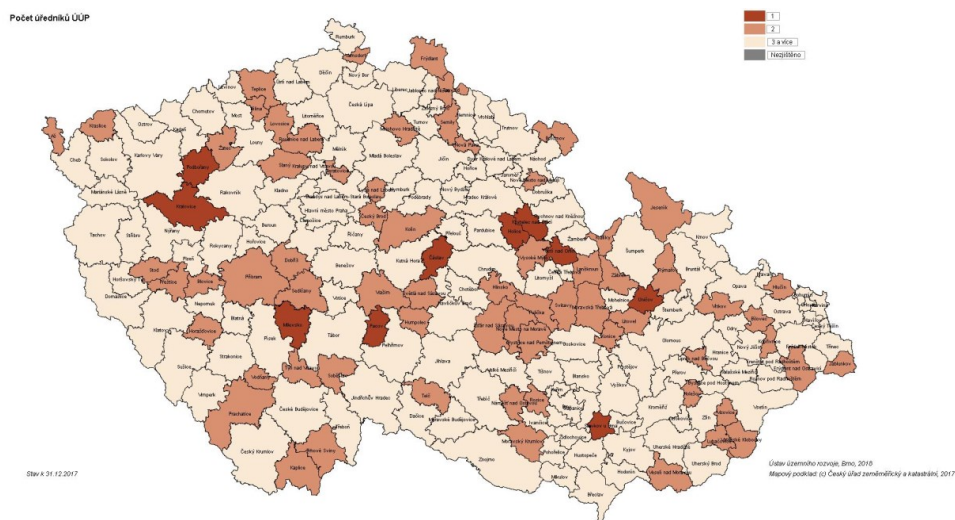
b) Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu, kterými se rozumí stavby nebo jejich části sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra, organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky,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

- c) Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby a jejich organizačních jednotek;
- d) Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely a u staveb souvisejících s úložišti radioaktivních odpadů obsahujících přírodní radionuklidy a u staveb náležejících k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení a u staveb zařízení pro přenos elektřiny, zařízení pro přepravu plynu, zařízení pro uskladňování plynu nebo výrobky elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více;
- e) Obvodní báňské úřady vykonávají působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech, jde-li o stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad a skladů výbušnin, s výjimkou staveb náležejících do působnosti ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl.

ÚŘADY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

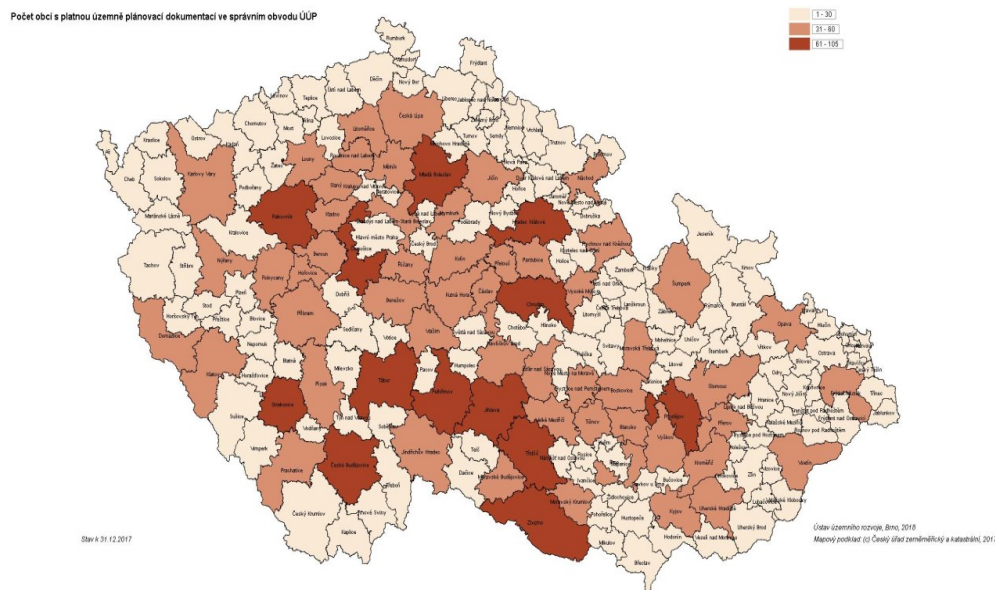
V ČR je 206 (spolu s úřadem v hl. m. Praze) úřadů územního plánování (ÚÚP) na OÚ ORP s celkovým počtem 803 úředníků a 691 úvazky.

Obrázek 23: Počet úředníků ÚÚP



Zdroj: ÚÚR

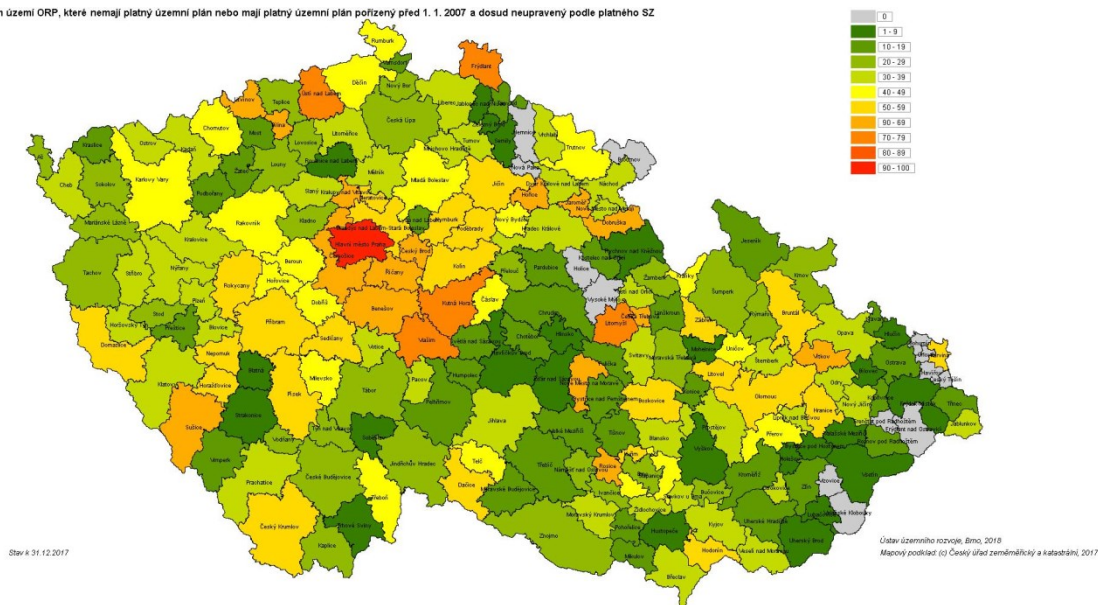
Obrázek 24: Počet obcí s platnou územně plánovací dokumentací ve správním obvodu ÚÚP



Zdroj: ÚÚR

Obrázek 25: Podíl obcí ve správním území ÚÚP, které nemají platný územní plán nebo mají platný územní plán pořízený před 1. 1. 2007 a dosud neupravený podle platného SZ, stav k 31. 12. 2017

*Podíl obcí ve správním území ÚÚP, které nemají platný územní plán nebo mají platný územní plán pořízený před 1. 1. 2007 a dosud neupravený podle platného SZ



Zdroj: ÚÚR

Na krajských úřadech územního plánování pracuje celkem 158 úředníků o necelých 156 pracovních úvazcích.

OBECNÉ STAVEBNÍ ÚŘADY (OSÚ)

Prvoinstančních OSÚ je celkem 696 (i se započtením úřadů při městských obvodech a městských částech statutárních měst). Zaměstnávají celkem 3 507 osob se 3 350 úvazky.

V průměru připadá na jeden OSÚ 4,81 pracovního úvazku.

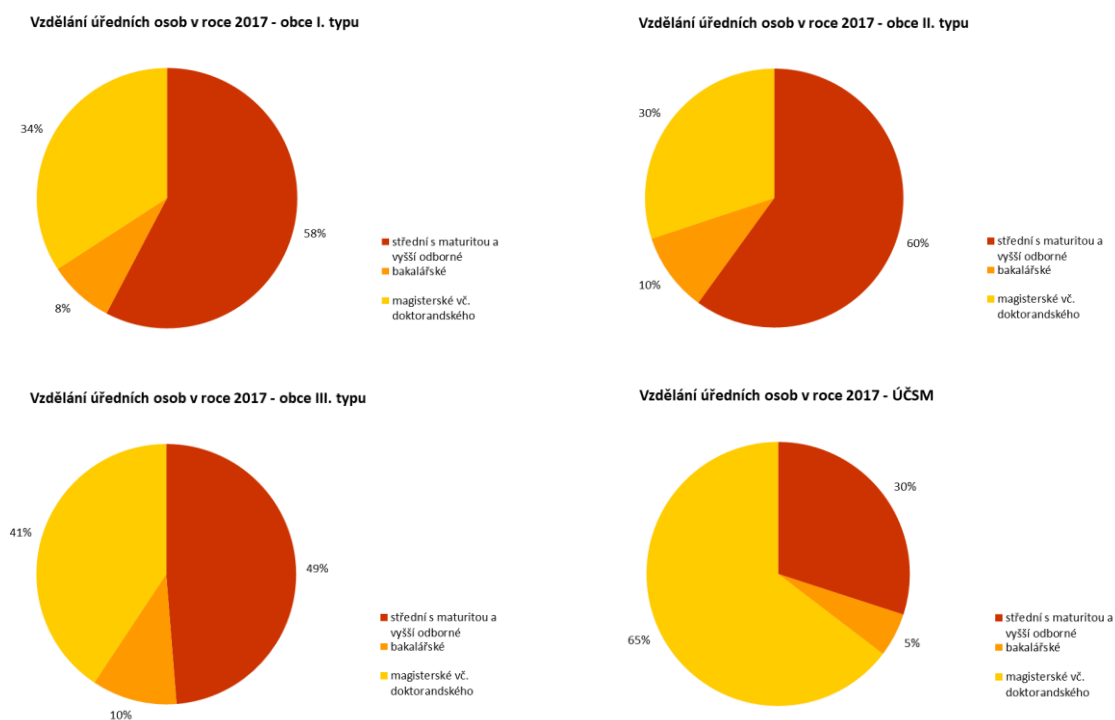
Tabulka 22: Počet úvazků na OSÚ

Popisky řádků	Počet OSÚ	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob
úřad obce I. stupně = 1	227,00	497,00	467,48
úřad obce II. stupně = 2	183,00	603,00	583,50
úřad obce III. stupně = 3	203,00	1 745,00	1 648,53
magistrát územně členěného statutárního města (ÚČSM) = 4	3,00	23,00	22,20
úřad městského obvodu = 5	30,00	109,00	104,75
úřad městské části = 6	50,00	530,00	523,07
Celkový součet	696,00	3 507,00	3 349,53

Zdroj: ÚÚR

Zajímavá z pohledu kvalifikovanosti úředních osob může být statistika jejich vzdělanosti dle kategorie obce. Jak ilustruje graf níže, posunem od obcí I. typu k obcím III. typu a ke statutárním městům výrazně narůstá počet zaměstnanců s magisterským vzděláním. Co se týká počtu let praxe, trend je opačný, nicméně rozdíly jsou pouze v řádu jednotek procent (76 % u obcí I. typu / 72 % u obcí II. typu / 68 % u obcí III. typu / 69 % u ÚČSM v roce 2017).

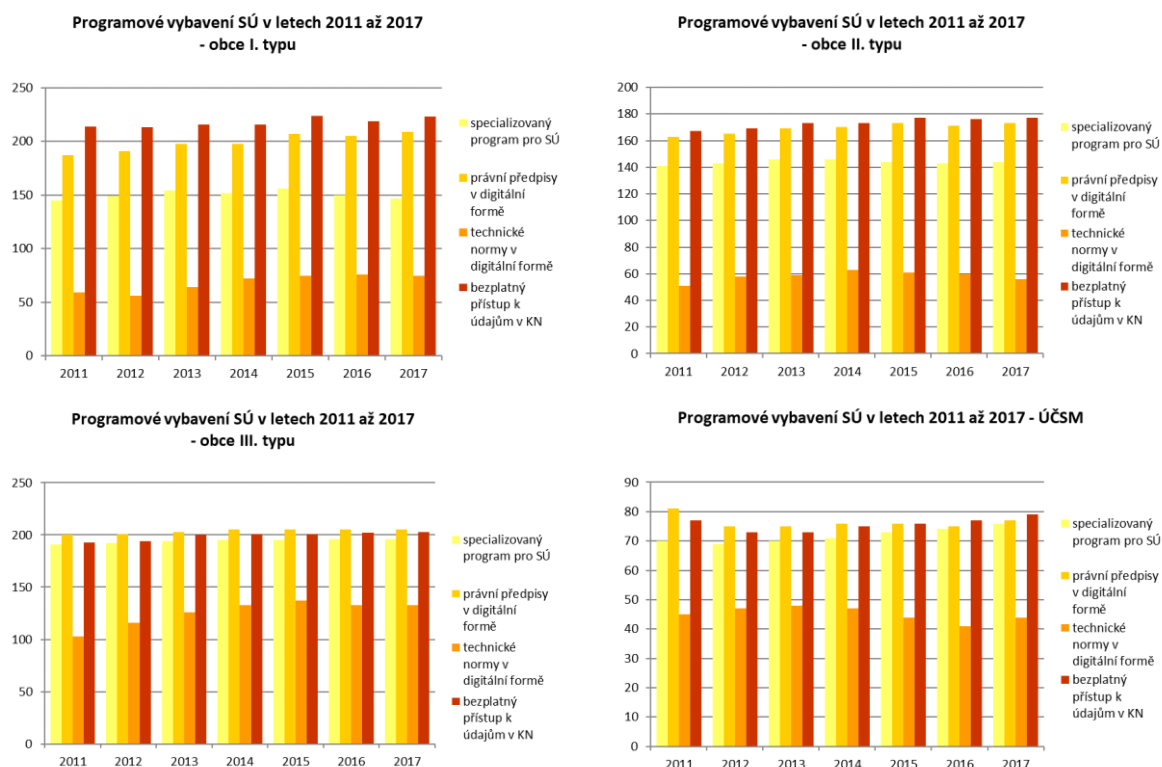
Graf 4: Struktura vzdělanosti úředních osob na OSÚ dle kategorie obcí



Zdroj: ÚÚR

Pokud se podíváme na programové vybavení OSÚ opět dle typů obcí, vliv velikosti úřadu na používání sofistikovanějších IT nástrojů je opět zřetelný.

Graf 5: Programové vybavení SÚ v letech 2011 až 2017 dle kategorií obcí

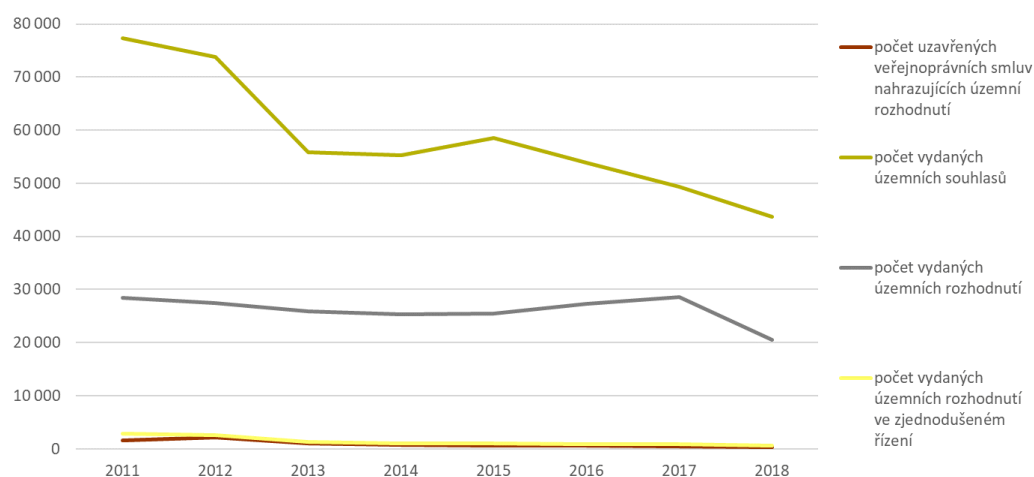


Zdroj: ÚÚR

Z výše uvedeného vyplývá, že úřady vyššího typu v letech 2011 – 2017 dosáhly lepších hodnot, pokud jde o odbornost úředníků i kvalitu vybavení.

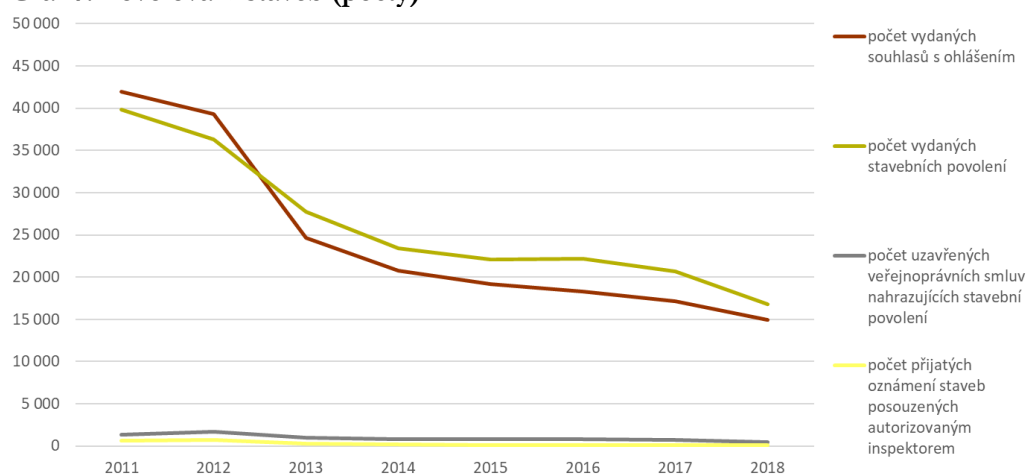
Následující grafy ilustrují činnost prvoinstančních OSÚ v kontextu základních údajů o stavebních pracích a dokončených bytech. Ze vzájemného porovnání by mělo být vidět, zda pokles vydaných příslušných rozhodnutí apod. nebyl způsoben uvolněním regulace (tj. vypuštěním povinnosti žádat o umístění/povolení stavby pro zákonem stanovené kategorie záměrů). Pokud ano, měl by být klesající trend zřejmý pouze u prvních dvou grafů. Je-li tomu naopak, budou se postupem času snižovat jak počty provedených úkonů, tak hodnota stavebních prací či hodnota dokončených bytů. Pro statisticky podložený závěr o vlivu regulace na vývoj stavebnictví v ČR by bylo třeba pracovat s údaji za všechny kategorie staveb (tak, aby bylo možné zachytit případný přeliv investic) v různých fázích přípravy/realizace (tj. analyzovat ukazatele za počet vydaných rozhodnutí dle příslušných paragrafů stavebního zákona, hodnoty realizovaných stavebních prací i počty dokončených staveb) a odfiltrovat vliv hospodářského cyklu. Protože takováto data ve výše zmíněném detailu nikdo nesbírá, je třeba se spokojit s níže uvedenou ilustrací potvrzenou závěry z provedených konzultací.

Graf 6: Umíst'ování staveb SÚ – vývoj (počty)



Zdroj: ÚÚR

Graf 7: Povolování staveb (počty)

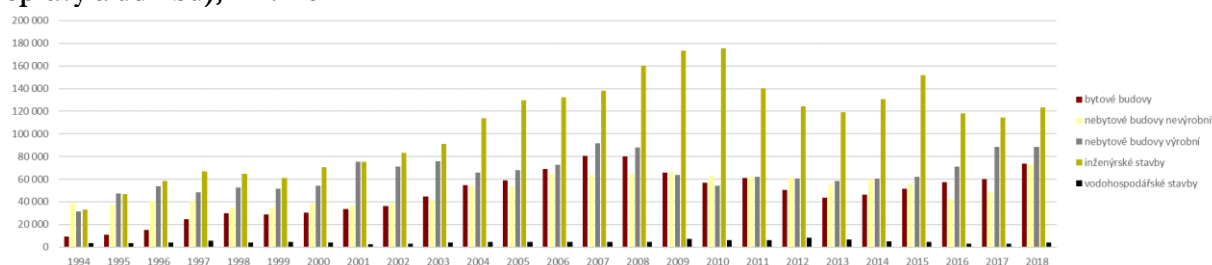


Zdroj: ÚÚR

Dle předchozích grafů došlo k největšímu poklesu počtu vydaných rozhodnutí z roku 2012 na rok 2013. Nicméně klesající tendence je dlouhodobá.

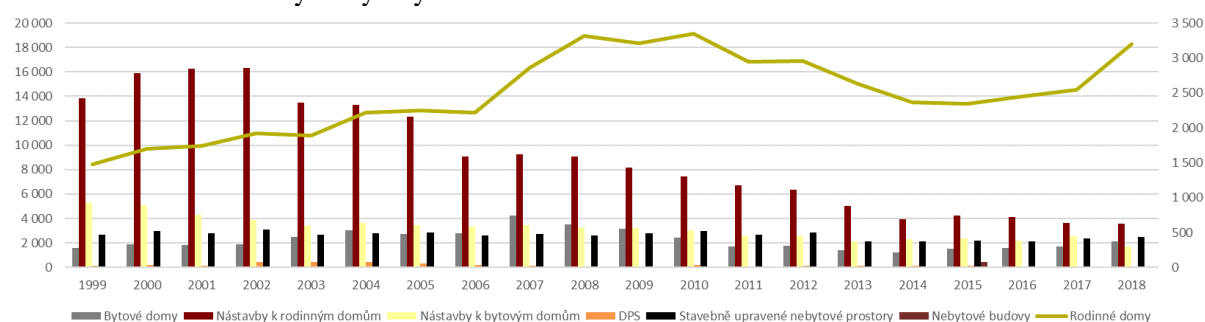
Následující graf zachycuje aktivitu stavebního sektoru, která od roku 2010 klesá s návratem k růstu v roce 2014 a opětovným poklesem od roku 2016. Počet dokončených staveb je pak výsledkem stavební aktivity, kterou sleduje s určitým zpožděním.

Graf 8: Stavební práce "S" – položka Nová výstavba, rekonstrukce a modernizace (neobsahuje opravy a údržbu), mil. Kč



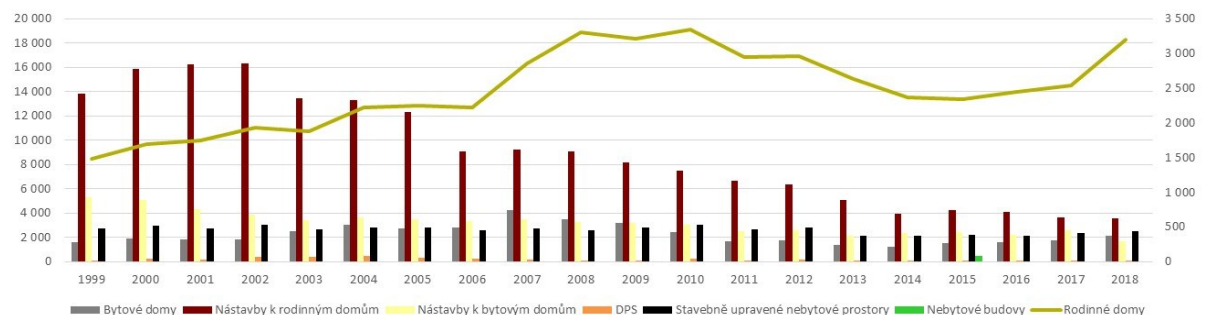
Zdroj: ČSÚ

Graf 9: Počet dokončených bytových budov⁴¹



Zdroj: ČSÚ

Graf 10: Počet dokončených bytů

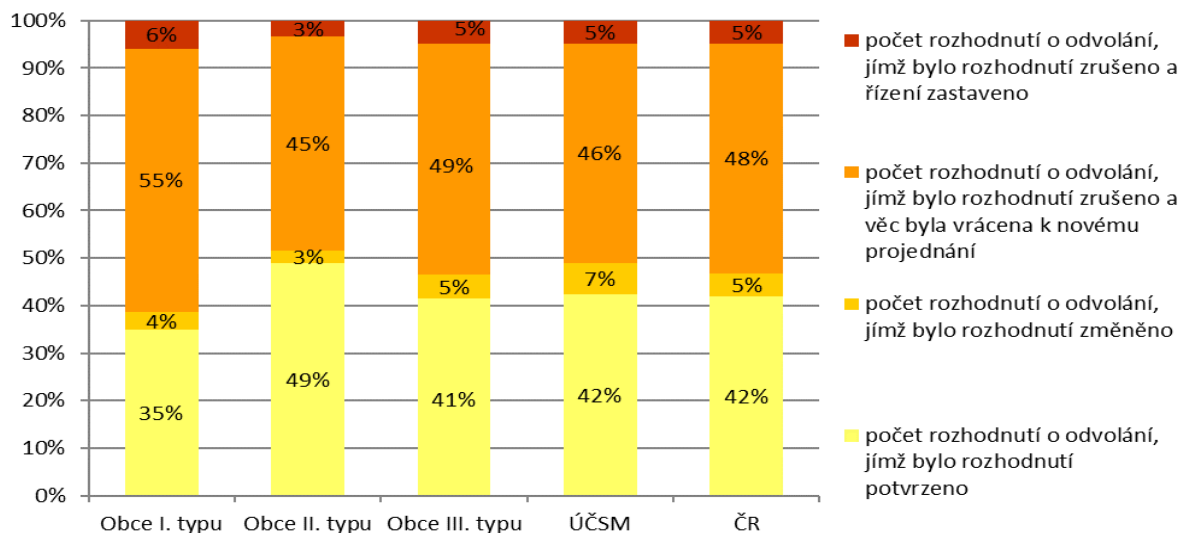


Zdroj: ČSÚ

Následující graf kvantitativně popisuje problematický aspekt současného povolovacího procesu, a to úspěšnost odvolávajících se účastníků řízení. Z těchto údajů bude vycházet i argumentace v hodnotící části. Z rozhodnutí, které byly napadeny odvoláním, největší podíl počtu rozhodnutí o odvolání, jímž bylo rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání, mají obce I. typu.

⁴¹ Veličina „Nebytové budovy“ v grafu obsahuje byty v rámci nebytových objektů (např. byty správců budov). Tato položka je marginální, proto v grafu není téměř vidět.

Graf 11: Odvolací řízení, prvoinstanční OSÚ 2017



Zdroj: ÚÚR

Druhoinstančních OSÚ je celkem 17. Zaměstnávají celkem 235 osob se 217 úvazky.

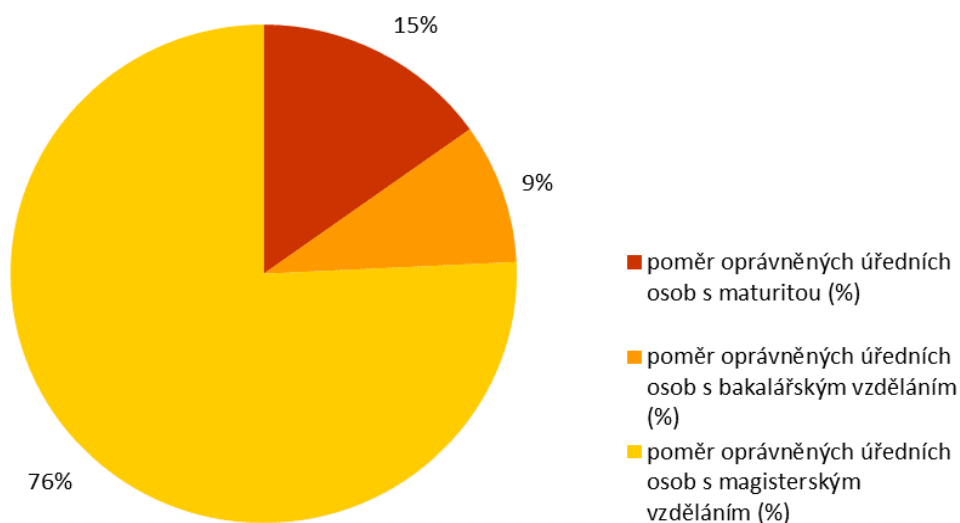
Tabulka 23: Druhoinstanční OSÚ

Popisky řádků	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob	Počet úřadů
krajský úřad	210	192,25	14
magistrát územně členěného statutárního města	25	24,3	3
Celkový součet	235	216,55	17

Zdroj: ÚÚR

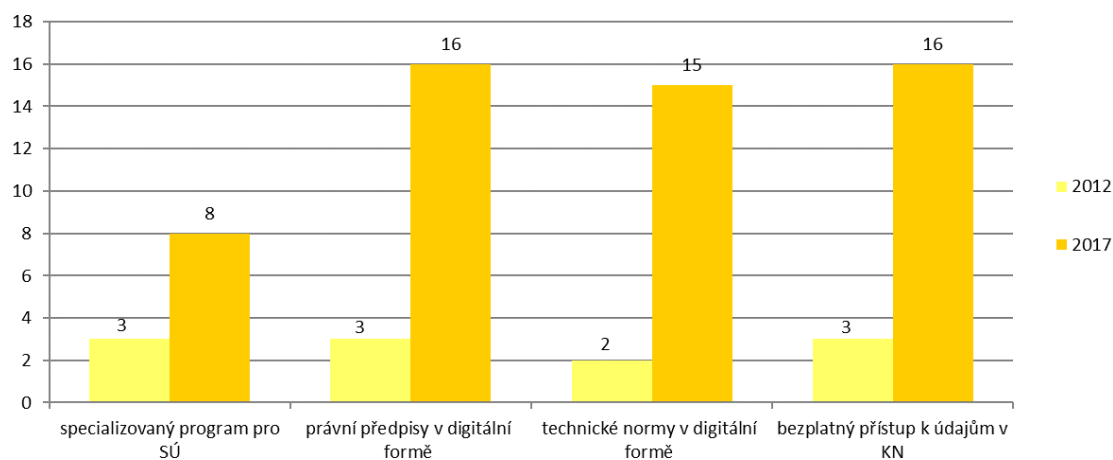
Vzdělání druhoinstančních OSÚ je v porovnání s prvoinstančními OSÚ výrazně vyšší, programové vybavení srovnatelné s úřady na větších obcích.

Graf 12: Druhoinstanční OSÚ – vzdělání úředních osob 2017



Zdroj: ÚÚR

Graf 13: Programové vybavení druhoinstančních OSÚ v roce 2017 (počet)



Zdroj: ÚÚR

SPECIÁLNÍ STAVEBNÍ ÚŘADY (SSÚ)

V poslední řadě budou následovat tabulky s údaji za SSÚ, u nichž by k přesunu pod Nejvyšší stavební úřad (NSÚ) mělo dojít také.

Prvoinstančních SSÚ je celkem 298 pro dopravní stavby a 276 pro vodní díla. Zaměstnávají celkem 1 850 osob s 1 527 úvazky.

Tabulka 24: SSÚ – dopravní stavby (SSÚ – D) – počty zaměstnanců

Popisky řádků	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob	Počet úřadů
úřad obce III. typu	563	412,33	202
magistrát územně členěného statutárního města	13	6	3
úřad městského obvodu	63	54,45	30
úřad městské části	141	123,185	46
krajský úřad	69	40,1	14
ministerstvo	51	51	3
Celkový součet	900	687,065	298

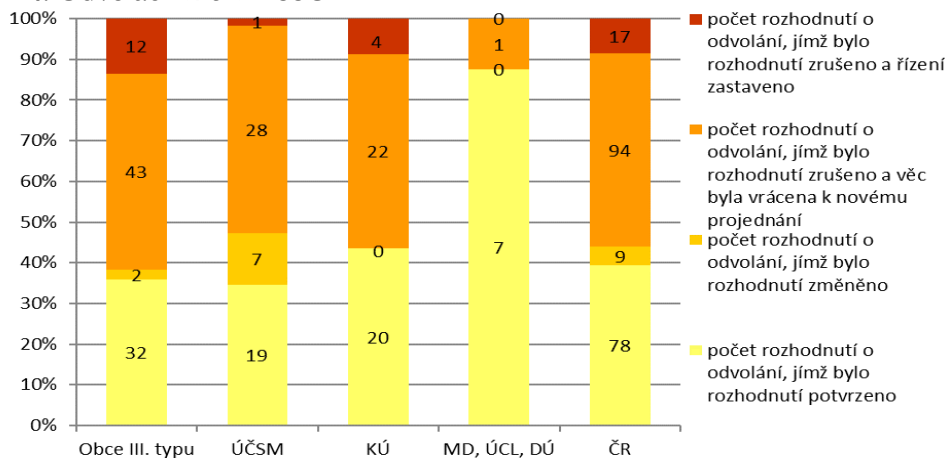
Tabulka 25: SSÚ – vodní díla (SSÚ – V) – počty zaměstnanců

Popisky řádků	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob	Počet úřadů
úřad obce III. typu	672	594,705	202
magistrát územně členěného statutárního města	30	30	3
úřad městského obvodu	27	26,05	10
úřad městské části	120	96,8	47
krajský úřad	101	92,54	14
Celkový součet	950	840,095	276

Zdroj: ÚÚR

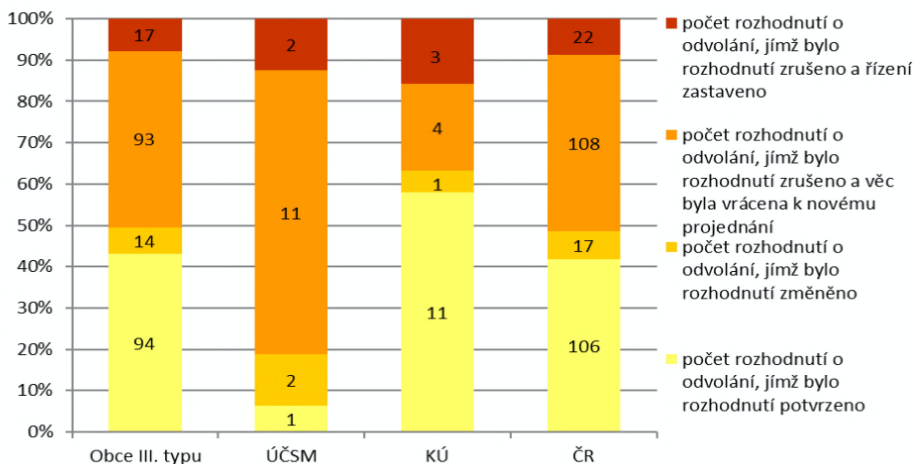
Úspěšnost odvolávajících se, a tudíž míru pravděpodobnosti prodloužení povolovacího procesu, zachycují následující dva grafy pro SSÚ.

Graf 14: Odvolací řízení – SSÚ – D



Zdroj: ÚÚR

Graf 15: Odvolací řízení SSÚ – V 2017



Zdroj: ÚÚR

Co se týká **druhoinstančních SSÚ**, situace tam z pohledu počtu zaměstnanců vypadá následovně.

Tabulka 26: Druhoinstanční SSÚ – D

Popisky řádků	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob	Počet úřadů
ČR	27	20,9	4
krajský úřad	44	22,8	13
magistrát územně členěného statutárního města	10	8,1	4
Celkový součet	81	51,8	21

Zdroj: ÚÚR

Tabulka 27: Druhoinstanční SSÚ – V

Popisky řádků	Počet úředních osob	Počet pracovních úvazků úředních osob	Počet úřadů
ČR	10	10	1
krajský úřad	80	67,2	13
magistrát územně členěného statutárního města	24	23,6	3

Celkový součet	114	100,8	17
----------------	-----	-------	----

Zdroj: ÚÚR

E.1.2 Definice problémů spojených se současnou institucionální strukturou

Následující odstavce shrnují problémy institucionální struktury. Jde zejména o:

- (i) roztržštěnost struktury úřadů (stanoviska jsou zasílána z několika/mnoha různých kanceláří, příp. míst – hůře zkoordinovatelné),
- (ii) kompetenční roztržštěnost, kvůli které není pro stavebníky a investory jednoduché se vyznat v kategoriích stavebních úřadů, jejich organizaci a zejména v rozsahu jejich kompetencí a s tím souvisejících sporech o věcnou příslušnost k vedení řízení,
- (iii) nejednotnost řízení a metodické podpory úřadů ze strany nadřízených orgánů.

Ústřední úroveň stavební správy (obecné, speciální a jiné) není centralizovaná a jednotná. Tato úroveň nekoncentruje know-how, správní praxi, správní judikaturu a jednotně neřídí podřízené složky. Celkem existuje devět, resp. dvanáct, různých režimů (Úřad pro civilní letectví, Drážní úřad a Český báňský úřad jsou též samostatnými ústředními orgány státní správy). Z tohoto důvodu je vykazována relativně vysoká míra formálních a (méně častěji) věcných chyb v rozhodování úřadů (méně než 50 % stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích I. typu).

Grafy kvantitativně popisující některé problematické aspekty současného povolovacího procesu jsou uvedeny na předchozích stránkách.

Komentář:

*Z analýzy podnětů za posledních pět let vyplývá, že **88 % šetření končí zjištěním pochybení na straně stavebního úřadu**, tj. pouze 1-2 šetřené případy z deseti jsou v pořádku a postupu stavebního úřadu nelze nic vytknout. Částečně to lze přičítat složitosti řízení, kdy neexistují „univerzální“ rozhodnutí, každé řízení je specifické a každý ze 717 stavebních úřadů v ČR si s ním musí sám poradit v intencích právních předpisů. Není bez zajímavosti, že za 16 let existence ombudsmana v ČR se najde jen 106 stavebních úřadů, jejichž činnost nebyla zmíněna či zpochybněna v žádném podnětu veřejnému ochránci práv. Znamená to, že **6 z každých 7 stavebních úřadů v ČR svou činností alespoň jednou vyvolalo potřebu lidí obrátit se na ombudsmana**.*

Na druhou stranu je třeba uvést, že prakticky vždy se podaří pochybení stavebního úřadu napravit a přesvědčit ho, aby chybnou praxi změnil. V uplynulých pěti letech jen ve 30 případech stavební úřad trval na svém postupu a pochybení nenapravit.

*Nejčastěji zjišťovanými pochybeními stavebních úřadů jsou: **délka řízení a nedodržování zákonných lhůt**, neřešení stavební nezázně a černých staveb, tolerování nepovoleného užívání staveb a neprovádění výkonu rozhodnutí. (<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/stavebni-urady-jednaji-dlouho-a-nejsou-dostatecne-akcni>)*

- (iv) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků a z toho plynoucí:

- nižší míra transparentnosti ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů,
- konflikt zájmů, do kterého se dostávají úředníci vykonávající v přenesené působnosti agendu obecných, speciálních a vyvlastňovacích úřadů a ty agendy územního plánování, které spadají do přenesené působnosti. Tito úředníci jsou zaměstnanci územně samosprávných celků – obcí a krajů – avšak vykonávají agendu v přenesené působnosti jménem státu. Zatímco v případě celé řady agend vykonávaných rovněž v přenesené působnosti nemusí být

postavení úředníka, jakožto vykonavatele přenesené působnosti a současně zaměstnance obce či kraje problém, v případě stavebního řízení úředník v řadě situací stojí proti svému zaměstnavateli. V takovýchto případech se úředník dostává do obtížné situace – ve vztahu ke svému zaměstnavateli (který může ovlivnit jeho osobní ohodnocení aj.), ale i vůči jakékoliv třetí straně, která může jednání úředníka ve vztahu ke kraji nebo obci, která ho zaměstnává, vždy považovat za podjaté.

Stávající řešení případů systémové podjatosti, které spočívá v nutnosti detailního prokazování (ne)podjatosti a případně pak v delegaci věci na jiný věcně příslušný stavební úřad, nelze označit za vyhovující. Z judikatury nelze dovodit jednoznačná konkrétní kritéria posuzování jednotlivých případů systémové podjatosti. Současně se nepodařilo do dnešního dne zcela jednoznačně vyjasnit, jak mají procesně v těchto případech stavební úřady postupovat. Kromě těchto problémů, které nepochybně způsobují komplikace a zdržení v jednotlivých řízeních, je však dalším neblahým důsledkem této situace stav, v němž o záměru rozhoduje místně „nepříslušný“ stavební úřad, který nemá potřebnou znalost území ani jiných potenciálně kolidujících záměrů. I když je těchto případů v porovnání s počtem všech řízení vedených stavebními úřady malé množství (na 1 úřad připadá celkově 0,17 případů systémové podjatosti), týkají se větších investičních záměrů (lze očekávat, že v případě malého investičního záměru nebude v zájmu stavebníka prodlužovat řízení a podřídí se pokynům stavebního úřadu).

E.1.3 Hodnocení řešeného věcného okruhu

Cíl: Cílovým stavem by měl být takový stav, kdy územně plánovací, stavební a vyvlastňovací úřady zohledňují při územním plánování či územním/stavebním, respektive vyvlastňovacím, řízení vyváženě zájmy všech dotčených subjektů a nejsou na žádný z těchto subjektů například pracovněprávně vázány. Systém by měl umožňovat administrativně a transakčně nenáročnou koordinaci (jednak při zohledňování veřejných zájmů chráněných na základě jiných zákonů, jednak v oblasti řízení a metodiky atp.), a tak nejen sjednotit rozhodovací praxi úřadů napříč ČR, ale zároveň snížit objem (ať už formálně či věcně) chybných rozhodnutí (resp. úspěšných odvolání proti rozhodnutím stavebních úřadů) a i s pomocí vzájemné diskuze (či jiné formy vzájemné interakce) mezi stavebními úřady a DO zrychlit povolovací proces.

Návrh variant řešení:

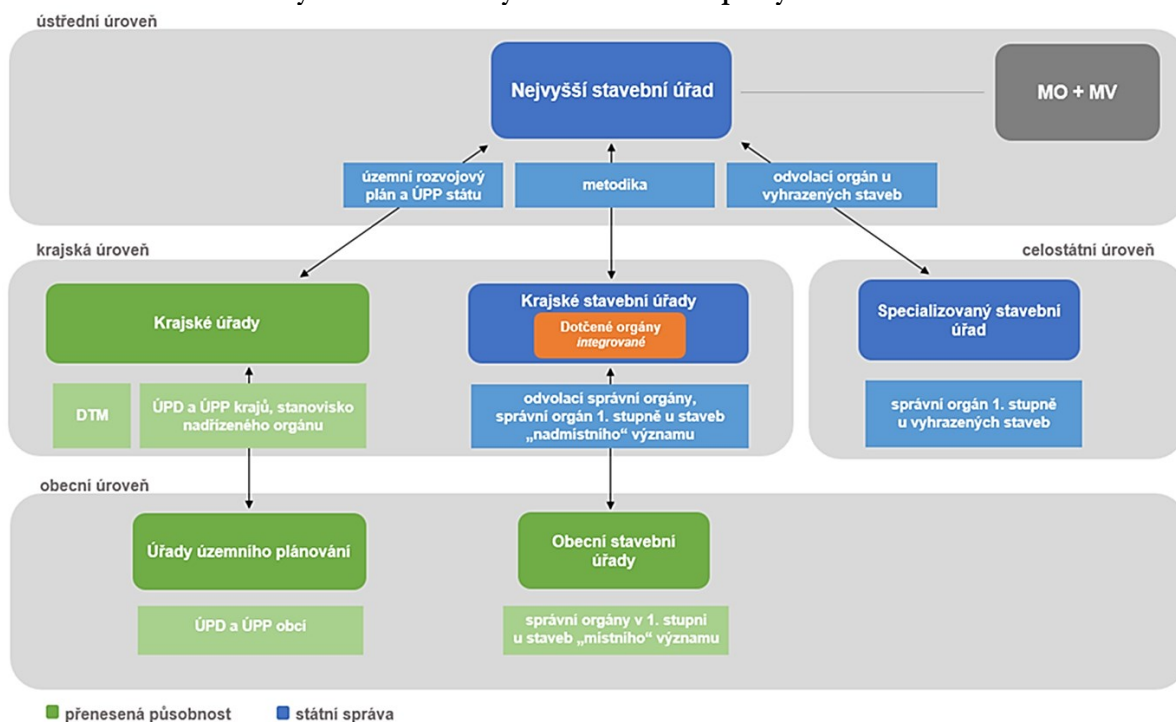
Varianta 0: *zachování současného stavu*

Varianta 1: *vytvoření po vzoru již fungujících samostatných soustav státní správy novou, samostatnou, jednotnou a hierarchicky členěnou soustavu státní stavební správy, v jejímž čele by stál NSÚ, který by byl nejvyšším článkem v oblasti stavební správy, resp. územního plánování a stavebního řádu, s krajskými stavebními úřady; obecní stavební úřady by zůstaly na dnešních ORP, příp. v dalších obcích dle kritérií stanovených v konzultacích s MV. Varianta počítá také s převedením všech speciálních stavebních úřadů pod NSÚ, kromě MO a MV v působnosti stavebních úřadů.*

Varianta 1 se dále může dělit na: 1a) představuje verzi varianty 1, kde každý krajský stavební úřad bude mít svou vlastní administrativu (včetně účetnictví, správy majetku a některých dalších administrativních činností); 1b) představuje verzi varianty 1, kde budou účetnictví, správa majetku a některé další administrativní činnosti místních stavebních úřadů svěřeny NSÚ.

Variantu 1 lze dle finálních dohod přehledně znázornit následovně.

Obrázek 26: Navrhovaný model struktury státní stavební správy



Tabulka 28: Identifikace nákladů a přínosů:

Náklady
–Mzdové a režijní náklady
–Pronájem nových kancelářských prostor v případě vystěhování krajských stavebních úřadů nebo pronájem prostor a vybavení
–Pronájem prostor pro ukládání spisů
–Nárůst administrativních nákladů na komunikaci mezi nově vzniklými úřady a samosprávami
–Transformační náklady na vznik nových pracovních míst - pořízení počítače, softwaru, vozového parku, kancelářského vybavení apod.
–IS – centrální evidence apod.
–Náklady územně samosprávných celků
–Náklady klientů veřejné správy dle lokace nových pracovišť vykonávajících PP apod.
Přínosy
Přínosy z varianty 1 je obtížnější kvantifikovat, neboť se jedná především o kvalitativní změny:
–Zlepšení koordinace a komunikace mezi úředníky zastupujícími další veřejné zájmy navzájem a se stavebními úřady
–Vyšší transparentnost systému pro žadatele a časové úspory při mapování, jak řešit životní situaci
–Jednotné řízení a metodické vedení úřadů = zvýšení právní jistoty u všech dotčených stran
–Vyšší kvalifikace úředníků = možné snížení počtu formálních/věcných pochybení
–Přínosy v podobě eliminace možné podjatosti
–Odstranění možného konfliktu zájmů
–Úspory z rozsahu

Rizika varianty: v případě, že by došlo při transformaci stavebních úřadů k vystěhování krajských stavebních úřadů mimo budovy krajských úřadů, mohly by se transformační náklady zvýšit. Jednalo by se především o náklady na pořízení nových prostor pro krajské stavební úřady a

náklady na přesun a zajištění prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně. Určité riziko představuje i případ, že by při vystěhování stavebního úřadu z krajského úřadu nebylo možné najít odpovídající prostor k pronájmu a krajský stavební úřad by byl nucen zajistit si prostory nákupem nemovitosti. Dále se jedná o rizika spojená s nárůstem administrativních činností a o transformační náklady spojené s přesunem vybavení, vybavení kanceláří a pořízení vozového parku.

Lze očekávat i problémy spojené s převodem zaměstnanců stavebních úřadů z krajských úřadů a magistrátů, neboť se odhaduje, že tito zaměstnanci díky osobnímu ohodnocení pobírají vyšší platy, než indikují platové tabulky pro veřejnou a státní správu. Snížení jejich platů tedy představuje riziko odchodu některých úředníků, spojeného s poklesem kvality služeb stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a části úřadů územního plánování. Toto riziko však může být eliminováno dodatečnými kroky, které by vyrovnaly případné poklesy příjmů v důsledku přechodu zaměstnanců do státní správy.

Kvantifikace nákladů:

Předem veškerých úvah uvedme celková čísla za počet pracovníků a počet úvazků, které sleduje Ústav územního rozvoje (ÚÚR), a ze kterých budeme při hodnocení variant vycházet.

Tabulka 29: Počty pracovníků a úvazků na klíčových úřadech vykonávajících úkoly stanovené stavebním zákonem, které mapuje ÚÚR⁴²

	Počet pracovníků	Počet úvazků
ÚÚP - prvoinstanční	803	691
ÚÚP - druhoinstanční	158	156
OSÚ - prvoinstanční	3 507	3 350
OSÚ - druhoinstanční	235	217
SSÚ – D	900	687
Druhoinstanční SSÚ - D	81	52
SSÚ – V – první instance	672	595
SSÚ – V – druhá instance	114	101
	6 470	5 849

Zdroj: ÚÚR

Varianta 1

Následující údaje uvádíme jako benchmark a určitou kontrolu k namodelované Variantě 1.

V resortu ČÚZK bylo k 31. 12. 2017 zaměstnáno celkem 5 041 osob, z toho 4 658 zaměstnanců na služebních místech a 383 zaměstnanců na místech pracovních. Poměrně k počtu pracovníků v nově navrhované soustavě stavební správy mohou níže uvedené údaje napovědět, jaké náklady budou spojeny s novou stavební správou. Protože jde o provozní náklady ČÚZK, je třeba následující benchmark chápat jako metriku pro srovnávání budoucích provozních nákladů nově uspořádané soustavy. Nepůjde však o nově vzniklé náklady, neboť agenda stavebních úřadů je již dnes vykonávána a náklady jsou kryty příspěvkem na plnění úkolů v přenesené působnosti. V tomto směru se lze odkázat na analýzu MV, v níž jsou otázky míry krytí nákladů jednotlivých agendy příspěvkem řešeny a % krytí nákladů těchto agend odhadováno (viz *Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy včetně příslušných podkladových analýz*

⁴² Vychází z dat a grafů použitých v předchozích podkapitolách. V modelu, který je popsán dále, byla data aktualizována k datu zpracování připomínek. Protože počty pracovníků a úvazků se řádově neliší, ponecháváme v RIA pro přehlednost a porovnatelnost původní údaje.

(zaměřených zejména na náklady, přínosy a dopady). MV 2018. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/validace-a-varianty-moznych-uprav-systemu-financovani-prenesenebo-rykonu-statni-spravy-vcetne-prislusnych-podkladovych-analyz-zamerenych-zejména-na-naklady-přinosy-a-dopady.aspx>), dále též MV (2018)).

Co se týče ČÚZK, celkové výdaje v roce 2017 dosáhly 3 108,3 mil. Kč. Největší část tvořily prostředky na platy zaměstnanců včetně pojistného a FKSP, tvořící 74,6 % celkových výdajů. Průměrný měsíční příjem u státních zaměstnanců dosáhl v roce 2017 výše 28 972 Kč a u zaměstnanců v pracovním poměru dosáhl výše 23 935 Kč.

Druhou největší částí výdajů kapitoly 346 ČÚZK byly ostatní věcné výdaje (OVV) v objemu 586,5 mil. Kč. Služby pošt byly čerpány ve výši 138,1 mil. Kč. Kromě poštovního byly v roce 2017 čerpány výdaje především na nákup služeb zejména na zpracování dat a služby související s informačními a komunikačními technologiemi (124,3 mil. Kč), na nákup materiálu a drobného hmotného majetku (53,4 mil. Kč), na datové a hlasové telekomunikační služby (21,4 mil. Kč), dále na pronájmy budov a výpočetní techniky (29,6 mil. Kč) a na stravování zaměstnanců (24,5 mil. Kč). OVV zahrnují dále výdaje na nákup elektrické energie, paliv a vody (62,1 mil. Kč), výdaje na opravy a udržování majetku (31,8 mil. Kč), cestovní výdaje (12,2 mil. Kč) a náhrady mezd v době nemoci (8,1 mil. Kč). Významnou částí výdajů (202,3 mil. Kč) byly výdaje na financování programů vedených v informačním systému programového financování EDS/SMVS, tj. na pořízení a obnovu hmotného a nehmotného majetku resortu. Podstatnou část programových výdajů představovaly výdaje na ICT, celkem se jednalo o 126,5 mil. Kč, a to především na programové vybavení (69,6 mil. Kč), na pořízení HW (16,3 mil. Kč) a na nákup služeb pro DMS, RÚIAN a ISKN (39,0 mil. Kč). Dalšími výdaji v rámci programových výdajů byly především výdaje na rekonstrukce budov (58,8 mil. Kč) a výdaje na obnovu dopravní (7,9 mil. Kč) a měřické techniky (8,9 mil. Kč).

Tabulka 30: Příjmy a výdaje státního rozpočtu – kapitola 346 ČÚZK (tis. Kč)

Ukazatel/Rok	2013	2014	2015	2016	2017
Příjmy kapitoly	721 424	1 160 637	950 029	929 130	889 519
z toho: daňové příjmy za správní poplatky v hotovosti	503 369	542 068	632 582	657 597	651 805
Příjmy z rozpočtu Evropské unie	723	420 624	82 287	38 730	194
Výdaje kapitoly celkem	2 787 362	2 826 373	2 882 336	2 981 920	3 108 288
z toho: na projekty spolufinancované z rozpočtu EU	97 518	87 717	55 621	912	0
Běžné výdaje bez NIV	2 477 766	2 558 418	2 624 142	2 624 142	2 905 947
v tom: mzdové prostředky	1 426 590	1 462 339	1 532 404	1 613 019	1 705 674
pojistné a FKSP	498 743	511 031	535 852	572 228	613 732
ostatní věcné výdaje	552 434	587 207	555 886	584 881	586 541
Programové výdaje	314 192	267 955	258 233	211 793	202 341
V tom: neinvestiční (NIV)	56 455	49 280	57 167	40 079	40 297
investiční (IV)	257 737	218 675	201 066	171 714	162 044
Počet zaměstnanců v resortu	5 070	5 096	5 062	4 995	4 963
ČÚZK	147	146	138	137	136
Katastrální úřady	4 450	4 486	4 459	4 398	4 371
Zeměměřický úřad	384	378	380	375	372
Zeměměřické a katastrální inspektoráty	89	86	85	85	84

Zdroj: Výroční zpráva ČÚZK 2017, dostupná z <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2018/Vyrocní-zprava-2017/vyrocní-zprava-final.aspx>

Lze předpokládat, že v nákladové struktuře NSÚ a jemu podřízených úřadu a územních

pracovišť by hlavní podíl tvořily náklady na lidské zdroje a dále pak věcné výdaje zahrnující potřebné ICT a vybavení. Vzhledem k obdobnému počtu zaměstnanců rezortu ČÚZK a počtu úředníků na stavebních úřadech tak lze konstatovat, že pravidelné roční náklady mohly se by pohybovat kolem 3 – 4 mld. Kč v případě cca 5 000 pracovníků.

Pro odhad nákladů na novou strukturu byl vytvořen speciální model, jehož struktura bude nyní popsána.

Klíčovým vstupem do modelu jsou data ÚÚR o počtech jednotlivých úkonů stavebních úřadů a úřadů územního plánování v roce 2018, konkrétně pracovní podklady zpracované na základě dotazníkového šetření provedeného za rok 2018 pro Analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování podle usnesení vlády ČR ze dne 19. října 2011 č. 774 k Analýze stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování. Jedná se o zpracované podklady za prvoinstanční a odvolací úřady:

- ORGÁNY ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ (úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady),
- STAVEBNÍ ÚŘADY OBECNÉ (úřady obcí I., II. a III. typu, vč. magistrátů územně členěných statutárních měst Prahy, Plzně, Brna a Ostravy, úřady městských obvodů a úřady městských částí jmenovaných územně členěných statutárních měst, krajské úřady),
- STAVEBNÍ ÚŘADY PRO DOPRAVNÍ STAVBY (úřady obcí s rozšířenou působností vč. magistrátů územně členěných statutárních měst Prahy, Plzně, Brna a Ostravy, úřady městských obvodů a úřady městských částí jmenovaných územně členěných statutárních měst, krajské úřady, Ministerstvo dopravy, Úřad pro civilní letectví, Drážní úřad),
- STAVEBNÍ ÚŘADY PRO VODNÍ DÍLA (úřady obcí s rozšířenou působností vč. magistrátů územně členěných statutárních měst Prahy, Plzně a Brna, úřady městských obvodů a úřady městských částí jmenovaných územně členěných statutárních měst, krajské úřady). *(Data jsou dostupná kliknutím na vložené odkazy).*

Obrázek 27: Ukázka modelu 1, vstupní data za OSÚ – počet úkonů

A	B	ZW
	Úkon	VYKON AGENDY ÚZEMNÍHO ROZHODOVÁNÍ A STAVEBNÍHO ŘÁDU - počet úkonů 2018 za stavební úřady první instance dle UUR
Úkony podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů	Počet poskytnutých územně plánovacích informací - § 21 odst. 1	4 613,00
	Počet uzavřených veřejnoprávních smluv nahrazující územní rozhodnutí - § 78a	293,00
	Počet vydaných odmítnutí návrhu veřejnoprávní smlouvy - § 78a odst. 3	40,00
	Počet vydaných územních rozhodnutí - § 92	20 541,00
	Počet vydaných rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	1 280,00
	Počet vydaných územních rozhodnutí s posouzením vlivů na životní prostředí - § 94a - §94i	44,00
	Počet vydaných společných povolení pro jednu stavbu - § 94j - § 94p	9 564,00
	Počet vydaných společných povolení pro soubor staveb - § 94j - § 94p	4 693,00
	Počet vydaných společných povolení s posouzením vlivu na životní prostředí pro jednu stavbu - § 94q - § 94z	35,00
	Počet vydaných společných povolení s posouzením vlivu na životní prostředí pro soubor staveb - § 94q - § 94z	1,00
	Počet vydaných územních rozhodnutí ve zjednodušeném řízení - § 95	578,00
	Počet vydaných rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu - § 169 odst. 3 až 6	5 464,00
	Počet vydaných územních souhlasů - § 96 odst. 4 (samostatných)	43 673,00
	Počet vydaných společných souhlasů a souhlasů s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 9	23 036,00
	Počet uzavřených veřejnoprávních smluv nahrazující územní rozhodnutí - § 78a a stavební povolení - § 116	762,00
	Počet vydaných souhlasů s ohlášením - § 106	14 944,00
	Počet vydaných stavebních povolení - § 115	16 755,00
	Počet uzavřených veřejnoprávních smluv nahrazujících stavební povolení - § 116	424,00
	Počet vydaných odmítnutí návrhu veřejnoprávní smlouvy - § 116 odst. 3	27,00
	Počet vydaných povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	8 604,00
	Počet vydaných souhlasů s ohlášením změny stavby - § 118 odst. 4	3 348,00
	Počet vydaných kolaudačních souhlasů - § 122	35 710,00
	Počet vydaných kolaudačních rozhodnutí - § 122a	3 033,00
	Počet vydaných rozhodnutí o předčasném užívání stavby - § 123	1 020,00
	Počet vydaných rozhodnutí o zkušebním provozu stavby - § 124	1 498,00
	Počet ověřených dokumentací - § 125 odst. 4	14 520,00
	Počet vydaných souhlasů se změnou v užívání stavby - § 127 odst. 2	5 941,00
	Počet vydaných rozhodnutí o změně v užívání stavby - § 127 odst. 4	1 606,00
	Počet vydaných souhlasů s odstraněním stavby - § 128 odst. 2	4 705,00
	Počet vydaných rozhodnutí o povolení k odstranění stavby - § 128 odst. 4	1 856,00
	Počet vydaných rozhodnutí o nařízení odstranění stavby - § 129 odst. 1	843,00
	Počet pravomocných a vykonatelných rozhodnutí - § 129 odst. 1 písm. a)	79,00
	Počet pravomocných a vykonatelných rozhodnutí - § 129 odst. 1 písm. b)	397,00
	Počet vydaných rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	6 647,00
	Počet vydaných povolení stavby - § 129 odst. 5	93,00
	Počet vydaných rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací - §	246,00
	Počet pravomocných a vykonatelných rozhodnutí - § 135 odst. 1	68,00
	Počet pravomocných a vykonatelných rozhodnutí - § 135 odst. 2	99,00
	Počet vydaných rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav § 137	90,00
	Počet pravomocných a vykonatelných rozhodnutí - § 137	76,00
	Počet vydaných rozhodnutí o nařízení opatřit projektovou dokumentací nebo jiná podklady potřebná k územnímu rozhodnutí	40,00

Tyto počty úkonů jsou individuálně pro každý druh stavebního úřadu následně úkon po úkonu:

- vynulovány, pokud po rekodifikaci nebudou věcně vůbec vykonávány,
- ponechány ve stejném počtu, pokud nedojde ke změně,
- přesunuty a započteny pro stav po změně u jiného úřadu, který bude úkon nově vykonávat,
- počet úkonů ponížen, pokud se např. zúží počet staveb, u nichž návrh uloží povinnost úkon provést.

Dalším vstupem do modelu je časová náročnost úkonů, kterou zpracovatel čerpal z dat poskytnutých MV a která byla podkladem pro studii MV (2018).

Obrázek 28: Ukázka modelu 2, vstupní data za OSÚ – časová náročnost úkonů

A	B	G	H	I	J	K	
Činnost	Doba úkonu medián (hod.) 2017	Počet úkonů 2018	Počet úkonů po změně	Kč/hod	Náklady na úkon 2018	Náklady na úkon po změně	
1							
2	Vydání územního rozhodnutí - § 92	31,50	20 541,00	0,00	643,50	416 368 691,31	0,00
3	Vydání rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	31,50	1 280,00	0,00	643,50	25 945 763,35	0,00
4	Vydání společného rozhodnutí - § 94a-z	31,50	14 337,00	0,00	643,50	290 612 819,60	0,00
5	Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	13,00	43 673,00	0,00	643,50	365 344 875,63	0,00
6	Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	19,25	23 036,00	0,00	643,50	285 353 847,60	0,00
7	Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	15,25	14 944,00	0,00	643,50	146 650 190,56	0,00
8	Vydání stavebního povolení - § 115	29,50	16 755,00	53 420,54	643,50	318 062 433,36	1 014 089 248,20
9	Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 3	23,00	8 604,00	6 022,80	643,50	127 342 733,13	89 139 913,19
10	Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	16,50	35 710,00	0,00	643,50	379 157 563,23	0,00
11	Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	35,00	6 647,00	5 576,20	643,50	149 706 153,61	125 589 206,22
12	Ostatní	15,00	46 270,00	63 617,62	643,50	446 618 478,42	614 065 369,46
13	Počet poskytnutých územně plánovacích informací - § 21 odst. 1	8,00	4 613,00	0,00	643,50	23 747 580,62	0,00
14	Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	1,50	17 696,00	20 000,00	643,50	17 080 960,87	19 304 883,44
15	Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	5,50	3 241,00	2 268,70	643,50	11 470 639,99	8 029 448,00
16	Uložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	1,25	593 438,00	415 406,60	643,50	477 343 809,16	334 140 666,41
17	Jiné úkony	15,00	40 269,00	27 409,40	643,50	388 694 175,65	264 567 636,10
18			891 054,00	593 721,86		3 869 500 116,09	2 468 926 371,02

Odhad administrativních nákladů, spojených s novými administrativními povinnostmi či úsporami, vychází z průměrné časové náročnosti úkonu a ceny práce (včetně režijních nákladů). Pro výpočet osobních a režijních nákladů vycházel zpracovatel z metodiky Ministerstva vnitra (2007) pro výpočet mzdových a režijních nákladů. Dle této metodiky *výše mzdových nákladů na jednoho úředníka představuje plat a povinné odvody a stanoví se podle příslušného platného platového předpisu, který obsahuje základní platové tarify. Ty jsou pro účely výpočtu navyšovány o netarifní složky platu (20 %) a o povinné odvody (aktuálně 34 %, pozn. aut.). Další složku nákladů na výkon agendy tvoří režijní náklady (RU). Režijní náklady ÚSC dosahují průměrně zhruba výše 40 – 45 % mzdových nákladů (MU) a pro účely výpočtu se proto použije koeficient 0,43. Režijní náklady jsou náklady související s řízením, činností a obsluhou úřadu, např. kancelářské potřeby, energie, telefony, pošta, nájemné, pojištění, vzdělávání úředníků, náklady na obslužný personál.*

Obrázek 29: Kategorizace nákladů dle METODIKY STANOVENÍ PLÁNOVANÝCH NÁKLADŮ NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY, MV 2007

3. NÁKLADY NA VÝKON AGENDY

Náklady na výkon agendy tvoří mzdové náklady, režijní náklady a jednorázové náklady.



Mzdové náklady představují ohodnocení práce úředníka/ků v souvislosti s výkonem agendy, tj. plat a povinné odvody.

Režijní náklady jsou náklady související s řízením, činností a obsluhou úřadu, např. kancelářské potřeby, energie, telefony, pošta, nájemné, pojištění, vzdělávání úředníků, náklady na obslužný personál.

Jednorázové náklady jsou náklady na pořízení hmotného a nehmotného majetku, které úřad vynaloží na splnění požadavků kladených regulací na zajištění výkonu agendy, např. na nákup a instalaci vybavení pracovišť, softwarové vybavení, materiálové vybavení, zajištění nových prostorových kapacit pro výkon agendy.

Zdroj: METODIKA STANOVENÍ PLÁNOVANÝCH NÁKLADŮ NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY, MV 2007. Dostupné z <https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/Metodika-stanoveni-nakladu-na-vykon-statni-spravy-MV-2007.pdf>

Obrázek 30: Ukázka modelu 3, vstupní data – výpočet hodinové mzdy

	A	B	C	D	E	F
1	Výpočet hodinové mzdy ve státním a soukromém sektoru					
2	Úředník ve státní správě					
3	Měsíční plat	Hodinová sazba (základní)	Hodinová sazba	Osobní ohodnocení (20%)	Povinné odvody 34%	Režijní náklady 43%
4	37 080,00	279,8	643,50	55,97	114,18	193,50
5						
6	Zadávané parametry					
7	Osobní ohodnocení	0,20				
8	Povinné odvody	0,34				
9	Režijní náklady	0,43				
13						

Z počtu jednotlivých úkonů různých druhů stavebních úřadů, jejich časové náročnosti a ze mzdových a režijních nákladů na výkon agendy byly odhadnuty celkové náklady na činnost po změně.

Z těchto veličin pak byly spočteny náklady po změně u jednotlivých druhů stavebních úřadů a

navýšeny z důvodu opatrnosti o 20% rezervu.

Obrázek 31: Ukázka modelu 4, výstupní data za OSÚ – celkové náklady na činnost po změně

	A	B	C	D	E
1					
2	Náklady OSÚ				
3	<i>Druh úkonu</i>	<i>Kč/hod</i>	<i>Počet hodin nyní</i>	<i>Celkové náklady na činnost 2018 (Kč)</i>	<i>Celkové náklady na činnost po změně (Kč)</i>
4	Vydání územního rozhodnutí - § 92	643,50	31,50	416 368 691,31	0,00
5	Vydání rozhodnutí o změně nebo zrušení územního rozhodnutí - § 94	643,50	31,50	25 945 763,35	0,00
6	Vydání společného rozhodnutí - § 94a-z	643,50	31,50	290 612 819,60	0,00
7	Vydání územního souhlasu - § 96 odst. 4 (samostatného)	643,50	13,00	365 344 275,63	0,00
8	Vydání společného územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru - § 96a	643,50	19,25	285 353 847,60	0,00
9	Vydání souhlasu s ohlášením - § 106	643,50	15,25	146 650 190,56	0,00
10	Vydání stavebního povolení - § 115	643,50	29,50	318 062 433,36	1 014 089 248,20
11	Vydání povolení změny stavby před jejím dokončením - § 118 odst. 2	643,50	28,00	127 342 733,13	89 139 913,19
12	Vydání kolaudačního souhlasu - § 122 a kolaudačního rozhodnutí	643,50	16,50	379 157 563,23	0,00
13	Vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby - § 129 odst. 3	643,50	35,00	149 706 153,61	125 589 206,22
14	Ostatní	643,50	15,00	446 618 478,42	614 065 369,46
15	Počet poskytnutých územně plánovacích informací - § 21 odst. 1	643,50	8,00	23 747 580,62	0,00
16	Výzva o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, případně orientačního - 121 odst. 2	643,50	1,50	17 080 960,87	19 304 883,44
17	Vydání usnesení o zastavení řízení vedeného z moci úřední - § 66 odst. 2	643,50	5,50	11 470 639,99	8 029 448,00
18	Vložení identifikačních údajů do systému územní identifikace (ISÚI)	643,50	1,25	477 343 809,16	334 140 666,41
19	Jiné úkony	643,50	15,00	388 694 175,65	264 567 636,10
20	Dodatečné náklady			773 900 023,22	493 785 274,20
21	kontrola			OK	OK
22	Celkem náklady na úkony			4 643 400 139,31	2 962 711 645,23
23					
24	Celkem			4 643 400 139,31	2 962 711 645,23
25					

Výstup z modelu byl pak následující:

	A	B	C	G	H	I	J
23	Výstupy z modelu						
24							
25	Varianta 1 - státní správa						
26	Druh stavebního úřadu	Jednorázové náklady na úřední osoby	Roční náklady celkem po změně	Roční náklady celkem po změně s 20% rezervou	Odpovídá počtu úvazků po změně	Odpovídá počtu úvazků s 20% rezervou po změně	
27	ÚÚP	84 704 784,91	866 664 479,76	1 083 330 599,70	847,05	1 058,81	
28	OSÚ	231 652 140,83	2 370 169 316,18	2 962 711 645,23	2 316,52	2 895,65	
29	KÚ	18 525 162,26	189 541 832,07	236 927 290,09	185,25	231,56	
30	KSÚ	276 398 882,57	2 827 999 551,99	3 534 999 439,99	2 763,99	3 454,99	
31	SSÚ	88 779 683,02	908 357 159,31	1 135 446 449,13	887,80	1 109,75	
32	NSÚ	21 557 590,94	220 568 393,63	275 710 492,04	215,58	269,47	
33	Celkem	721 618 244,53	7 383 300 732,94	9 229 125 916,17	7 216,18	9 020,23	
34							
35							
36							
37	Varianta 1 - státní správa						
38	Druh stavebního úřadu	Obslužný personál	Jednorázové náklady na vybavení pracovního místa	Počet úvazků celkem			
39	ÚÚP	59,29	90 634 119,85	906,34			
40	OSÚ	162,16	247 867 790,69	2 478,68			
41	KÚ	12,97	19 821 923,62	198,22			
42	KSÚ	193,48	295 746 804,35	2 957,47			
43	SSÚ	62,15	94 994 260,83	949,94			
44	NSÚ	15,09	23 066 622,31	230,67			
45	Celkem	505,13	772 131 521,65	7 721,32			
46							
47							
48							
49	Varianta 1 - státní správa						
50	Druh stavebního úřadu	Potřebné m2 celkem	Potřebné m2 na 1 úřad				
51	ÚÚP	10 876,09	52,80				
52	OSÚ	29 744,13	95,03				
53	KÚ	2 378,63	169,90				
54	KSÚ	35 489,62	2 534,97				
55	SSÚ	11 399,31	814,24				
56	NSÚ	2 767,99	2 767,99				
57	Celkem	92 655,78	0,00				

s tím, že další koeficienty potřebné pro odhad byly zvoleny následovně:

	A	B	C
1	Vstupy do modelu		
2			
3	Zadávané parametry		
4	Měsíční plat úředníka ve státní správě (Kč)		37 080,00
5	Koeficient dodatečných nákladů (získávání dodatečných podkladů apod.)		0,20
6	Počet obyvatel ČR		10 000 000,00
7	DTM - počet potřebných FTE		25,00
8	Územní rozvojový plán a ÚPP státu - počet potřebných FTE		3,00
9	Počet ORP		206,00
10	Počet krajů		14,00
11	Počet FTE na DO		1,00
12	Počet neintegrovanych DO		12,00
13	Jednorázové náklady na vytvoření 1 pracovního místa		100 000,00
14	Koeficient přesunu úkonů současných OSÚ na KSÚ		0,30
15	Koeficient úbytku podle druhu staveb na současných OSÚ a přesun na KSÚ		0,10
16	Faktor efektivitv OSÚ		0,50
17	Koeficient nárůstu kolaudovaných staveb		1,20
18	% činnosti původně krajských úřadů, která bude přenesena na NSÚ		0,30
19	Obslužný personál		0,07
20	m2 na osobu		12,00
21			

Po změně by tak struktura stavebních úřadů mohla vypadat přibližně následovně:

Tabulka 31: Odhad počtu úvazků po změně

Druh SÚ	Počet
ÚÚP	847
OSÚ	2 317
KÚ	185,25
KSÚ	2 764
SSÚ	888
NSÚ	216
Celkem	7 216

Následující tabulka ukazuje, jak se liší výstupy z modelu, pokud zvolíme parametr režijních nákladů 0,43 a předpokládáme, že již zahrnuje obslužný personál (Metodika MV 2007) či pokud dle studie MV (2018) zvolíme parametr režijních nákladů 0,34 a počty úředních pracovníků navýšíme o 0,07 zaměstnance na obslužné profesi. Volba obou postupů přináší obdobné výsledky.

Tabulka 32: Porovnání výstupů z modelu s různými předpoklady

Druh SÚ	MV (2007)		MV (2018)			
	Roční náklady celkem po změně v mil. Kč s obsluž. personálem		Roční náklady celkem po změně v mil. Kč bez obsluž. personálu		Roční náklady celkem po změně v mil. Kč s obsluž. personálem	
	20% rezervou		s 20% rezervou		s 20% rezervou	
ÚÚP	867	1 083	812	1 015	869	1 086
OSÚ	2 370	2 962	2 221	2 776	2 376	2 971
KÚ	190	237	178	222	190	238
KSÚ	2 828	3 534	2 650	3 312	2 836	3 544
SSÚ	908	1 135	851	1 064	911	1 138
NSÚ	221	276	207	258	221	276
Celkem	7 383	9 229	6 918	8 648	7 403	9 253

Pro srovnání a validaci výstupů modelu:

1/Od roku 2019 bylo zavedeno výkonové financování agentury územního plánování s 2 477 Kč za úkon v roce 2020 a distribucí dle vytíženosti úřadů. Pro rok 2019 i rok 2020 činil příspěvek obcím 208 mil. Kč.

2/Následující tabulka uvádí výši příspěvku na stavební působnost. Pro úplnost - v roce 2018 se příspěvek na stavební působnost rovnal 1,079 mld. Kč⁴³.

Tabulka 33: Porovnání skladby příspěvku v letech 2018 a 2019, MV⁴⁴

	2019	NÁVRH 2020	ROZDÍL
Základní působnost	1,223 mld. Kč	1,279 mld. Kč	+ 56,7 mil. Kč
Matriční působnost	580,2 mil. Kč	590 mil. Kč	+ 9,8 mil. Kč
Stavební působnost	1,161 mld. Kč	1,215 mld. Kč	+ 53,9 mil. Kč

⁴³ <https://www.mvcr.cz/soubor/prispevku-na-vykon-statni-spravy-pro-rok-2018.aspx>

⁴⁴ Příspěvek na výkon státní správy v roce 2020. Klientsky orientovaná veřejná správa. Ing. Mgr. David Sláma, ředitel odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, Ministerstvo vnitra. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/soubor/02-priloha-01-mv-prispevek-na-vykon-prenesene-pusobnosti-19-a-26-09-2019-pdf.aspx>

3/Výše uvedené údaje je vhodné ještě doplnit o následující tabulku:

Tabulka 34: Podíl správních poplatků a pokut na celkových nákladech

Percentil	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017
0,1	28,5 %	29,7 %	21,0 %
0,3	31,4 %	32,4 %	31,3 %
50% - medián	40,7 %	41,8 %	40,7 %
0,8	51,0 %	58,2 %	46,4 %
0,9	62,9 %	72,0 %	58,7 %
Průměr	46,3 %	57,1 %	42,0 %

Zdroj: MV (2018)

Z této tabulky je patrné, že část nákladů agendy lze pokrýt správními poplatky a pokutami, nicméně agenda se nemůže financovat sama.

Tabulka 35: Výdaje na jeden pracovní úvazek

Percentil	Roční superhrubá mzda		
	2015	2016	2017
0,1	367 322,7	385 024,4	412 769,1
0,3	398 504,1	417 048,1	440 299,0
50 % - medián	432 470,3	451 859,7	481 391,5
0,8	455 991,2	481 440,5	516 650,5
0,9	507 909,7	565 141,1	587 055,2
Průměr	431 847,9	450 881,7	488 132,4
	Příjmy z poplatků a pokut na jeden pracovní úvazek		
	2015	2016	2017
Medián	225 656,8	261 329,5	253 075,5
Variační koeficient - poplatky	52,0 %	51,6 %	57,4 %
Variační koeficient - pokuty	98,0 %	108,7 %	84,8 %

Zdroj: MV (2018)

Body 1–3 hovoří o příspěvku obcím na výkon agendy stavebních úřadů a úřadů územního plánování. V těchto datech nejsou obsaženy speciální stavební úřady, na jejichž činnost je vyhrazena část z příspěvku na činnost ORP a krajské úřady. Proto lze tyto údaje (výši příspěvku na výkon stavební agendy a agendy územního plánování) využít především k validaci modelu, podíl správních poplatků a pokut pak k indikaci skutečnosti, že část nákladů na výkon agendy je možné pokrýt touto cestou.

Odhad nákladů OSÚ v modelu vychází – při výše uvedených předpokladech (tj. stanovené časové náročnosti úkonů a hodinových nákladech) – na 4,6 mld. Kč s 20% rezervou, bez ní pak na 3,9 mld. Kč. Výstupy z modelu tak nelze považovat za podhodnocené, spíše naopak, a je možné pracovat i s odhady bez 20% opatrnostního navýšení.

Nejnryšší stavební úřad

Důležitým aspektem a podmínkou realizace přínosů Varianty 1 je:

–nezávislost, stabilita a profesionalita úřadu,

–sjednocené vnitřní metodické a provozní řízení (sjednocené řízení úřadů, provozně včetně jednotného ICT vybavení, metodicky například u kontrolního systému v rámci soustavy úřadů).

Náklady na provoz NSÚ jsou předmětem výstupu z modelu. K těmto nákladům je třeba připočítat několik úvazků za část odborníků vykonávající obdobnou agendu v rámci MMR a ÚÚR⁴⁵, Ministerstva dopravy (MD), Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO), Ministerstva zemědělství (MZe), Ministerstva vnitra (MV), Ministerstva spravedlnosti (MS) aj. na NSÚ. Plus lze předpokládat navýšení mzdových nákladů ve výši odpovídající platu předsedy NSÚ. Navrhuje se stanovit plat, náhradu výdajů, naturální plnění a odchodné pro předsedu NSÚ ve stejné výši jako prezident NKÚ, u místopředsedů platí totéž ve vztahu k viceprezidentu NKÚ. Výše tedy bude určena podle zákona č. 236/1995 Sb. To může odpovídat mzdovým a režijním nákladům ve výši do 276 000 Kč měsíčně, tj. 3,3 mil. Kč ročně⁴⁶. Pokud bychom navíc počítali s dalšími 5 zástupci, kteří nebudou přesunuti, ale najati nad rámec stávajícího aparátu, zvýšila by se tato částka přibližně na šestinásobek.

Součástí výpočtu je koeficient 0,07, jímž se počet úvazků navyšuje nad rámec 43% režijních nákladů o obslužné profese.

Jednorázové náklady - je počítáno s jednorázovou částkou 100 000 Kč na každého pracovníka.

Zaškolení - je počítáno s jednorázovou částkou 100 000 Kč na každého pracovníka.

Krajské stavební úřady

Náklady na provoz NSÚ jsou opět jedním z výstupů modelu. Součástí výpočtu je koeficient 0,07, jímž se počet úvazků navyšuje nad rámec 43% režijních nákladů o obslužné profese.

Jednorázové náklady - je počítáno s jednorázovou částkou 100 000 Kč na každého pracovníka.

Zaškolení - je počítáno s jednorázovou částkou 100 000 Kč na každého pracovníka.

Obecní stavební úřady

Zůstávají dle dohody na obcích. Očekávají se úspory ze snížení jejich počtu (viz kap. 4 Návrh řešení dle dohody s MV). Změna nákladů OSÚ v porovnání se současným stavem je výstupem z modelu. Výrazné jednorázové náklady se neočekávají.

Agenda územního plánování zůstává na ORP a krajích. Změna nákladů ÚÚP a KÚ v porovnání se současným stavem je výstupem z modelu. Výrazné jednorázové náklady se též neočekávají. K přesunu dochází především u vydávání závazných stanovisek podle § 96b stavebního zákona. Jiné výrazné změny související s výší nákladů a přínosů se zde v tomto věcném okruhu neočekávají.

Další jednorázové náklady:

Pořízení IS

Tato část byla řešena v kapitole Digitalizace.

Co se týče vybavení každého 1 nového pracovního místa, je počítáno, jak je uvedeno výše, s jednorázovou částkou 100 000 Kč na pracovníka.

Pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání spisové dokumentace

Vedle pronájmu přímo od státu či jiných státních institucí či státem vlastněných společností

⁴⁵ Na navrhovanou výzkumnou činnost ÚÚR se prozatím předpokládá 1+5 osob.

⁴⁶ Webové stránky NKÚ: Žádost ze dne 1. 3. 2016 o poskytnutí informací: 1) Kolik činil průměrný měsíční plat (včetně příplatků) současného šéfa vašeho úřadu/ vaší organizace za posledních 12 měsíců? Průměrný měsíční plat současného prezidenta NKÚ za období uplynulých 12 měsíců činil 118 732 Kč. (<https://www.nku.cz/cz/otevreny-urad/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-dle-zak-106/plat-prezidenta-nku--rozpocet-nku--pocet-zamestnancu-id6596/>)

(možné např. i od SŽDC, cca 1200 nádražních budov – platná pravidla <https://www.szdc.cz/stavby-zakazky/podklady-pro-zhotovitele/koncepce-pri-nakladani-s-nemovitostmi-osobnich-nadrazi>) je možností, dle preferencí samosprávy, pronájem současných prostor obecních a krajských úřadů. Otázkou je, jaký nájem by si samosprávy účtovaly za využití prostor. Zde je třeba vycházet z předpokladu efektivního trhu, kdy stavební úřad bude hledat co možná nejlevnější a dostatečně reprezentativní prostory pro kanceláře a spisovnu a zároveň samosprávy se budou snažit pronajmout své prostory za tržní cenu. Je třeba předpokládat, že i v případě, že stavební úřady zůstanou v dnešních prostorách, budou za ně platit tržní nájem. To, zda bude využit stávající prostor nebo komerční prostor, bude mít pouze dopad na příjmy územních samospráv a výdaje nových úřadů. V celkovém součtu lze tyto dopady započíst proti sobě. Projeví se pouze u různých dotčených stran.

Možnosti pronájmu státních budov pro SSU lze nalézt i v registru CRAB - <https://crab.uzsvm.cz/Pripojeni-ke-CRAB-406-0-84/>; příp. na stránce <http://data.mfcr.cz/cs/dataset/centralni-registr-administrativnich-budov>, která nabízí export z informačního systému CRAB, který obsahuje informace o nemovitostech ve vlastnictví státu. Konkrétní nabídky pouze přes neveřejný Portál CRAB, který je dostupný na adrese <https://www.crab.cms>.

MV uvádí, že mělo k dispozici kompletní seznam budov. Z těchto budov je však pro účely veřejné správy využitelný jen zlomek. Základním kritériem byla kapacita aspoň pro 30 zaměstnanců, což splňují prostory ve 38 městech.

Z modelu dle počtu úvazků⁴⁷ vychází následující:

Druh stavebního úřadu	Potřebné m ² celkem	Potřebné m ² na 1 úřad
ÚÚP	10 876,09	52,80
OSÚ	29 744,13	95,03
KÚ	2 378,63	169,90
KSÚ	35 489,62	2 534,97*
SSÚ	11 399,31	814,24
NSÚ	2 767,99	2 767,99*

*Pro představu * např. Anglická 20, Praha 2*

Nákladem, se kterým je třeba počítat, budou výdaje na spisovou rozlukou a přesun listinných spisů především na úrovni krajů. Velmi hrubou úvahou lze dojít k následující hodnotě: ročně se vydá cca 86 283 stavebních povolení (dle ČSÚ 2019, včetně ohlášení apod.). Pokud se toto vezme jako šanon (1 šanon = 1 projekt, který obsahuje i příp. další úkony stavebních úřadů typu rozhodnutí o výjimce atd.), pak při cca 5 509 úřednících na stavebních úřadech vychází 15,7 spisu na úředníka, o které se bude muset "postarat". Spisovou rozlukou budou muset projít „živé“ spisy (otevřené projekty). Spisy v archivech nebude třeba řešit ihned.

Automobily

V případě, že bude navíc nutné zajistit novým úředníkům odpovídající vozový park, lze při výpočtu jednorázových nákladů vycházet z následujících předpokladů:

- přibližně 1 automobil na 3 pracovní úvazky

⁴⁷ Při přepočtu na počet pracovníků se situace příliš neliší. Poměr počet pracovníků/počet úvazků činí v průměru 0,13. Při uvažované ploše 12 m² na pracovníka lze takto mírný nárůst zanedbat. Ne všichni pracovníci úřadu budou potřebovat např. prostor pro jednání. Dle ČSN 735305 – Administrativní budovy jedno pracovní místo bez prostoru pro jednání a bez odkládacích ploch (např. skříněk) musí být velké minimálně 5 m², pracovní místo včetně prostoru pro jednání a včetně odkládací plochy musí mít nejméně 12 m².

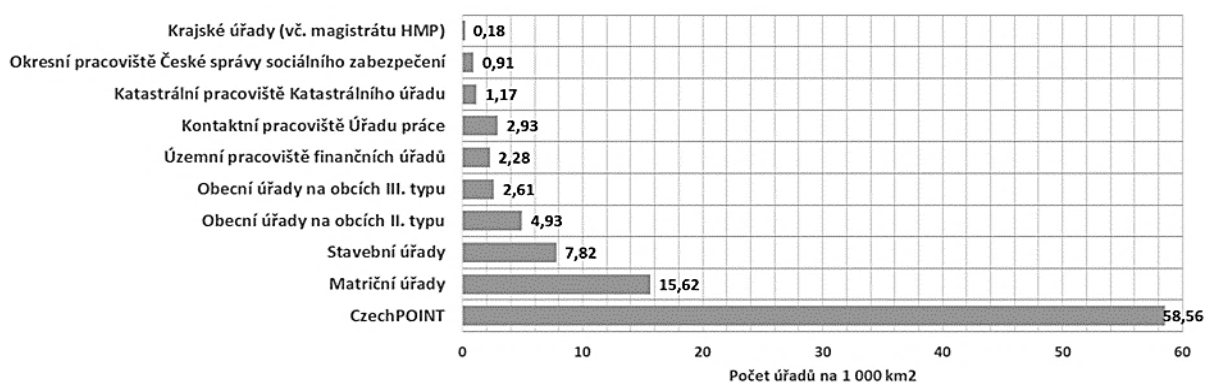
- průměrná hodnota 1 automobilu dle aktuálních tržních cen.

Při nákupu automobilů dle celkového počtu zaměstnanců stavebních úřadů a při ceně automobilu do 400 000,- Kč (tj. za předpokladu, že by si celý vozový park ponechaly samosprávy) by náklady činily 550 mil. Kč.

Ilustrace nákladů občanů na dojezd po změně modelu

Následující obrázek zachycuje hustotu úřadů v ČR. Jak je vidět, stavební úřady jsou po pobočkách CzechPoint a matričních úřadech na třetím místě. Lze si klást otázku, zda vzhledem k potřebě nejen místní znalosti, ale i profesní znalosti v oblasti výstavby a stavebního práva je tento stav vyhovující a zda přínosy z posunu úřadů na úroveň ORP by nepřevážily náklady občanů na dojezd. Pro posouzení tohoto aspektu jsou uvedeny další obrázky níže.

Obrázek 32: Hustota úřadů v ČR na 1 000 km²



Zdroj: Analýza (2018)

Následující text je převzat z *Analýzy vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb*⁴⁸ (dále také *Analýza (2018)*), která mimo jiné zkoumala dostupnost státní správy pro občany.

S rostoucí velikostí správního obvodu roste vzdálenost dojezdu do správního centra, průměrná vzdálenost je od 9 km do POÚ až po 43 km do krajského města. Nutno podotknout, že 50 % všech úřadů (tj. medián) je dostupných u POÚ do 8,6 min., u ORP do 11 min, bývalá okresní města do 18 minut a krajská města do 39,5 min. U POÚ má pouze 25 % obcí (tj. horní kvartil) dobu dostupnosti delší než 12,4 min, u ORP je to 16,1 min, u bývalých okresních měst je to nad 25,5 min. a u krajských měst nad 53,5 min.

Tabulka 36: Základní statistické charakteristiky

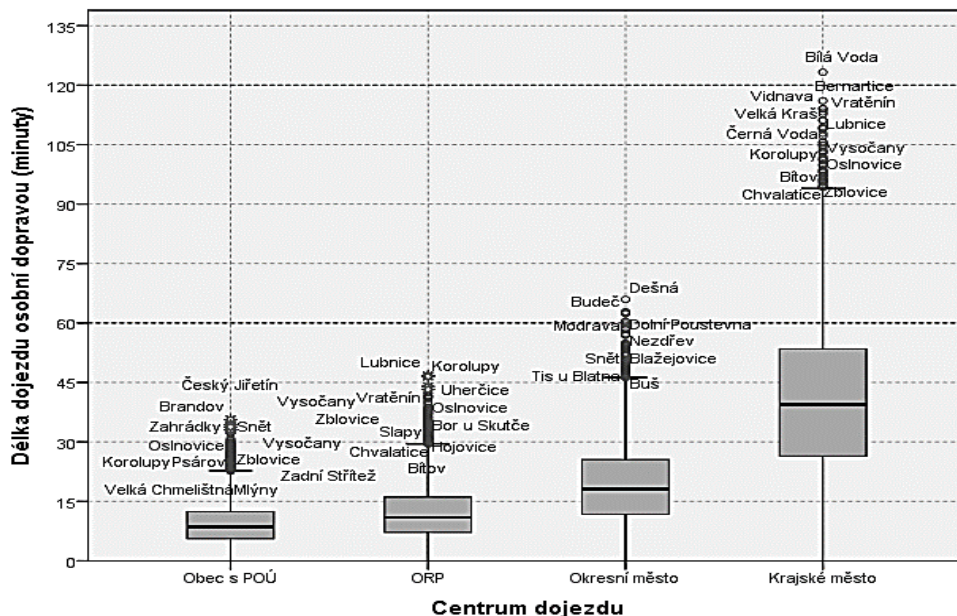
Statistické charakteristiky	Vzdálenost (v km)				Doba dojezdu IAD (min)			
	POÚ	ORP	Okres	Kraj	POÚ	ORP	Okres	Kraj
Průměr	9,06	11,93	19,42	43,03	9,34	12,18	19,32	41,05
Medián	8,34	10,76	18,27	40,87	8,62	10,97	18,13	39,47
Dolní kvartil	5,39	7,08	11,83	27,55	5,58	7,19	11,77	26,41
Horní kvartil	12,04	15,65	25,84	56,64	12,43	16,11	25,57	53,52

Zdroj: Analýza (2018)

⁴⁸ HRUŠKA, L.; HRUŠKOVÁ, A.; FOLDYNOVÁ, I.; a kol. *Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb*. Ostrava: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o., 2018.

Rozložení časové dostupnosti v obcích na území ČR dle jednotlivých prostorových úrovní je zřetelné na níže zobrazeném box plotu. Je zde viditelný nárůst doby dojezdu se zvyšující se prostorovou úrovní. Rozdíly mezi dostupností obcí do správních center POÚ a ORP nejsou tak výrazné jako u vyšších prostorových úrovní okresů a krajů.

Obrázek 33: Box – plot distribuce doby dojezdu z obcí do správních center/ okresů (v min)



Zdroj: *Analýza (2018)*

Pozn.: Přerušované čáry ukazují vymezení doby dojezdu po 60 minutách.

Při posuzování rozmístění veřejné správy v území je potřebné posoudit také dostupnost úřadů veřejnou hromadnou dopravou, a to z důvodu, aby nedocházelo k znevýhodňování obyvatel, kteří nevlastní osobní automobil.

Na základě analýzy výše uvedených ukazatelů na 4 prostorových úrovních vyplývá, že do obce s POÚ trvá dojezd průměrně 19,43 min. (při průměrné vzdálenosti, kterou spoj urazí 9,2 km), do ORP 25,61 min. (12,44 km), do okresního města 39,19 min. (20,22 km) a do krajského města 71,03 min. (44,22 km). Průměrný počet spojení do správních center/okresů se pohybuje v rozmezí 6,9 až 8,41 spojů, přičemž roste s významností centra. Stejně tak jako počet přestupů, kdy je do obcí s POÚ podíl spojů bez přestupů 91,67 %, do ORP 85,37 %, do okresního města 66,57 % a do krajského města 34,14 %. (pozn. autora – metodologie výpočtu je detailně popsána v *Analýze (2018)*).

Tabulka 37: Základní charakteristiky spojení do center/okresů veřejnou hromadnou dopravou

Ukazatel	Statistická charakteristika	POÚ	ORP	Okres	Kraj
Doba dojezdu na 8 hod. (v min)	Průměr	19,43	25,61	39,19	71,03
	Medián	16,00	22,00	35,00	68,00
	Dolní kvartil	9,00	13,00	21,00	44,00
	Horní kvartil	27,00	35,00	53,00	94,00
Délka spojení (km)	Průměr	9,20	12,44	20,22	44,22
	Medián	8,00	11,00	18,00	42,00
	Dolní kvartil	5,00	7,00	11,00	27,00
	Horní kvartil	13,00	17,00	28,00	60,00
Počet spojení na 8 až 15 hod.	Průměr	6,90	7,42	7,98	8,41
	Medián	5,00	5,00	6,00	7,00
	Dolní kvartil	3,00	3,00	4,00	4,00
	Horní kvartil	9,00	9,00	10,00	10,00

Zdroj: Analýza (2018)

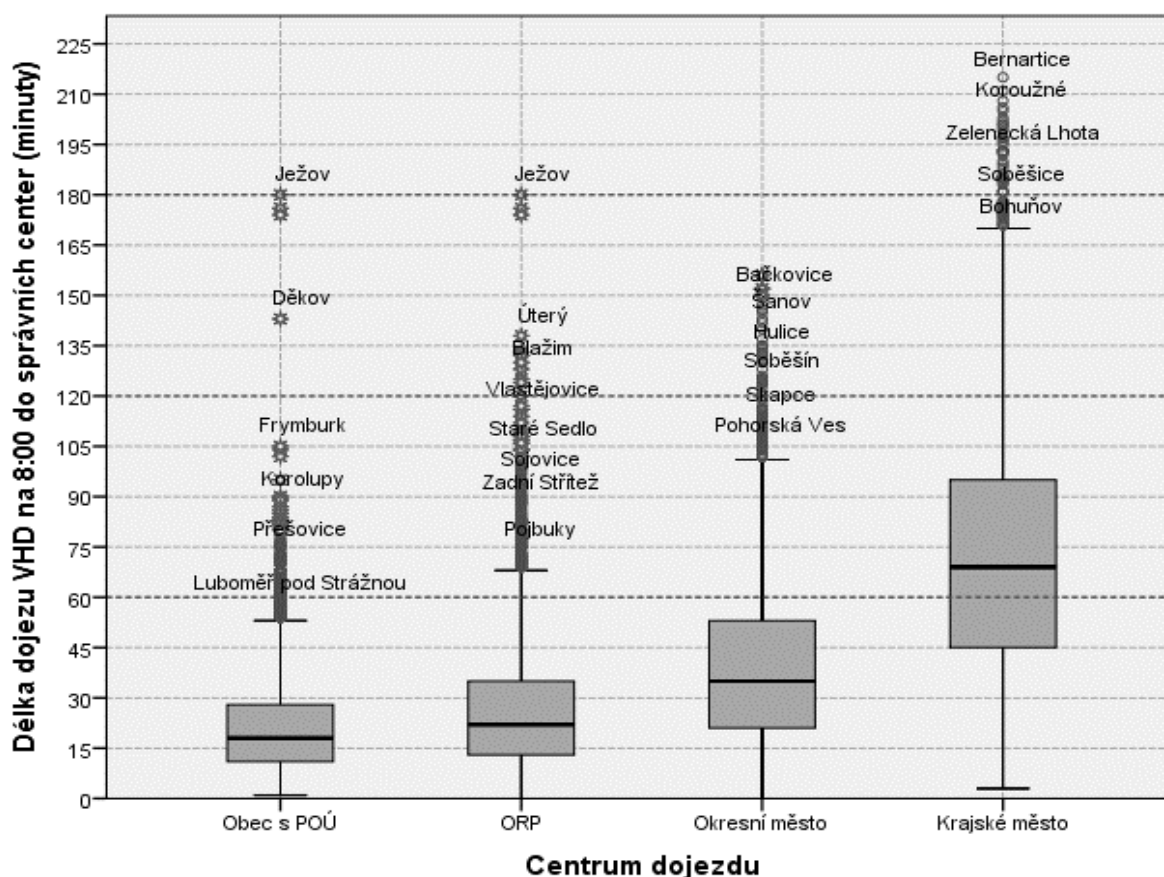
Tabulka 38: Podíl spojů podle počtu přestupů

	POÚ	ORP	Okres	Kraj
Bez přestupu	91,67 %	85,37 %	66,57 %	34,14 %
1 přestup	7,59 %	12,95 %	30,00 %	54,55 %
2 přestupy	0,71 %	1,50 %	3,03 %	10,27 %
3 přestupy	0,03 %	0,18 %	0,41 %	0,90 %
4 přestupy	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,15 %
Celkem	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Zdroj: Analýza (2018)

Rozložení časové dostupnosti VHD v obcích na území ČR dle jednotlivých prostorových úrovní je znázorněno na níže zobrazeném box plotu. Je zřetelný růst dostupnosti se zvyšující se prostorovou úrovní. Do obcí s POÚ má více než čtvrtina obcí dojezd kratší než 30 min., u ORP 35 min., v rámci okresních měst 54 min. a u krajských měst 95 min.. (*Zdroj: Analýza (2018)*)

Obrázek 34: Box – plot distribuce doby dojezdu VHD z obcí do správních center/ okresů (v min)



Zdroj: Analýza (2018)

Pozn.: Přerušované čáry ukazují vymezení doby dojezdu po 60 minutách.

Pokud se podíváme na rozdíly dojezdu do obcí s POÚ a ORP, není tento rozdíl dojezdu tak výrazný, aby náklady na něj mohly vykompenzovat přínosy ze změny současné roztržité struktury stavebních úřadů.

Analýza (2018) uvádí, že v případě posunu stavebních úřadů z obcí se ZP na obce s POÚ (jejichž počet by se navýšil na 649) by se náklady občanů na dojezd na úřad pohybovaly ve výši přibližně 44 mil. Kč, a to z toho titulu, že obce se ZP a POÚ provádí v porovnání s ORP velké množství úkonů. Ve variantě posunu z obcí se ZP a POÚ na ORP tak lze uvažovat o nákladech v řádu desítek milionů Kč, neboť občané často spojují cestu na úřad s cestou s jiným účelem (do zaměstnání apod.).

Na druhou stranu se náklady občanů na dopravu na úřad sníží, protože občan již nebude nucen před zahájením řízení samostatně zajišťovat veškerá vyjádření DO a stát tak převezme odpovědnost za výkon státní správy, kterou svou činností dosud zajišťoval občan, resp. investor.

V konečném důsledku tak očekáváme pozitivní dopad.

Celkové kvalitativní a kvantitativní vyhodnocení je z důvodu přehlednosti uvedeno v závěru RIA.

E.2 Dotčené orgány (DO)

E.2.1. Popis současného stavu

Stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s DO chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Problematika DO představuje závažný letitý problém. Na obrázcích níže jsou demonstrativní ukázky počtu zákonů a rezortů, v jejichž gesci tyto právní předpisy jsou, a ve kterých je založena působnost správního orgánu jako DO pro postupy a řízení před stavebním úřadem a v oblasti územního plánování.

Obrázek 35: Demonstrativní výčet DO, které vstupují do procesu územního plánování



Zdroj: MMR

Obrázek 36: Demonstrativní výčet DO, které vstupují do procesu územního rozhodování a stavebního řádu



Zdroj: MMR

Většina DO je soustředěna na OÚ ORP a krajských úřadech, tedy na orgánech územních samosprávných celků.

E.2.2 Definice problému

Nejzávažnější problémy související s postavením DO a jejich vyjadřováním, nejčastěji formou závazného stanoviska, jsou následující:

1) Počet DO

DO je velké množství, postavení DO plyne řádově ze 40 zákonů. Jednotlivé zákony často obsahují celou řadu vazeb na stavební zákon, vymezují řadu DO, řadu závazných stanovisek, popř. vyjádření, často ke všem etapám povolování stavebního záměru (umíst'ování,

provádění, užívání).

2) Vymezení DO, jeho působnost a formy vyjadřování

Zákony velmi často nejednoznačně vymezují postavení DO, jeho působnost a formu pro jeho vyjadřování. V jednotlivých zákonech tato forma není často jednoznačně zakotvena (zda vyjádření nebo závazné stanovisko).

3) Definice veřejného zájmu

Jednotlivé zákony často nemají jednoznačně vymezený veřejný zájem, který je dotčen řízeními a postupy podle stavebního zákona. V zákonech není jasně vymezeno, z jakého hlediska (důvodu) se má DO k řízení nebo postupu podle stavebního zákona vyjadřovat, nejsou definovány meze jeho správního uvážení.

4) Problém podjatosti

E.2.3 Hodnocení řešeného věcného okruhu

Cíl: Zefektivnit a zrychlit povolovací proces bez neadekvátní újmy na míře ochrany jiných veřejných zájmů

Návrh variant řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu

Varianta 1: Integrace vybraných agend DO do rozhodování stavebního úřadu

Identifikace nákladů a přínosů:

Tabulka 39: Identifikace nákladů a přínosů

Náklady
–Varianta 1 – náklady na převedení příslušných zaměstnanců samospráv pod rezort NSÚ
Přínosy
–Varianta 1 – spolu s DSŘ řeší problém podjatosti, zvyšuje možnost koordinace mezi úředními osobami hájícími různé veřejné zájmy, snižuje administrativní náklady na komunikaci mezi DO a stavebními úřady

Kvantifikace nákladů:

Varianta 1

Původně byl součástí modelu odhad změn a přesunů úkonů v rámci integrace DO do nové struktury stavební správy. Protože však na základě dohod mezi jednotlivými rezorty bude integrace relativně malá, byla tato část z modelu vypuštěna (viz i tabulka níže, která ukazuje, že jen neintegrováním agend MŽP dojde k marginalizaci tohoto věcného okruhu s ohledem na jeho pozitivní/negativní dopad).

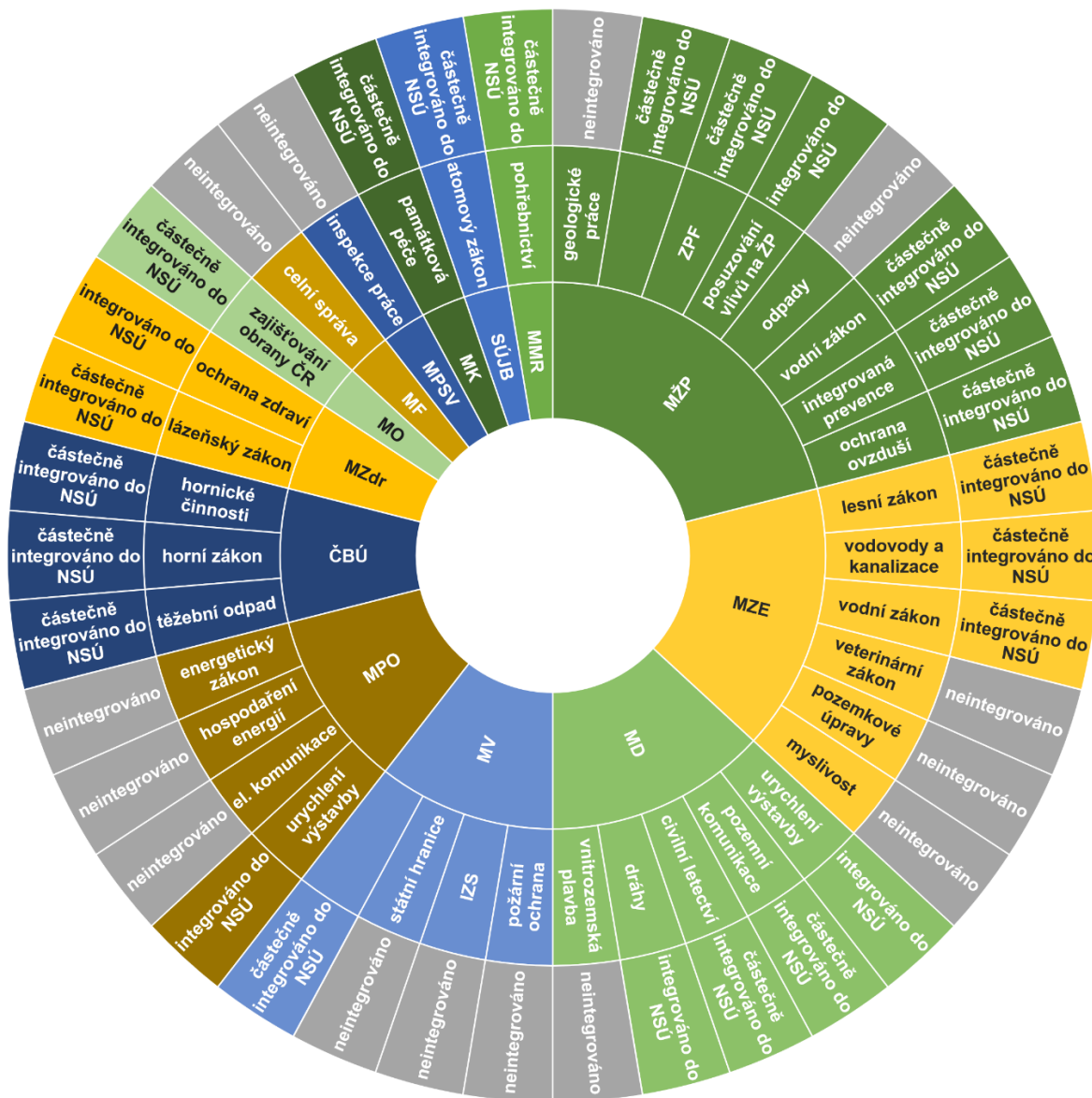
Tabulka 40: Podíly agend na výkonu státní správy

ORP	Přibližný podíl agend na výkonu státní správy dle počtu pracovníků na příslušném odboru
Stavební úřady a ÚÚP	15 %
Památková péče	1 %
Silniční správní úřad a dopravní úřad	2 %
Vodoprávní řízení	3 %
Odpadové hospodářství	1 %
Ochrana lesa a myslivost	1 %
Ochrana přírody a krajiny	1 %

Ochrana zemědělského půdního fondu	1 %
Ochrana ovzduší	1 %
Ochrana zvířat	≈0 %
Ostatní	74 %

Zdroj: MF, webové stránky obcí, výpočty zpracovatele; odhad byl proveden na vzorku 28 náhodně vybraných ORP, které měly zveřejněnu organizační strukturu

Obrázek 37: Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy



Zdroj: MMR

Tabulka 41: Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy

Oblast	Gesce	Integrováno do NSÚ	Částečně integrováno do NSÚ	Neintegrováno
1	Ochrana zdraví	MZdr	✓	
2	Urychlení výstavby	MPO	✓	
3	Urychlení výstavby	MD	✓	
4	Dráhy	MD	✓	
5	Posuzování vlivů na ŽP	MŽP	✓	
6	Pohřebnictví	MMR		✓
7	Atomový zákon	SÚJB		✓
8	Lázeňský zákon	MZdr		✓
9	Památková péče	MK		✓
10	Hornické činnosti	ČBÚ		✓
11	Horní zákon	ČBÚ		✓
12	Těžební odpad	ČBÚ		✓
13	Civilní letectví	MD		✓
14	Pozemní komunikace	MD		✓
15	Závažné havárie	MV		✓
16	Vodovody a kanalizace	MZe		✓
17	Lesní zákon	MZe		✓
18	Vodní zákon	MZe		✓
19	Vodní zákon	MŽP		✓
20	Ochrana ovzduší	MŽP		✓
21	Integrovaná prevence	MŽP		✓
22	ZPF	MŽP		✓
23	Ochrana přírody a krajiny	MŽP		✓
24	Zajišťování obrany ČR	MO		✓
25	Energetický zákon	MPO		✓
26	Hospodaření energií	MPO		✓
27	El. komunikace	MPO		✓
28	Vnitrozemská plavba	MD		✓
29	Státní hranice	MV		✓
30	IZS	MV		✓
31	Požární ochrana	MV		✓
32	Myslivost	MZe		✓
33	Pozemkové úpravy	MZe		✓
34	Veterinární zákon	MZe		✓
35	Odpady	MŽP		✓
36	Geologické práce	MŽP		✓
37	Inspekce práce	MPSV		✓
38	Celní správa	MF		✓

Zdroj: MMR

Souhrn nákladů:

Ve vztahu k dotčeným orgánům bude platit, že ty, které nebudou integrovány (velká část památkové péče, hasičský záchranný sbor, jaderný dozor SÚJB, MŽP aj.) budou vydávat vyjádření, výjimečně pak závazná stanoviska. Ta bude koordinovat krajský stavební úřad s vyjádřeními dotčených orgánů, které budou součástí státní stavební správy.

Protože změna nebude velká, neočekává se jak významnější změna nákladů.

Nicméně důraz je nově kladen především na proces, který můžeme nazývat „digitální“ integrací (viz kap. k DSŘ v této RIA), který zároveň ve spojení s dalšími zvolenými variantami umožní efektivnější vyjednávání mezi SÚ a DO.

Tj. všechny příslušné strany budou mít přístup k potřebným dokumentům, které budou uloženy na jednom místě, a budou tak moci koordinovat své názory na jednu a tu samou verzi dokumentace záměru. Úředník stavebního úřadu bude moci lépe fungovat jako tzv. mediátor.

V současné době již existuje určitá možnost jednoduššího postupu při získávání závazných stanovisek dotčených orgánů, tzv. koordinované závazné stanovisko. Ne vždy a ve všech případech je však možno tohoto postupu využít. Lze jej uplatnit pouze tehdy, pokud je dotčeným orgánem tentýž orgán veřejné správy, což je např. u ORP, u statutárních měst nebo KÚ. Uvedený postup umožňuje § 4 odst. 7 stavebního zákona. Koordinovaná stanoviska v sobě zahrnují požadavky na ochranu několika samostatných veřejných zájmů, jež jsou v rámci příslušného řízení dotčeny, a toto stanovisko vydává orgán veřejné správy **hájící všechny tyto samostatné zájmy současně**, a to za podmínky, že tyto **zájmy nejsou ve vzájemném rozporu**. Příkladem může být koordinované stanovisko obecního úřadu ORP se samostatným odborem památkové péče, odborem vodního a lesního hospodářství a odborem zemědělství v případě stavby, která vyžaduje stanoviska tohoto obecního úřadu k těmto oblastem, a tato stanoviska nejsou v rozporu.

Pro vydávání koordinovaného závazného stanoviska je na příslušném úřadě tzv. koordinátor, který podle vnitřních předpisů úřadu provádí koordinaci a vydání stanoviska. Konkrétně zajišťuje, aby si dotčené orgány příslušnou dokumentaci předávaly a každý se vyjádřil v rámci své působnosti. Výsledkem pak je koordinované závazné stanovisko, které musí obsahovat příslušnost každého dotčeného orgánu, ustanovení, kterým je založena jeho působnost k vydání závazného stanoviska, výrok o souhlasu či nesouhlasu, popř. stanovení podmínek a odůvodnění.

Z výše uvedeného je však zřejmé, že i když stavebník získá koordinované závazné stanovisko, bude si muset opatřit ještě další jednotlivá závazná stanoviska, a to u těch dotčených orgánů, které nejsou součástí žádného obecního úřadu ORP (v našem konkrétním případě). Prakticky se to týká hygienika, hasičů, policie, báňského úřadu atp. V těchto případech žádné zjednodušení neexistuje. Zároveň stavebníkovi v současné době nelze nabídnout kompromisní řešení, které by akceptovaly všechny DO v rozporu, i když takové řešení existuje a stavebník by ho rád přijal. Stavebník pak zkouší cestu pokus-omyl, než se mu podaří záměr upravit tak, aby s ním DO souhlasily.

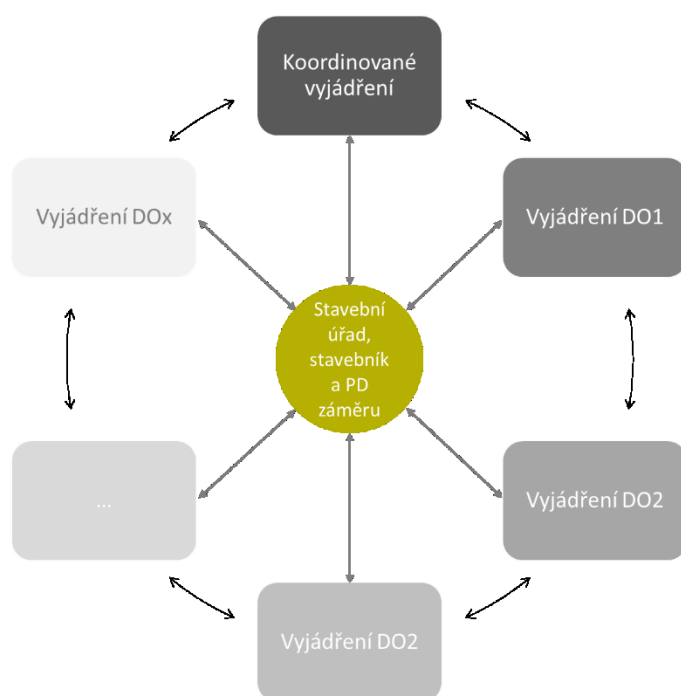
Navíc ustanovení správního řádu týkající se závazných stanovisek, nestanovuje lhůtu, ve které by mělo být obecně závazné stanovisko vydáno (DO by měl úkon vykonat bez zbytečných průtahů). Lhůty pro vydání závazných stanovisek mohou být upraveny zvláštními zákony. Pokud tomu tak však není, přistupuje se k subsidiárnímu použití správního řádu. Někteří odborníci pak zastávají názor, že by pro vydávání závazného stanoviska měly platit stejné lhůty jako pro vydávání správního rozhodnutí dle § 71 správního řádu, jiní jsou zastánci názoru, že ze znění tohoto paragrafu nelze jednoznačně určit, že se lhůta 30 dní od zahájení řízení má vztahovat i na vydání závazného stanoviska. Poslední otázkou je vůbec dodržování lhůt, i když jsou speciální úpravou stanoveny, neboť dodržování nelze efektivně vymáhat.

Obrázek 38: Zajišťování souladu závazných stanovisek DO

Současný scénář – interakce mezi stavebníkem a DO může být opakovaná, dokud nejsou závazná stanoviska v souladu



Nový scénář – čím lepší vyjednávač bude úředník na stavebním úřadě, čím více snahy vynaloží na uvedení názoru DO do souladu po příslušné změně projektu, tím méně problémů bude mít v následujících fázích procesu



Nově se tak předpokládá zavedení fikce souhlasu DO a zavedení možnosti stavebního úřadu vyjednávat se všemi stranami tak, aby se v digitálním prostředí, rychleji než v současnosti, dospělo ke konstruktivnímu závěru (při konzultacích stavebníci uváděli, že by se rádi podvolili a upravili záměr, aby mohli začít stavět, neví však často jak).

Tj. oproti současnému stavu s množstvím samostatně vydaných, často protichůdných, závazných stanovisek, přichází návrh s transparentním digitálním prostředím a digitální integrací s profesionálním úředníkem pro záměry velkých staveb, který ve vlastním zájmu vyvolá negociaci nad záměrem tak, aby se spolu se stavebníkem došlo ke kompromisnímu řešení, které vyhovuje všem.

Na pozitivním významu negociace se v současnosti shoduje množství právníků, psychologů apod. Je publikováno množství článků, pořádán velký počet kurzů a workshopů. Jen pro dokreslení můžeme závěrem uvést několik zajímavých myšlenek, které doprovází úvod ke kurzu negociace na Harvardské univerzitě.

- 1/Kdykoli se spor rozhoří, zúčastněné strany si musí položit otázku, jaký postup povede k nejlepšímu výsledku.
- 2/Pokud byl spor částečně způsoben nesprávnou komunikací nebo dezinformacemi, je třeba pracovat na objasnění vzájemných vnímání problému a pochopení úhlu pohledu všech stran.
- 3/Pokud je komunikace mezi stranami napjatá nebo obtížná, vstup důvěryhodné třetí strany může usnadnit výměnu informací a navrhnout způsoby řešení sporu. Třetí strana může také připomenout realitu zdůrazněním případných nákladů při soudním řešení či pravděpodobné opakování různých fází řízení apod.
- 4/Třetí strana může spořicíím se stranám též připomenout, aby neztrácely ze zřetele své základní zájmy. Mnoho stran vnímá vyjednávání jako bitvu, ve které je cílem vyhrát, vytváří si mispercepci, která je sporem zdůrazňována. Pokud si strana myslí, že má pravdu, touha vyhrát ji může odvrátit od sledování skutečných základních zájmů.
- 5/Soudní spory by měly být vždy poslední možností řešení konfliktu.
- 6/Pokud existuje společný jmenovatel prakticky ve všech úspěšných jednání, je to aktivní poslech, což znamená nejen slyšet, co říká druhá osoba, ale také poslouchat, co je za slovy. Aktivní poslech je něco, o čem se často mluví, ale málokdy se uskutečňuje; je to jemná dovednost, která vyžaduje neustálé a ohleduplné úsilí.
- 7/Je třeba těžit ze sdílených zájmů. Spory vyzdvihují to, jak se konfliktní strany liší. Tyto výrazné rozdíly však často maskují nekompetitivní podobnosti, které mezi těmi, kdo jsou zapojeni do sporu, také existují - podobnosti, které mohou přinést hodnotu pro obě strany.
- 8/Jeden zdroj konfliktů pramení z odlišných očekávání ohledně toho, co se stane v budoucnosti. Egocentrismus může způsobit, že strany mají nadhodnocené vnímání férovosti svého vlastního postavení. Taková zkreslení mohou vést do slepé uličky.⁴⁹

F.Změny v soudním přezkumu

Definice problému: viz výše

Cíl: Zjednodušení všech stavebně-právních řízení, jejich zrychlení a zejména snaha co nejdříve dosáhnout právní jistoty v otázce možnosti (ne)realizovat stavební záměr.

Návrh variant řešení:

Varianta 0: *Zachování současného stavu*

Varianta 1: *Zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod; možnosti správního soudu změnit rozhodnutí žalovaného stavebního*

⁴⁹ The New Conflict Management, Effective Conflict Resolution Strategies to Avoid Litigation. Negotiation Special Report #11 (2012). Program on Negotiation at Harvard Law School, Harvard University, www.pon.harvard.edu

úřadu; zavedení institutu znenáží práva podat správní žalobu

Identifikace nákladů a přínosů:

Tabulka 42: Identifikace nákladů a přínosů

Náklady
Hlavním nákladem budou administrativní náklady soudů související s případným nárůstem časové náročnosti řešených případů
Přínosy
Tato opatření by měla zabránit formalistickým obstrukcím plánované výstavby, zároveň však umožnit vzít v potaz zásadní připomínky a zachovat přezkum správního rozhodnutí

Identifikace nákladů a přínosů:

Varianta 1 má hlavní přínosy v očekávaném urychlení povolovacího procesu staveb. Odvolání v územním i stavebním řízení dnes trvá obvykle půl roku až rok. V případě územního řízení to však prodlužuje střední hodnotu délky povolovacího procesu více, jelikož je zde častější (než v případě stavebního řízení) situace, že následná žaloba proti rozhodnutí je úspěšná a celý proces územního řízení se opakuje.

Protože v rámci konzultací ani na základě existujících dat nebylo možné podpořit odhad budoucího vývoje po rekodifikaci v oblasti soudnictví, jsou zde shrnuty především závěry z konzultací.

Lze očekávat, že v důsledku rekodifikace poklesne počet případů řešených soudy. Může sice vzrůst časová náročnost jejich řešení, nicméně pokles by měl být v důsledku všech navrhovaných změn tak markantní, že finální dopad na straně soudů by měl být pozitivní. O přínosech pro ostatní dotčené strany bude pojednáno opět níže.

Náklady by mohly být dočasně spojeny s přenastavením systému a mít formu možné nestability při změně způsobu přidělování případů, dozdělování soudců atp. Nicméně jejich výši nelze vzhledem k neexistující historické zkušenosti odhadnout. Proto i v rámci kapitoly o přezkumu účinnosti je vhodné zaměřit se na tuto oblast a monitorovat počty a vytížení specializovaných soudců.

4Návrh řešení

4.1Územní plánování

ÚP krajů se budou přijímat pro celé území kraje a pro celé území hlavního města Prahy. ÚP krajů budou schvalovat krajská zastupitelstva a zastupitelstvo hlavního města Prahy. Předmětem ÚP kraje budou zásadně otázky nadmístního významu, tj. otázky, které svým rozsahem nebo významem přesahují území jedné obce/městské části.

ÚP kraje bude přijímán ve formě OZV kraje.

Na úrovni obecního územního plánování se navrhuje ponechat strukturu dvou vrstev: ÚP obce a RP.

Po vzoru stávající úpravy dále v návaznosti na identifikované problémy lze zvážit úpravu systému náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování.

4.2 Změny stavebního hmotného práva

Revize požadavků na výstavbu - v novém stavebním zákoně budou zakotvena nejdůležitější pravidla, která budou v podrobnostech rozvedena v prováděcím předpise (variantně lze řešit, co má být základními pravidly); tj. obsah příslušných vyhlášek bude revidován a nejdůležitější obecně platné požadavky na výstavbu a nejvýznamnější povinnosti pro tvorbu kvalitního prostředí budou přemístěny z vyhlášek přímo do nového stavebního zákona, tj. dojde k posílení zákonné úpravy; jako základní předpis pro úpravu územních požadavků bude použita vyhláška č. 501/2006 Sb. a vyhláška č. 398/2009 Sb. (zejména při vymezení veřejných prostranství).

Územní platnost podzákoných právních předpisů - bude umožněn moderní rozvoj nejen hl. m. Praze, ale i jiným městům a obcím, podle jejich jedinečných specifik, místních podmínek a potřeb odpovídající 21. století; pravidla nebudou řešeny formou zvláštních právních předpisů obecních či městských stavebních předpisů po vzoru Pražských stavebních předpisů (tato podvarianta byla vyloučena v rámci konzultací i z toho důvodu, že by systém ještě více zneprůhlednila), ale formou povolených odchylek v ÚPD (územním plánu, regulačním plánu, územním plánu obce s prvky regulačního plánu).

Dokumentace staveb - bude provedena revize požadavků na dokumentaci staveb a budou nastaveny jasné a jednotné požadavky, primárně na úrovni nového stavebního zákona.

Osoby podílející se na přípravě, provádění a užívání staveb - budou revidovány a nově vymezeny povinnosti jednotlivých osob, které se podílejí na navrhování a projektování staveb a na dalších činnostech při výstavbě, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě; ve vazbě na změny v oblasti procesů budou revidovány práva, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb a postavení, práva a povinnosti autorizovaných osob.

Redefinice základních pojmů stavebního hmotného práva - s ohledem na moderní, technický, technologický a sociální vývoj v oblasti urbanismu, stavebnictví a architektury budou tam, kde bude nutné, nově definovány základní pojmy stavebního práva, a to s ohledem na současné aplikační problémy v praxi, pokud jsou, či na jiné koncepční změny vyvolané rekonstrukcí. Všechny pojmy stavebního práva budou v úvodu nového zákona (původně se objevovaly i ve vyhláškách). Některé stávající pojmy nezpůsobující problémy v aplikační praxi budou převzaty do nové právní úpravy beze změn příp. částečně modifikovány.

NSÚ bude zajišťovat bezplatný přístup k určeným technickým normám ve stavebnictví podle jiného právního předpisu

4.3 Digitalizace stavebního řízení

Správce informačních systémů veřejné správy, které umožní dálkový přístup a budou sloužit k poskytování digitálních služeb bude Nejvyšší stavební úřad.

Informačními systémy veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu budou

- portál stavebníka,
- národní geoportál územního plánování,
- evidence stavebních postupů,
- evidence elektronických dokumentací,
- informační systém identifikačního čísla stavby a

–informační systém stavebního řízení.

Portál stavebníka

Portál stavebníka umožní zejména

- činit digitální úkony vůči stavebnímu úřadu a dotčenému orgánu, který činí správní úkony podle složkových předpisů sloužících jako podklad pro vydání rozhodnutí v řízení,
- podávat žádosti vlastníku veřejné dopravní a technické infrastruktury a poskytovat údaje z evidence veřejné dopravní a technické infrastruktury,
- vkládat údaje a dokumenty do národního geoportálu územního plánování, do evidence stavebních postupů, do evidence elektronických dokumentací a do digitální mapy veřejné správy⁵⁰⁾, poskytovat je a odkazovat na ně.

Národní geoportál územního plánování

Národní geoportál územního plánování bude sloužit pro

- zveřejnění výstupů z územně plánovací činnosti,
- zabezpečení přístupu k evidenci územně plánovací činnosti,
- sledování postupu pořizování územně plánovací dokumentace,
- poskytování prostorových dat k tématu plánované využití území,
- zpřístupňování a poskytování dalších dat, která souvisí s územním plánováním a územním rozvojem, které určí Nejvyšší stavební úřad apod.

Evidence stavebních postupů bude sloužit stavebnímu úřadu a dotčenému orgánu, který bude činit správní úkony podle složkových předpisů sloužících jako podklad pro vydání rozhodnutí v řízení podle tohoto zákona, k ukládání

- podání a jiných písemností,
- rozhodnutí a jiných úkonů stavebního úřadu nebo dotčeného orgánu,
- informací o oprávněné úřední osobě nebo osobách.

Do evidence elektronických dokumentací se budou vkládat projektové dokumentace a výsledky zeměměřických činností včetně souvisejících informací za účelem plnění povinností podle tohoto zákona. Žadatel vloží projektovou dokumentaci do evidence elektronických dokumentací prostřednictvím portálu stavebníka. Stavební úřad vloží do evidence elektronických dokumentací projektovou dokumentaci ověřenou stavebním úřadem po nabytí právní moci rozhodnutí

Předpokládá se, že právo na přístup k údajům a elektronickým dokumentům v evidenci správních úkonů a v evidenci elektronických dokumentací bude mít ten, kdo má podle správního řádu právo nahlížet do spisu.

Informační systém identifikačního čísla stavby bude sloužit k evidenci popisných údajů o stavbách a zařízení a přidělování jedinečného identifikátoru stavby nebo zařízení, který umožní identifikovat stavbu nebo zařízení v informačních systémech stavební správy.

⁵⁰⁾ § 4d zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých dalších zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.

Informační systém stavebního řízení bude agendový informační systém, sloužící k výkonu působnosti stavebních úřadů a dotčených orgánů.

Orgány státní stavební správy budou ještě vykonávat spisovou službu v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby. Při výkonu spisové služby bude možné odkazovat na údaje a dokumenty uložené v evidenci stavebních postupů a evidenci elektronických dokumentací.

4.4 Procesní aspekty

Navrhovaná úprava má jako svou prioritu za cíl přinést jedno správní řízení směřující k vydání jediného rozhodnutí o povolení stavby. Kladný výsledek jednoho řízení o povolení stavby v podobě vydaného rozhodnutí o povolení stavby bude pro žadatele znamenat oprávnění k uskutečnění stavebního záměru. Žaloba ve správním soudnictví bude přípustná pouze proti tomuto pravomocnému rozhodnutí stavebního úřadu. Žádné jiné soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí, než povolení stavby stavební úřad vydávat nebude.

Celé řízení o povolení stavby povede pouze jeden stavební úřad. Předpokládá se zavedení závazných a reálně vymahatelných lhůt pro rozhodování stavebního úřadu.

K žádosti o povolení žadatel připojí vyjádření, koordinované vyjádření, závazná stanoviska nebo rozhodnutí dotčených orgánů, jsou-li vyžadována tímto nebo jiným zákonem, a pokud byla vydána před podáním žádosti.

Bude-li k povolení stavby příslušný obecní stavební úřad, krajský stavební úřad jako DO tzv. vydá koordinované vyjádření, neintegrovane DO pak vyjádření, závazné stanovisko, rozhodnutí.

Koordinované vyjádření bude zahrnovat požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které bude krajský stavební úřad hájit. Koordinované vyjádření bude obsahovat závěr a odůvodnění. V závěru krajský stavební úřad souhrnně uvede, zda je záměr z hlediska všech jím chráněných veřejných zájmů přípustný. V odůvodnění krajský stavební úřad uvede důvody, o které bude opírat svůj závěr, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je závěr založen. Zároveň budou v závěru uvedeny podmínky přípustnosti, pokud to bude relevantní.

U neintegrovane agend budou DO vydávat vyjádření, závazné stanovisko, rozhodnutí dle finálních dohod s příslušnými rezorty. V nich DO též souhrnně uvede a odůvodní, zda je záměr z hlediska jím chráněných veřejných zájmů přípustný a je-li to pro jejich ochranu nezbytné též, za jakých podmínek.

Dotčený orgán vydá do stanovené lhůty ode dne doručení žádosti své vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko k záměru z hlediska jím chráněných veřejných zájmů. Tuto lhůtu bude moct DO prodloužit, jestliže bude zapotřebí nařídít ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Nevydá-li DO vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, bude platit, že k záměru nemá připomínky a z hlediska jím chráněných veřejných zájmů se záměrem souhlasí.

Stavební úřad rozhodne o žádosti nejpozději do

–30 dnů od zahájení řízení v případě jednoduché stavby,

–60 dnů od zahájení řízení v ostatních případech.

Stavební úřad rozhodne o žádosti nejpozději do 120 dnů ode dne zahájení řízení v případě záměru EIA.

Lhůtu bude možné před jejich uplynutím usnesením prodloužit

–až o 30 dnů, nebo

–až o 60 dnů v řízení s velkým počtem účastníků, v řízení o povolení záměru EIA, je-li třeba doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo je-li třeba doručovat do ciziny.

V usnesení o prodloužení lhůty stavební úřad uvede, z jakých důvodů nelze rozhodnout ve standardních lhůtách podle odstavce 1. Toto usnesení stavební úřad poznamená do spisu a vyrozumí o prodloužení lhůty pouze stavebníka.

Lhůta pro vydání rozhodnutí se v případě přerušení řízení z důvodů vad žádosti přerušuje a začne znovu běžet od počátku po jejich odstranění.

Nevydá-li obecní stavební úřad rozhodnutí o povolení ve stanovené lhůtě, rozhodne namísto nečinného obecního stavebního úřadu nadřízený krajský stavební úřad. Obecní stavební úřad neprodleně po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí předá spis se svým stanoviskem krajskému stavebnímu úřadu a vyrozumí o tom účastníky řízení. Nadřízený krajský stavební úřad vydá rozhodnutí o povolení ve lhůtě pro vydání rozhodnutí.

Stavební úřad bude moci vydat rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon v řízení, pokud

–bude mít obec, na jejímž území bude záměr uskutečňován, vydán územní plán,

–nebude se jednat o záměr EIA,

–stavba bude v souladu s požadavky DO a

–stavebník podal bezvadnou žádost, včetně příloh, a doložil souhlasy všech účastníků řízení se záměrem a v žádosti o vydání rozhodnutí ve zrychlení řízení požádal.

4.5 Veřejná správa

Nepřehlednost i nejednotnost aplikační praxe plynoucí z příslušnosti různých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy bude eliminovat vytvoření nové soustavy orgánů státní správy včetně nového NSÚ.

NSÚ by měl převzít část kompetencí stávajících ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy v oblasti stavebního práva v širším smyslu (včetně EIA a územního plánování). Z této pozice by pak měl vykonávat působnost nejen ve správním řízení v jednotlivých věcech, ale též v oblasti výkonu vrchního státního dozoru, metodické činnosti vůči stavební správě, zajišťování elektronizace stavební agendy, zajišťování personálního, majetkového a ekonomického provozu stavební správy, činnost odvolacího orgánu vůči rozhodnutím krajského stavebního úřadu. V oblasti územního plánování by měl být NSÚ pořizovatelem celostátní dokumentace.

V čele NSÚ bude předseda podléhající zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, avšak v souladu s § 54 tohoto zákona bude předsedu NSÚ jmenovat vláda. Tato varianta byla zvolena proto, aby se i ostatní resorty mohly podílet na výběru předsedy NSÚ za situace, kdy nová stavební správa bude zahrnovat i některé kompetence přenesené na ní z ostatních resortů. Kromě předsedy by měli vedení NSÚ tvořit jeho zástupci (místopředsedové). V souvislosti s tím by mělo dojít k nastavení odpovídajících kvalifikačních požadavků na vzdělání, praxi apod. pro vedení NSÚ. Nová právní úprava by pak měla stanovit požadavky i na odbornou kvalifikaci ředitelů krajských stavebních úřadů a samotných pracovníků stavebních úřadů.

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat OSÚ, kdy došlo ke shodě na reorganizaci a snížení počtu stavebních úřadů na úrovni obcí, které zůstanou v přenesené působnosti, tzn.:

- stavební úřady ze zákona na obcích s rozšířenou působností (ORP)
- stavební úřady na vybraných obcích I. stupně a pověřených obcích II. stupně, majících dostupné připojení k vysokorychlostnímu a splňující kritéria:
 - dostatečný objem vykonávané agendy (vybráno 15 nejčastějších úkonů tvořících dohromady 81 % vykonávané agendy);
 - adekvátní počet úředníků (min. 4 a více);
 - správní obvod s více jak 10.000 obyvateli;
 - dostupnost (doplňkové kritérium v případech, kdy by dostupnost stavebního úřadu přesáhla stavební více jak 35 km, nebo 30 minut individuální dopravou).

Těmto kritériím odpovídá aktuálně 313 OSÚ (205 ORP, 107 obcí I. a II. stupně).

O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat krajský stavební úřad.

Vybrané DO dle dohody budou integrovány do stavebních úřadů a veřejné zájmy podle složkových zákonů budou hájit přímo v rámci rozhodnutí stavebního úřadu, na jehož tvorbě se budou přímo podílet. V případě, že bude záměr v rozporu s právními předpisy, tedy v případě, kdy by za současné právní úpravy bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu, záměr nebude moci být vůbec realizován, žádost o povolení bude zamítnuta. Pokud z výjimečných odůvodněných případů nedojde k integraci DO, dojde ke změně povahy jeho vyjadřování ze závazného stanoviska na běžné vyjádření (podklad pro rozhodnutí) s výjimkou MK.

4.6 Změny v soudním přezkumu

Rekodifikace povede k zavedení velmi omezené apelace ve stavebních věcech v podobě možnosti správního soudu změnit rozhodnutí žalovaného stavebního úřadu. Bude se tak dít ve věcech, kde k takovému rozhodnutí bude mít správní soud dostatek podkladů a bude nade vše pochybnost zřejmé, že by například i po zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému rozhodnutí stavebního úřadu neexistovala jiná možnost, než rozhodnout o (ne)povolení stavby.

Dále varianta volí povinnost správního soudu projednat a vypořádat se se všemi žalobními body. Vytvoření specializovaných senátů u vybraných správních úseků krajských soudů a jejich obligatorní místní příslušnost ve věcech stavebního práva.

Návrh počítá s řadou dalších dílčích změn (úprava institutu náhrad za změnu v území, úprava lhůt a následků jejich nedodržení, úpravy v oblasti změn staveb před jejich dokončením, v oblasti kolaudace, změny dokončené stavby / změny v užívání stavby, či odstranění nepovolené stavby apod.). Protože k dispozici není dostatek spolehlivých a detailních dat, hodnotí RIA především ty okruhy, které budou z pohledu nákladů a přínosů nejvýznamnější. Volba těchto věcných okruhů pro RIA byla potvrzena i závěry konzultací.

Při společné implementaci všech těchto kroků společně pak lze předpokládat, že se povolovací proces zkrátí z průměrných 5,4 let na maximálně průměrně 1 rok včetně soudního přezkumu. Odhadované dopady jsou pak uvedeny dále v závěrečném shrnutí.

4.7 Souhrnná tabulka

Následující tabulky shrnuje závěry uvedené v předchozích částech RIA.

Kategorie nákladů	Hodnota	Komentář
NÁKLADY JEDNORÁZOVÉ		
Náklady spojené s vytvořením 1 pracovního místa (nákup výpočetní techniky a kancelářského vybavení aj.) (OSÚ zůstávají na ORP, ÚÚP a ÚP na krajské úrovni těž beze změny vyjma převodu stanovisek)	414 mil. Kč + počet úvazků integrovaných DO*100 tis. Kč (marginální částka vzhledem k dohodnutému rozsahu integrace)	100 tis. Kč na každé pracovní místo
Jednorázové výdaje na zajištění vyšší specializace a profesionalizace zaměstnanců SÚ (zaškolení všech pracovníků, i na OSÚ a ÚÚP)	22 mil. Kč	3 000 Kč na osobu
Náklady na ICT (SW pro veřejnou stavební správu)	400 mil. Kč	
<p>Výše uvedená částka obsahuje pořizovací náklady bez provozních výdajů. U této položky lze dle konzultací počítat s náklady na posílení konektivity (vysokorychlostní internet 100 Mbps – cca 5 000 Kč/měsíc).</p> <p>Z částky provozních nákladů je třeba odečíst částku, kterou stavební úřady nyní platí poskytovatelům SW pro stavební úřady. Tato částka může být dle toho, jak se časově protne realizace projektu DSŘ s rekodifikací, vyplácena po krátký časový úsek duplicitně.</p> <p>Elektronický nástroj spisové služby - Může být součástí SW pro stavební úřady dle názoru IT odborníků bez dalších výrazných dodatečných nákladů</p>		
Náklady na ICT v rámci DSŘ (Digitalizace stavebního řízení - Integrovaná platforma DSŘ, IS evidence rozhodnutí, IS pro správu projektových dokumentací, Národní geoportál územního plánování, digitální technické mapy)	0 Kč	Ostatní náklady jsou součástí projektu DSŘ, pro který je již připraven návrh financování a který je postaven tak, že může být realizován bez rekodifikace, tj. tyto náklady nejsou indukované novým stavebním zákonem.
Náklady na migraci digitálních dat	Řádově desítky mil. Kč	
Náklady na spisovou rozlučku živých spisů (stěhování archiválií, pokud bude nutné, bude možné realizovat postupně)	Řádově desítky mil. Kč	Je obtížné odhadnout, nicméně jde o jednorázový náklad, který pokud se rozpustí v čase, je zanedbatelný. Dle velmi hrubého odhadu se bude muset 1 úředník postarat o 16 šanonů.

Služební automobily

550 mil. Kč

RIA nepočítá s výstavbou budov pro zaměstnance či spisoven, pouze s případným pronájmem jiných prostor (možné např. od ÚZSVM či SŽDC, cca 1200 nádražních budov).

Doporučení, jak předejít riziku případného kolapsu: NSÚ musí převzít a vybudovat zázemí pro agendu v dostatečném předstihu (viz sociální reforma (2011) – Úřady práce na okresní úrovni byly samostatné OSS a měly svou právní subjektivitu, což znamenalo, že měly na okresní úrovni personalisty, ekonomy, správu majetku a další obslužný personál, který zajišťoval chod až do chvíle, než to převzalo do svých rukou Generální ředitelství).

ROČNÍ PROVOZNÍ NÁKLADY

Mzdové a ostatní provozní náklady

(OSÚ zůstávají na ORP, ÚÚP a ÚP na krajské úrovni též beze změn vyjma převodu stanovisek)

Dle metodiky MV (2007) výše mzdových nákladů na jednoho úředníka představuje plat a povinné odvody a stanoví se podle příslušného platného platového předpisu, který obsahuje základní platové tarify. Ty jsou pro účely výpočtu navyšovány o netarifní složky platu (20 %) a o povinné odvody (aktuálně 34 %, pozn. aut.). Další složku nákladů na výkon agendy tvoří režijní náklady (RU). Režijní náklady ÚSC dosahují průměrně zhruba výše 40 – 45 % mzdových nákladů (MU) a pro účely výpočtu se proto použije koeficient 0,43. Režijní náklady jsou náklady související s řízením, činností a obsluhou úřadu, např. kancelářské potřeby, energie, telefony, pošta, nájemné, pojištění, vzdělávání úředníků, náklady na obslužný personál.

4 mld. Kč + náklady integrovaných DO (marginální částka vzhledem k dohodnutému rozsahu integrace)
+3,3 mil. Kč*6

Výdaje na zajištění vyšší specializace a profesionalizace zaměstnanců SÚ

22 mil. Kč

Tyto prostředky budou opět vykompenzovány úsporami z efektivněji a odborněji vykonávané práce

Rizikem varianty může být skutečnost, že někteří úředníci zůstanou na krajích.

Po fázi rychlého růstu české ekonomiky lze očekávat **ochlazení. Ochlazování ekonomiky bude spojeno s postupným uvolňováním pracovní síly. Riziko chybějící pracovní síly** pro stavební úřady tak bude v situaci zpomalení ekonomiky nižší.

Náklady na ICT

cca 20 % investičních nákladů

Z částky provozních nákladů je třeba odečíst částku, kterou stavební úřady platí poskytovatelům SW nyní.

Náklady na ICT v rámci DSŘ

0 Kč

Náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekonstrukcí.

JEDNORÁZOVÉ NÁKLADY 1,4 MLD. Kč

ROČNÍ PROVOZNÍ NÁKLADY 4 MLD. KČ ZA ROK

Od těchto nákladů není konzervativně odečtena částka, která je na výkon přenesené působnosti v současnosti vyplácena krajům. Příspěvek na výkon přenesené působnosti je krajům převáděn jako celek, bez určení částek, které náleží jednotlivým agendám. Dle MV dostávají kraje celkově na výkon veškeré přenesené působnosti 1,4 mld. Kč ročně.

RIA DOPORUČUJE ZVÁŽIT MOŽNOST POSUNU NĚKTERÉHO Z PROCESŮ TAK, ABY BYLO DOSAŽENO SCÉNÁŘE [MATERIÁLNĚ TECHNICKÉ ZABEZPEČENÍ REKODIFIKACE \approx DSŘ], NEBOŽ KLÍČOVOU PODMÍNKOU ÚSPĚŠNÉHO NAJETÍ NOVÉHO SYSTÉMU A JEHO EFEKTIVNÍHO FUNKOVÁNÍ JE CO MOŽNÁ NEJVYŠŠÍ STUPEŇ DIGITALIZACE UMOŽŇUJÍCÍ VŠEM OPRÁVNĚNÝM STRANÁM PŘÍSTUP K POTŘEBNÝM ELEKTRONICKÝM ZDROJŮM.

ZÁROVEŇ NÁVRH STAVEBNÍHO ZÁKONA POČÍTÁ S **DĚLENOU ÚČINNOSTÍ**, KDY JE NA FAKTICKÝ VZNIK A ZÁKLADNÍ ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ NOVÉ SOUSTAVY ORGÁNŮ VYČLENĚNO V SOUHRNU CCA 8 MĚSÍCŮ PŘED NABYTÍM ÚČINNOSTI ZÁKONA JAKO CELKU. KROMĚ TOHO BUDOU PŘÍPRAVNÉ ORGANIZAČNÍ PRÁCE (ZAJIŠTĚNÍ DISLOKACE NOVÝCH ÚŘADŮ, JEDNÁNÍ S OBCEMI A KRAJI TÝKAJÍCÍ SE PŘECHODU ZAMĚSTNANCŮ, PŘEDÁNÍ SPISŮ AJ.) ZAPOČATY S PŘEDSTIHEM NEPRODLENĚ PO SCHVÁLENÍ NOVÉ ÚPRAVY A BUDE JE ZAJIŠŤOVAT MMR VE SPOLUPRÁCI S JINÝMI RESORTY. JAKÝKOLI „KOLAPS“ SYSTÉMU JE PROTO NEPRAVDĚPODOBNÝ MJ. I PROTO, ŽE NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ JE PO VŠECH SMĚRECH VÝRAZNĚ JEDNODUŠŠÍ A PŘEHLEDNĚJŠÍ NEŽ SOUČASNÁ ÚPRAVA ROZTRŽIŠTĚNÁ DO MNOHA PŘEDPISŮ I ORGÁNŮ. NAVÍC NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON PRODLUŽUJE LHŮTY PRO VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ U ŘÍZENÍ ZAHÁJENÝCH DO KONCE KALENDÁRNÍHO ROKU, VE KTERÉM TENTO ZÁKON NABUDE ÚČINNOSTI; O JAKÉKOLI PARALÝZE (TÍM SPÍŠE VE SROVNÁNÍ SE SOUČASNÝM STAVEM, KDY NEZŘÍDKA DOCHÁZÍ K PŘEKRAČOVÁNÍ ZÁKONNÝCH LHŮT VE STAVEBNÍCH VĚCÍCH) PROTO NELZE HOVOŘIT.

ROČNÍ PŘÍNOSY

Příspěvek na výkon přenesené působnosti – stavební agenda na krajské úrovni

	7,1 mld. Kč ⁵¹ při zkrácení povolovacích procesů o 1 rok	
Předpokládané roční globální přínosy ze zkrácení povolovacích procesů o rok	Dle současného nastavení na základě dohod s příslušnými resorty předpokládáme zkrácení v průměru z cca 5,4 na 1,25 roku, kdy hodnota 5,4 roku byla zjištěna jako statistický ukazatel z dříve zpracovaných studií; hodnota 1,25 roku byla odhadnuta na základě navrhovaných lhůt (viz	Jde o kvantifikovatelný velmi konzervativní odhad neobsahující veškeré další následné související pozitivní kvantifikovatelné i nekvantifikovatelné dopady (celospolečenské přínosy dopravních staveb ve formě zvýšení bezpečnosti apod.).

⁵¹ Pokud tedy kap. 1.2.2.1, lze postup výpočtu celkové sumy přínosů ze zkrácení povolovacího procesu 7,1 mld. Kč zjednodušeně popsat následovně. Výpočet vychází primárně z hodnoty investičních nákladů na různé kategorie staveb (dopravní, železniční, bytové domy, komerční nemovitosti). U dopravních a železničních staveb pak dále z detailů jednotlivých zakázek poskytnutých ŘSD a SŽDC (zdroje financování, IRR projekty, trvání jednotlivých přípravných i realizačních fází atd.), a to tak, aby bylo možné správně rozalokovat výdaje a poté přínosy z realizace staveb v jednotlivých letech. Skupiny těchto přínosů jsou též popsány v RIA. Za prvé jde o přínosy v průběhu přípravy a realizace zakázek, kdy jsou utráceny finanční prostředky, které však díky multiplikačnímu efektu (multiplikátor vypočetl zpracovatel na základě standardního postupu z input-output tabulek ČSÚ) zajišťují i např. příjmy do státního rozpočtu. Za druhé jsou to pak přínosy po realizaci stavby, které jsou odhadovány při přípravě investičního záměru jednotlivými zadavateli ve formě IRR. Namodelováním těchto přínosů dle konkrétních záměrů největších zadavatelů veřejných zakázek v ČR dostaneme odhad jejich roční výše, které může být dosaženo, pokud se stavba vůbec postaví a pokud se postaví včas (úspory materiálních nákladů z oddalování nebo zastavení staveb RIA též zohledňuje).

níže).

DALŠÍ PŘÍNOSY

Dopady na občany - ve variantě posunu SÚ z obcí se ZP a POÚ na ORP lze uvažovat o nákladech v řádu desítek milionů Kč na dojezd. Na druhou stranu se náklady občanů na dopravu na úřad sníží, protože občan již nebude nucen před zahájením řízení samostatně zajišťovat veškerá vyjádření DO a stát převezme odpovědnost za výkon státní správy, kterou svou činností dosud zajišťoval občan, resp. investor. V konečném důsledku tak očekáváme pozitivní dopad.

Předpokládané zpomalení růstu cen bytů*

Dle agentury Bloomberg je ČR jednou z nejdražších zemí, co se týče cen za m². Tato skutečnost může být nejnebezpečnější pro mladé lidi, kteří si, zjednodušeně řečeno, v současnosti pořizují drahé byty na hypotéku se splatností až 40 let. Regulovat poptávku se snaží ČNB, která přišla s novelou zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, jež by měla ovlivnit rozsah a podmínky možného čerpání úvěrů. To může v krátkodobém horizontu vést k omezení úvěrové nabídky či k jejímu rozložení v čase. Potenciálně pozitivní dopady lze očekávat v dlouhém období díky vedlejšímu efektu zvýšení ochrany sektoru domácností před nadměrnou zadlužeností a jejími důsledky. Pokud však nebude dostatečná nabídka nemovitostí na trhu, efekt opatření ČNB nemusí postačovat k eliminaci rizika, jehož významným zdrojem je rychlý růst hypotečních úvěrů podporující nadměrné zvyšování cen bydlení a odrážející se v rychlém nárůstu zadlužení domácností.

Tabulka 43: Porovnání cen nemovitostí v ČR a západní Evropě

	Annual Change (%)	Price (euro/sq m)
Czech Republic	16.8	2,525
Hungary	13.7	1,323
Netherlands	9.3	2,521
Germany	5	3,405
Poland	3.8	1,370
France	-2.1	4,016
U.K.	-14.7	3,753

Source: Deloitte Property Index
Note: Data for 2018

Bloomberg

<https://www-bloomberg-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.bloomberg.com/amp/news/articles/2019-11-20/stars-align-to-keep-a-hot-european-property-market-sizzling>

K těmto vyčíslitelným přínosům je třeba přičíst i nekvantifikovatelné přínosy:

- vyšší efektivita zaměstnanců státní správy (koncentrace činností, závazné lhůty)
- cesta k odstranění obav z přijetí/vydání rozhodnutí, zahájení procesu dekriminalizace přijatého/vydaného rozhodnutí (jasně daná pravidla, mantinely, nezávislost, odbornost, jednotné metodické řízení, profesionalita)
- vyšší transparentnost použití finančních prostředků státní správy (konkretizace účelovosti s menší možností zneužití pro jiný účel v rámci činnosti samospráv)
- aktivní a kvalifikovanější rozhodování s odpovědnostním dopadem (zrychlení, neodkládání a nepřesouvání odpovědnosti ve stylu kdo nic nedělá, nic nezkaží, není odpovědný)
- další nezbytný krok v rámci digitalizace státní správy, která musí probíhat i bez případné souvislosti s procesem rekodifikace veřejného stavebního práva (cesta k nápravě snížení zaostávání za „světem“, dohnání skluzu)

- snížení byrokracie, zvýšení srozumitelnosti, přehlednosti procesu a jistoty pro občany i ostatní účastníky řízení
- snížení vynucených nákladů občanů na zajištění jejich právní ochrany a násobné potřeby využití externích odborných subjektů
- usnadnění přístupu k informacím v jednotné srozumitelné neměnné podobě vč. přístupu k datovému archivu
- vytvoření jednotného systému územního plánování (vč. mapového) provázaného z centrální úrovně až na úroveň jednotlivých obcí se zajištěním ochrany zájmů státu i dotčených osob (jednoznačné vymezení využití území pro strategické záměry státu i zájmy jednotlivců s ohledem na jejich výsostná vlastnická práva)
- významný makroekonomický prorůstový faktor s pozitivním dopadem do příjmů státního rozpočtu (výběr daní, násobné otočení „DPH“...) a také umožňující vyšší efektivitu a kontrolu čerpání dotací, a to i ze zdrojů EU
- zvýšení ochoty investorů uvolnit investiční prostředky na realizaci projektů na území ČR, a to jak tuzemských, tak zahraničních (vytvoření příznivého a stabilního podnikatelského klimatu)
- usnadnění rozvoje státem preferovaných lokalit a cesty k zajištění zejména strategických záměrů státu za pevně daných podmínek i pro dotčené vlastníky
- zjednodušení a zkrácení soudních řízení.

Celková předpokládaná doba řízení po změně v průměru cca 1 rok po získání vyjádření DO (kde počítáme s cca 3 měsíci) – struktura viz níže:

*stavební řízení 60 (+30+30) dní + expertní odhad přezkoum a soudní řízení 300 dní (přezkoum 60 dní, případně soudní řízení 1. a 2. stupeň – 2*120 dní)*

Následuje ještě několik souhrnných tabulek s požadovanými nároky na státní rozpočet:

Jednorázové náklady podle položek

Druh SÚ	Počet úvazků po změně	Jednorázové náklady na úřední osoby Kč	Počet úvazků na obslužný personál	Jednorázové náklady na vybavení všech prac. míst** Kč	Náklady na školení úředních osob*** Kč	Automobily pro úřední osoby/pro všechny pracovníky Kč	Náklady na ICT (AIS) Kč	Náklady na migraci digitálních dat	Náklady na spisovou rozloku, stěhování archiválií
ÚÚP					2 541 144				
OSÚ					6 949 564				
KÚ					555 755				
KSÚ	2 764	276 398 883	193	295 746 804	8 291 966	368 531 843 /394 329 072			
SSÚ	888	88 779 683	62	94 994 261	2 663 390	118 372 911 /126 659 014			
NSÚ	216	21 557 591	15	23 066 622	646 728	28 743 455 /30 755 496	400 000 000		
Celkem	3 867*	386 736 157	271	413 807 687	21 648 547	515 648 209 /551 743 583	400 000 000	Řád. desítky mil. Kč	Řád. desítky mil. Kč

* plus DO*100 tis. Kč (marginální částka vzhledem k dohodnutému rozsahu integrace)

** 100 tis. Kč na každé pracovní místo (nákupe výpočetní techniky a kancelářského vybavení aj.)

*** 3 tis. Kč na osobu

RIA nepočítá s výstavbou budov pro zaměstnance či spisoven, pouze s případným pronájmem jiných prostor (možné např. od ÚZSVM či SŽDC, cca 1200 nádražních budov).

Nepředpokládají se výraznější problémy s úvodním hledáním případných pronájmů. Zpracovatel v tomto směru oslovil několik realitních firem, které potvrdily, že v krajských městech v současné době není problém sehnat kancelářské prostory o velikosti cca 2 500 m² (viz následující výpočet vycházející z počtu pracovníků). Jedná se o prostory pro 14 KSÚ. Pravidelné náklady na pronájem jsou obsaženy v koeficientu režijních nákladů 0,43, o který jsou navyšovány osobní náklady na každého pracovníka.

Druh stavebního úřadu	Potřebné m ² na 1 úřad
KSÚ	2 534,97
SSÚ	814,24
NSÚ	2 767,99

K tomu je třeba zmínit ještě následující skutečnosti:

- V současné době dochází k významným změnám kancelářského trhu, kdy firmy mapují a redukují pracovní pozice a s nimi i pracovní místa, roste preference pracovníků na home office, neboť firmy hledají úspory;
- Nejvíce postiženým odvětvím je hotelnictví – hotely lze velmi jednoduše přeměnit na kancelářské prostory, dle konzultací s realitními kancelářemi k tomu i často dochází; mít za klienta státní úřad by pro ně byl velký přínos (viz např. krizí velmi postižené hotely v Karlových Varech).

Pro ilustraci lze uvést i několik citací z nedávných článků:

Kvůli pandemii koronaviru se zastavil nejen turismus, ale i další odvětví. Řada firem například přebodnocuje stěhování do větších kanceláří, provozovatelé zavržených obchodů zase budou mít problémy platit dosavadní nájemy. <https://archiv.ihned.cz/c1-66740390-komerčni-nemovitosti-pod-tlakem-koronaviru-vydelat-by-mobli-majitele-skladovacich-prostor>

Mezi nejvíce zasažené současnou situací patří sektor hotelnictví včetně platform poskytlující krátkodobé pronájmy a potažmo i samotní majitelé bytových jednotek sloužící k těmto účelům. V Praze došlo k razantnímu propadu v dlouhodobé obsazenosti, stejně tak i v západní Evropě. V tomto směru lze předpokládat, že toto období budou chtít poskytovatelé krátkodobých pronájmů překlenuvat dočasnou změnou na poskytování dlouhodobých nájmu. Díky tomu by se mohl zvýšit počet dostupných bytů, kterých je obecně v současné chvíli na českém trhu nedostatek. Předpokládá se nárůst volných bytů až o 15 tisíc. Dochází i ke snižování výše samotných nájmu.

V oblasti trhu s kancelářskými prostory je pro budoucí vývoj důležitá samotná skladba nájemců. V případě nájemců z oborů Aerolinek, F&B (nápoje a občerstvení), hotelů, posiloven, wellness je v budoucích měsících možné očekávat zvýšenou neobsazenost kanceláří. <https://cfoworld.cz/komentare/koronavirus-dopada-na-nemovitosti-a-reality-trh-5174>

Kancelářský trh může z dlouhodobého pohledu ovlivnit aktuální zjištění řady společností, že jejich zaměstnanci mohou efektivně pracovat v režimu home office. Tento efekt může vést k optimalizaci využití kancelářských prostor a podpořit trend sdílených kanceláří v podobě co-workingových center, která jsou současnou situací zcela zasažena. S ohledem na vlivy způsobené Covid krizí můžeme očekávat pokles nájemného.

...V případě hotelového trhu přijatá opatření vedla k okamžitému propadu obsazenosti ubytovacích kapacit. Tato mimořádná situace donutila řadu provozovatelů hotelů k propouštění části svých zaměstnanců. Nejrizikovější jsou hotely zaměřené na zahraniční klientelu, u kterých lze očekávat delší horizont návratu do dob před Covid krizí v horizontu i několika let. <https://rsm.cz/blog/novinky/ocenovani-a-znalecke-posudky/koronavirus-a-nemovitosti/>

Počty lidí zařazených pod NSÚ včetně obslužných míst celkem

Druh SÚ	Odpovídá počtu úvazků	Z toho		Nová služební a pracovní
		Delimitace ze	Delimitace z	
			Nová služební	

	po změně	státní správy	ÚSC	a pracovní místa	místa obslužný personál
ÚÚP	847				
OSÚ	2 317				
KÚ	185				
KSÚ	2 764		2 764		193
SSÚ	888		888		62
NSÚ	222	60	156		15
vedení				6	
Celkem	3 874	60	3 808	6	270

Vyčíslení mzdových prostředků zvláště na zaměstnance ve státní službě, zvláště na zaměstnance v pracovně právním vztahu

Následující tabulka obsahuje roční hodnoty nákladů na agendu. Jsou vypočteny dle Metodiky MV (2007), tj. 43% část z těchto hodnot tvoří režijní náklady (včetně nájmu apod.). Zbývající část jsou prostředky na mzdy, osobní ohodnocení a povinné odvody.

Druh SÚ	Roční náklady celkem po změně Kč	Roční náklady celkem po změně s 20% rezervou Kč	Odpovídá počtu úvazků po změně	Odpovídá počtu úvazků s 20% rezervou po změně	Obslužný personál	Roční náklady na obslužný personál Kč	Roční náklady celkem Kč
ÚÚP							
OSÚ							
KÚ							
KSÚ	2 827 999 552	3 534 999 440	2 764	3 455	193	197 959 969	3 025 959 521
SSÚ	908 357 159	1 135 446 449	888	1 110	62	63 585 001	971 942 160
NSÚ	220 568 394	275 710 492	216	269	15	15 439 788	236 008 181
Celkem	3 956 925 105	4 946 156 381	3 868	4 834	270	276 984 758	4 233 909 862

Vyčíslení převedených prostředků na platy z jiných ministerstev

Předpokládá se přesun 60 úředníků MMR, kteří vykonávají agendu ÚP a SÚ. Tento počet nově dle předpokladů modelu odpovídá 61,5 mil. Kč. K tomuto počtu mohou přibýt jednotky úředníků za DO.

Snížení příspěvku na výkon státní správy ve prospěch NSÚ

Příspěvek na výkon přenesené působnosti je krajům převáděn jako celek, bez určení částek, které náleží jednotlivým agendám. Dle MV kraje dostávají celkově na výkon veškeré přenesené působnosti 1,4 mld. Kč ročně.

Nepředpokládá se výrazný dopad na ochranu soukromí a osobních údajů. Vliv budou mít především nástroje implementované v rámci procesu DSŘ.

Návrh nezakládá nové povinnosti v oblasti statistické služby. Díky digitalizaci však bude možné automaticky sbírat a vyhodnocovat větší objem dat při nižší administrativní zátěži.

4.8 Závěr

V rámci procesu RIA došlo ke sběru takových dat o stavebních řízeních, která doposud nebyla k dispozici. Sběr dat byl proveden na základě vytvoření aplikace, která „sama“ vytvořila datový soubor k odeslání na MMR. Jakýkoli jiný postup sběru dat u stavebních úřadů byl identifikován jako příliš administrativně zatěžující. I přesto, že při práci se sebranými daty je třeba překonat

některá úskalí (vše popsáno v této RIA), jejich velký počet umožňuje vyslovení závěrů, které byly v RIA odprezentovány.

Tento set dat byl doplněn závěry z analýzy dat sbíraných za některé agendy DO (NIPOS/MK; MZe), závěry z provedených konzultací i z konzultací, které proběhly při přípravě dokumentů RIA k návrhům zákonů s obdobnou tematikou, které zpracovatel připravil, příp. při tvorbě dalších analýz pro veřejnou správu (viz kap. Konzultace).

Problémy sektoru tak byly zpracovatelem mapovány dlouhodobě, a skutečnost, že jejich rozsah a intenzitu nelze podrobně prokázat na tvrdých datech, neznamená, že neexistují. Prokazování by však bylo časově a finančně velmi náročné, proto dle zpracovatele postačuje, pokud byly problémy identifikovány srovnáním dostupných a sebraných dat a názorů stakeholderů ze všech dotčených skupin - veřejná správa – úředníci na stavebních úřadech, tajemníci, starostové, zástupci MMR, MŽP, MZe, MZ, MK, MPO, MD, zástupci dalších DO (HZS), zástupci investorů (HK, ŘSD, SZDC, investoři do energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, konkrétní developerské společnosti); zástupci zhotovitelů (Svaz podnikatelů ve stavebnictví, konkrétní společnosti), projektantů, ICTU atd. Výčet problémů je ještě podpořen závěry NKÚ.

Co se týče výpočtu nákladů, byl pro agendu stavebních úřadů vytvořen model založený na statistice ÚÚR o jednotlivých úkonech, které byly přerozděleny dle návrhu nového zákona a dle toho byl namodelován budoucí stav a odhadnuty potřebné jednorázové a pravidelné výdaje (model detailně popsán výše). Dále došlo na základě mnohačetných jednání (výčet viz opět kap. Konzultace) ke změnám v navrhované institucionální struktuře i v rozsahu integrace DO (viz kapitoly k jednotlivým věcným okruhům v této RIA), a tím i k výraznému poklesu jednorázových nákladů na změnu systému.

Důraz je nově kladen především na proces, který můžeme nazývat „digitální“ integrací (viz kap. k DSŘ v této RIA) – tj. všechny příslušné strany budou mít přístup k potřebným dokumentům, které budou uloženy na jednom místě, a budou tak moci koordinovat své názory na jednu a tu samou verzi dokumentace záměru. Další čas se ušetří způsobem komunikace – tj. přechodem od osobních návštěv úřadů k elektronické komunikaci, i když zákon samozřejmě nevyklučuje možnost osobního podání (ve vazbě na nedávno schválený zákon o digitální službě). Poslední způsob, jak zkrátit povolovací proces, je díky jednomu rozhodnutí/jednomu razítku, které sníží počet možných „koleček“ na jedno (viz kapitola k procesnímu postupu v této RIA). Toto zkrácení je v RIA odhadnuto spolu s přírůsky ze zkrácení plynoucími. Tyto přírůsky jsou spočteny za pomoci multiplikátorů, vycházejících z input-output tabulek ČSÚ, a dalších údajů poskytnutých investory za jednotlivé kategorie staveb, jež byly vloženy do modelu dopadů (viz kap. o modelu dopadů v této RIA). Z tohoto modelu pak vyšel roční přírůstek v hodnotě 7,1 mld. Kč při ročním zkrácení povolovacího procesu. Vzhledem k hodnotě stavebních zakázek či vydaných povolení (popsáno v této RIA v kap. Popis současného stavu) je tato hodnota odpovídající. RIA pak konzervativně počítá s tímto odhadem, i když průměrné zkrácení může dosáhnout až cca 4 let, ne pouze 1 roku.

Náklady odhadnuté v RIA v jednotlivých věcných okruzích jsou pak v závěrečné tabulce srovnány jednak s kvantifikovanou hodnotou ekonomických přírůsků, tak s kvalitativním výčtem přírůsků dalších.

Protože byla zvolena cesta především „digitální“ integrace namísto institucionální, nezapočítáváme mezi náklady možné negativní dopady z nižší ochrany veřejných zájmů, protože neočekáváme, že k nějakým negativním dopadům dojde. Složkové zákony zůstávají dále v platnosti. Změna formy závazných stanovisek na vyjádření je v novém systému vyvážena

vysokou transparentností díky digitalizaci stavebního řízení, které umožní kontinuální kontrolu obsahu v rámci jednotlivých procesních kroků.

5 Implementace doporučené varianty a vynucování

Při implementaci se počítá se stanovením přechodných období tak, aby byla například zajištěna hladká transformace SÚ a výkon agendy nebyl ohrožen.

Harmonogram přípravného období (před nabytím účinnosti nové právní úpravy), kterého se budou týkat především jednorázové náklady, bude zahrnovat následující kroky:

- 1) inventarizaci pracovních pozic a s nimi souvisejících nároků dotčených zaměstnanců, kteří by měli přejít na nové stavební úřady;
- 2) systemizaci služebních míst;
- 3) přípravu a projednání delimitačních protokolů a identifikaci potřeby dodatečných personálních kapacit;
- 4) zabezpečení materiálních předpokladů pro chod nových úřadů, včetně dislokace nových stavebních úřadů;
- 5) předání spisové agendy.

Konkrétní časový harmonogram je uveden v kap. Digitalizace.

Předpokládá se rovněž využití konstrukce dělené účinnosti nové právní úpravy, tj. dřívějšího nabytí účinnosti dílčích ustanovení týkajících se institucí (v řádu měsíců) tak, aby zabezpečení personálních, materiálních a technických podmínek pro činnost nových úřadů bylo postupně připravováno ještě před zahájením jejich činnosti (dřívější zřízení Nejvyššího stavebního úřadu, který zabezpečí personální, materiální a další podmínky pro činnost nové soustavy stavební správy).

- K 1.1.2022 vznikne NSÚ, bude jmenován předseda NSÚ vládou (výběrové řízení bude předcházet tomuto datu), předseda připraví první systemizaci služebních míst v NSÚ pro obslužný personál, který se bude podílet na vzniku státní stavební správy (ekonomika, majetek, IT a další obslužný personál)
- K 31.10.2022 vyhlásí předseda NSÚ výběrové řízení na ředitele SSÚ. K tomuto dni mohou sdělit vedoucí stávajících útvarů obecných stavebních úřadů na krajských úřadech svůj nesouhlas se svým přechodem na pozici ředitele krajského stavebního úřadu.
- K 1.1.2023 vstoupí do státní stavební správy ředitelé KSÚ a optimálně již z výběrového řízení vzešlý ředitel SSÚ. Tito společně s NSÚ zajistí podmínky pro fungování soustavy státní stavební správy (tj. materiální a technické zabezpečení celé soustavy) včetně personální organizace jednotlivých orgánů státní stavební správy.
- K 1.7.2023 bude zcela účinný stavební zákon, tzn. dochází k přechodu všech dotčených zaměstnanců do státní stavební správy.
- K 1.8.2023 bude dokončena spisová rozluka – termín pro předání neuzavřených spisů. K tomuto dni by měla být státní stavební správa plně funkční.

V závislosti na vybrané variantě pro celostátní závazný nástroj územního plánování a pro územní plány krajů je navrhováno stanovit lhůtu, v jejímž rámci mají být územní plány transformovány do formy odpovídající nové právní úpravě. Do doby přijetí této nové státní a krajské dokumentace zůstane stávající PÚR (případně územní rozvojový plán, bude-li již přijat) a ÚPD platná a závazná podle stávající právní úpravy. Transformace, která neznamená změnu věcného

řešení, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo soudního řádu správního.

Pokud bude u ÚP kraje přijata změna právní formy na OZV, dojde nabytím účinnosti nového zákona ex lege ke změně právní formy z OOP na OZV kraje.

Pro územní a regulační plány obcí se nenavrhuje stanovit lhůtu pro provedení jejich úprav v souladu s novou právní úpravou. Obce nebudou mít obecnou povinnost přijmout ÚPD v nově upravené podobě. Stávající obecní ÚPD zůstane po nabytí účinnosti zákona platná a závazná. Úprava, která nebude znamenat změnu věcného řešení, nebude předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nového projednání ani nebude nově přezkoumatelná podle správního řádu nebo soudního řádu správního.

Rozsah navrhovaných změn v obsahových náležitostech a podobě ÚPD je značně omezený a nebude vyžadovat přílišné zásahy do stávající podoby ÚPD. Proto bude zvážena možnost, aby vznikla povinnost obce upravit stávající ÚPD do souladu s novou právní úpravou při první změně ÚPD, kterou se vymezuje nová zastavitelná plocha. Zákon stanoví, že části ÚPD, které se budou i do úplně nové ÚPD přebírat beze změny, bude možné vyloučit ze společného i veřejného projednání. Shodu přebíraných částí potvrdí svým stanoviskem pořizovatel (pořizovatelem ÚP kraje bude krajský stavební úřad, stejně jako v případě ÚPD obcí, kde bude tato agenda zajišťována územními pracovišti příslušných krajských stavebních úřadů; pořizovatelem celostátní dokumentace bude NSÚ).

Obce, které v souladu se stávající právní úpravou nemají ÚP, nebudou muset mít ÚP ani podle nové právní úpravy, ale jejich rozvoj bude omezen. Obce bez ÚP budou moci přijmout RP.

Na návrh příslušných rezortů budou přijata taková opatření, aby zvolená řešení neměla dopady v oblasti bezpečnosti nebo obrany státu a nepředstavovala hrozbu pro bezpečnost nebo obranu státu.

5.1 Vynucování

Důležitým vynucovacím prostředkem, který navrhovaná úprava obsahuje, je stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení.

Dle finálních dohod s příslušnými rezorty bude obecně platit, že DO vydá do stanovené lhůty ode dne doručení žádosti své vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko k záměru z hlediska jím chráněných veřejných zájmů. Tuto lhůtu bude moci DO prodloužit, jestliže bude zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. Nevydá-li DO vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, bude platit, že k záměru nemá připomínky a z hlediska jím chráněných veřejných zájmů se záměrem souhlasí.

Pro stavební úřad budou lhůty nastaveny následovně:

–30 dnů od zahájení řízení v případě jednoduché stavby,

–60 dnů od zahájení řízení v ostatních případech.

Stavební úřad rozhodne o žádosti nejpozději do 120 dnů ode dne zahájení řízení v případě záměru EIA.

Lhůty bude možné před jejich uplynutím usnesením prodloužit

–až o 30 dnů, nebo

- až o 60 dnů v řízení s velkým počtem účastníků, v řízení o povolení záměru EIA, je-li třeba doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo je-li třeba doručovat do ciziny.

V usnesení o prodloužení lhůty stavební úřad uvede, z jakých důvodů nelze rozhodnout ve standardních lhůtách podle odstavce 1. Toto usnesení stavební úřad poznamená do spisu a vyrozumí o prodloužení lhůty pouze stavebníka. Lhůta pro vydání rozhodnutí se v případě přerušení řízení z důvodů vad žádosti přerušuje a začne znovu běžet od počátku po jejich odstranění. Nevydá-li obecní stavební úřad rozhodnutí o povolení ve stanovené lhůtě, rozhodne namísto nečinného obecního stavebního úřadu nadřízený krajský stavební úřad. Obecní stavební úřad neprodleně po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí předá spis se svým stanoviskem krajskému stavebnímu úřadu a vyrozumí o tom účastníky řízení. Nadřízený krajský stavební úřad vydá rozhodnutí o povolení ve lhůtě pro vydání rozhodnutí.

V případě přerušení řízení stavebním úřadem z důvodu formálních nedostatků žádosti/věcných nedostatků návrhu stavby se závazná lhůta pro vydání rozhodnutí o povolení stavby přerušuje a počne běžet znovu od doplnění žádosti žadatelem dle výzvy stavebního úřadu. Nový stavební zákon bude obsahovat další speciální důvody pro přerušení řízení, se kterými bude spojeno přerušení/stavění běhu závazné lhůty pro vydání rozhodnutí o povolení stavby.

Stavební úřad bude moci vydat rozhodnutí o povolení stavby jako první úkon v řízení, pokud

- bude mít obec, na jejímž území bude záměr uskutečňován, vydán územní plán,
- nebude se jednat o záměr EIA,
- stavba bude v souladu s požadavky DO a
- stavebník podal bezvadnou žádost, včetně příloh, a doložil souhlasy všech účastníků řízení se záměrem a v žádosti o vydání rozhodnutí ve zrychlení řízení požádal.

Co se týče vymáhání pokut, je navrhována změna. V § 182 doposud platného zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že k projednání přestupků je příslušný stavební úřad podle § 13 (MMR; krajský úřad; obecní úřad obce s rozšířenou působností; pověřený obecní úřad), podle § 15 (speciální stavební úřad) a podle § 16 (vojenské a jiné stavební úřady). Podle § 183 zákona 183/2006 Sb. pokuty vybírá a vymáhá správní orgán, který je uložil, takže kompetence celního úřadu zde není založena. Nově je navrhováno, aby příslušnost k vybírání a vymáhání pokut nebyla upravena návrhem odlišně od obecné úpravy podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, podle něhož platí, že obecnou správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy vykonává celní úřad. Z toho vyplývá, že je navrhováno nové založení kompetence k vybírání a vymáhání pokut pro celní úřad.

V údajích sebraných mezi stavebními úřady ze SW Vita se slovo pokuta objevuje v marginálním množství položek. Pokud bychom tento podíl vynásobili počtem úředníků na stavebních úřadech, bylo by dle této hodnoty potřeba 1 nového pracovníka řešícího vybírání a vymáhání pokut uložených stavebními úřady.

Zpráva o činnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky 2018 uvádí, že průměrný přepočtený počet zaměstnanců k 31. 12. 2019 řešící placení poplatků a pokut, včetně pořízování předpisů dělené správy činil v roce 2019 83,5 zaměstnanec z celkového počtu 5 625,1 zaměstnanců celní správy. Pokud dle Tabulky 40 zohledníme přibližný 10% podíl agendy

stavebních úřadů na ostatních agendách v přenesené působnosti, vyjde velmi zhruba potřeba 8 zaměstnanců.

Ve finančním vyjádření lze hovořit o 1 – 8,2 mil. Kč mzdových výdajů a 0,1 – 0,8 mil. Kč jednorázových nákladů na zřízení pracovního místa.

Tyto počty bude samozřejmě nutné zrevidovat dle finálně přijatého znění zákona.

V ostatních oblastech zůstávají postupy vynuovení obdobné, pouze k jejich vykonávání může být příslušný úřad na jiné úrovni. Výraznější dopady na míru vynuovení dodržování pravidel stanovených zákonem tak neočekáváme.

6Přezkum účinnosti regulace

Jako perioda přiměřená pro přezkum účinnosti implementovaných opatření a pro zhodnocení pokroku při dosahování cílů novelizace se doporučuje doba 3 let. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění dostatečného objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká tak, aby nedošlo k přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

Pro přezkum účinnosti dopadu je doporučena především oblast délky přípravné fáze výstavby staveb. Doporučuje se sledovat následující ukazatele:

- délku povolovacího řízení (na základě dat o podání žádosti a vydání rozhodnutí);
- počet úspěšných odvolání a délku odvolacího řízení v případě zachování této možnosti ochrany před správním rozhodnutím;
- délku soudních řízení;
- stabilitu záměrů na základě šetření mezi investory;
- míru ochrany veřejných zájmů (indikátory by bylo vhodné navrhnout v součinnosti s DO, které svou oblast zájmu znají nejlépe), či např. na základě šetření mezi DO;
- výkonnost zaměstnanců NSÚ dle KPI;
- kvalitu ÚPD na základě šetření mezi dotčenými stranami;
- ekonomické výsledky stavebního sektoru apod.

V optimálním případě by bylo vhodné již jako součást IT řešení požadovat automatické zpracovávání statistických výstupů za zadávané údaje do jednotlivých systémů, a to v absolutních i relativních metrikách, a za vzájemné vazby mezi zadávanými veličinami.

7Konzultace a zdroje dat

Nad návrhem probíhala široká diskuze. Pro velké množství jednání se všemi dotčenými stranami uvádíme ta nejaktuálnější, tj. po mezirezortním připomínkovém řízení.

Projednávání návrhu nového stavebního zákona a změnového zákona v roce 2020:

Datum	jednáno s
07.01.2020	Skupina velkých měst, k části územního plánování
14.01.2020	Ministerstvo životního prostředí
15.01.2020	Jihomoravský kraj
16.01.2020	Moravskoslezský kraj
17.01.2020	Zlínský kraj
22.01.2020	Skupinou velkých měst k rekonstrukci
23.01.2020	Plzeňský kraj
23.01.2020	Karlovarský kraj
28.01.2020	10. jednání Kolegia ministryně pro místní rozvoj
29.01.2020	Ministerstvo dopravy
30.01.2020	NSS
04.02.2020	Praha
05.02.2020	Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj
07.02.2020	Ministerstvo průmyslu a obchodu
11.02.2020	Královéhradecký kraj
11.02.2020	Liberecký kraj
12.02.2020	Skupina velkých měst k rekonstrukci
12.02.2020	Ministerstvo zemědělství

18.02.2020	Pardubický kraj
20.02.2020	Ústecký kraj
21.02.2020	Rada vlády pro veřejnou správu
25.02.2020	Jihočeský kraj
27.02.2020	Kraj Vysočina
28.02.2020	Seminář k rekonstrukci pro zástupce soukromého sektoru
28.02.2020	Skupina velkých měst k rekonstrukci
06.03.2020	Praha
09.03.2020	Praha
09.03.2020	Praha
11.03.2020	Ministerstvo dopravy
12.03.2020	Skupinou velkých měst k rekonstrukci
13.03.2020	Olomoucký kraj
27.04.2020	Ministerstvo životního prostředí
27.04.2020	Ministerstvo průmyslu a obchodu
28.04.2020	Ministerstvo dopravy
28.04.2020	Ministerstvo obrany
29.04.2020	Ministerstvo kultury
30.04.2020	Ministerstvo zemědělství
30.04.2020	Ministerstvo zdravotnictví
04.05.2020	SMS, SMO, AK ČR
04.05.2020	ČKA, ČKAIT, AUÚP
05.05.2020	Praha
05.05.2020	VOP
05.05.2020	Ministerstvo průmyslu a obchodu
06.05.2020	Ministerstvo financí
06.05.2020	Ministerstvo vnitra
07.05.2020	Ministerstvo spravedlnosti
07.05.2020	ÚV – VÚV, KML, KOM, KLP
11.05.2020	Ministerstvo životního prostředí
12.05.2020	ČBÚ, ČTÚ, ČSÚ, ČUZK
13.05.2020	SPS, SPD ČR, ČMOS, KZPS
14.05.2020	Kraje
14.05.2020	Ministerstvo financí
18.05.2020	Ministerstvo zemědělství
19.05.2020	Ministerstvo vnitra
20.05.2020	Piráti
20.05.2020	Ministerstvo životního prostředí
21.05.2020	Ministerstvo spravedlnosti
21.05.2020	Ministerstvo financí
21.05.2020	SMO a SMS
25.05.2020	Hubáčková
26.05.2020	hejtmani za ANO

Tabulka 44: Výjezdy paní ministryně do krajů v souvislosti s projednáváním stavebního a změnového zákona

Datum	kraj	za účasti města
15. 1. 2020	Jihomoravský	Brno
16. 1. 2020	Moravskoslezský	Ostrava
17. 1. 2020	Zlínský	Zlín
23. 1. 2020	Plzeňský	Plzeň
23. 1. 2020	Karlovarský	
4. 2. 2020	Praha	Praha

11. 2. 2020	Královéhradecký	
11. 2. 2020	Liberecký	
18. 2. 2020	Pardubický	
20. 2. 2020	Ústecký	
25. 2. 2020	Jihočeský	České Budějovice
27. 2. 2020	Kraj Vysočina	Jihlava
13. 3. 2020	Olomoucký	

Tabulka 45: Jednání paní ministryně s projednáváním stavebního zákona a změnového zákona

Datum	organizace/skupina
18. 5. 2020	Ministerstvo zemědělství
19. 5. 2020	Ministerstvo vnitra
20. 5. 2020	Ministerstvo životního prostředí
21. 5. 2020	Ministerstvo spravedlnosti
21. 5. 2020	Ministerstvo financí
21. 5. 2020	Svaz měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR
26. 5. 2020	hejtmani za ANO

Pro zpracování byly mimo jiné použity následující dokumenty a podkladové analýzy pro tyto dokumenty:

A/ Dokumenty MV:

1/ Validace a varianty možných úprav systému financování přeneseného výkonu státní správy včetně příslušných podkladových analýz (zaměřených zejména na náklady, přínosy a dopady)

<https://www.mvcr.cz/soubor/validace-a-varianty-moznych-uprav-systemu-financovani-preneseneho-vykonu-statni-spravy-vcetne-prislusnych-podkladovych-analyz-zamerenych-zejmena-na-naklady-prinosy-a-dopady.aspx>

V rámci analýz bylo v 1. pololetí roku 2018 provedeno dotazníkové šetření, na jehož základě byla získána data od 51 obcí vykonávajících základní působnost (ZP), 30 obcí POÚ a 65 ORP a mapován výkon přenesené působnosti dle jednotlivých agend.

2/ Analýza vybraných prostorových aspektů veřejné správy a zlepšení dostupnosti jejích služeb

<https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vybranych-prostorovych-aspektu-verejne-spravy-a-zlepseni-dostupnosti-jejich-sluzeb.aspx>

3/ Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech

<https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-rozsahu-vykonu-verejne-spravy-v-jednotlivych-statutarnich-mestech-mestskych-castech-a-mestskych-obvodech.aspx>

Vše je dostupné na

<https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx>

B/ Další dokumenty a analýzy

1/ Dopady architektonické praxe na ekonomiku ČR

<http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/teorie-a-vyzkum/EEIP.pdf>

2/ RIA k věcnému záměru zákona o liniových dopravních stavbách

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=korn9pjfwlq6>

3/ RIA k návrhu zákona o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací a o změně některých souvisejících zákonů

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA4JKMUJK>

3/ RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAHSL47LZ>

4/ RIA k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9VSC8K3C>

5/ RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a další související zákony

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=RACK8FFKB4CO>

6/ RIA k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSB63DHZLT>

7/ Analýzy ÚÚR a NIPOS

<http://www.uur.cz/default.asp?ID=4936>

<https://statistikakultury.cz/wp-content/uploads/2018/11/V24vovs18.pdf>

8/ Analýza připravovaných projektů pro HK

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/real-estate/Deloitte-analyza-pripravovanych-projektu-zari-2018.pdf>

Kontakt na zpracovatele RIA

Společnost EEIP, a.s.
Thunovská 179/12, 118 00 Praha 1
tel: +420 224 232 754
<http://www.eeip.cz>

PhDr. Dita Tesárková
mob: +420 606 657 580
e-mail: dita.tesarkova@eeip.cz

Mgr. Daniel Džmurán
mob: +420 725 183 482
e-mail: daniel.dzmuran@eeip.cz

8 Hodnocení korupčních rizik zvoleného řešení

8.1 Úvod

Zvolené varianty v RIA předjímají významné systematické změny. Cílem těchto změn je posílení efektivity systému, a lze předpokládat, že rekodifikací bude tohoto cíle dosaženo. I z tohoto titulu RIA navrhuje set indikátorů, které bude třeba sledovat, příp. na jejich základě model doladovat tak, aby dosažená míra úspor oproti současnému stavu byla maximální. K posílení efektivity systému může dojít pouze v případě, že korupční rizika zvoleného řešení zůstanou minimálně na stejné úrovni či poklesnou. Zpracovatel má za to, že takto tomu bude i v případě zavedení navrhovaného systému, a to i proto, že tam, kde mohou nová korupční rizika vzniknout, je lze účinně eliminovat konkrétními opatřeními, které uvedeme dále. V neposlední řadě je třeba uvést, že pokud mluvíme o vzniku nových korupčních rizik, musí být zohledněn jejich úbytek u těch prvků systému, u nichž dochází ke změně.

Korupční potenciál může být ovlivněn (ať už pozitivně nebo negativně) následujícími změnami, které bude z pohledu korupčních rizik konkrétněji uvedeny v příslušných kapitolách níže.

Potenciálně korumpující strana zahrnuje žadatele či další dotčené fyzické či právnické osoby. Případnou změnou OOP na OZV nebo úpravou stávajícího OOP dojde k omezení okruhu subjektů, které mohou do povolovacího procesu zasáhnout. Obdobný vliv může mít instrument vydávání pouze jednoho rozhodnutí. Z tohoto titulu by se mohl korupční potenciál buď snížit, potažmo zůstat na stejné úrovni a pouze se přesunout do jiných fází procesu či na jiné osoby (zde záleží na konkrétních stranách účastnících se povolovacího procesu a jejich motivaci). Nicméně i kdybychom očekávali, že nastane druhý případ, je možné tento korupční potenciál redukovat vhodnými kontrolními mechanismy či instrumenty samoregulace (viz dále) jednodušeji než v případě zachování současného stavu.

Specifika potenciálně korumpované strany vyplývají především z počtu stupňů/subjektů rozhodujících o konkrétní věci. Předpis nově nastavuje vztahy mezi jednotlivými aktéry „poptávkové“ strany (vytvoření NSÚ, integrace příslušných DO pod NSÚ). Navíc je v rámci rekodifikace požadována realizace digitalizace. Předpokládá se, že při správné implementaci standardních protikorupčních opatření dojde po rekodifikaci k výraznému snížení korupčních rizik, neboť nová struktura umožní eliminaci současné fragmentace stavebních úřadů, zlepšení metodického vedení podřízených úřadů a územních pracovišť, zvýšení koordinace a zlepšení komunikace mezi stavebními úřady a DO a především posílení kontrolních mechanismů.

Základním problémem, na jehož vyřešení se zaměřuje i tato RIA, je konflikt zájmů, do kterého se dostávají úředníci vykonávající v přenesené působnosti agendu obecných a speciálních stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a ty agendy územního plánování, které spadají do přenesené působnosti. Tito úředníci jsou zaměstnanci územních samosprávných celků – obcí a krajů – avšak vykonávají agendu v přenesené působnosti jménem státu. Zatímco v případě celé řady agend vykonávaných rovněž v přenesené působnosti nemusí být postavení úředníka, jakožto vykonavatele přenesené působnosti a současně zaměstnance obce či kraje, problém, v případě řízení podle stavebního zákona úředník v řadě situací stojí proti svému zaměstnavateli. V takovýchto případech se úředník dostává do obtížné situace – ve vztahu ke svému zaměstnavateli (který může ovlivnit jeho osobní ohodnocení aj.), ale i vůči jakémkoliv třetí straně, která může jednat úředníka ve vztahu ke kraji nebo obci, která ho zaměstnává, vždy považovat za podjaté.

8.2 Identifikace korupčních rizik

8.2.1 Povaha právní úpravy

8.2.1.1 Přiměřenost

České veřejné stavební právo zahrnuje územní plánování, územní rozhodování, stavební řád a složkové předpisy chránící dílčí veřejné zájmy aplikované při výstavbě. I více než 10 let po přijetí stávajícího stavebního zákona, kterého se dotklo již více než 20 novel, včetně poslední z kategorie tzv. velkých novel provedené na základě zákona č. 225/2017 Sb.⁵² však má stále daleko k ideálnímu stavu.

Jde nejen o převažující závěry odborníků na české stavební právo a dotčených osob ze stavební praxe. Tento závěr plyne i z celosvětových srovnávacích dat, které publikuje Světová banka ve studiích Doing Business. Podle studie Doing Business 2019 je proces povolování staveb v ČR jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 156. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů.⁸

Na výše uvedené aspekty reagovala v programovém prohlášení vláda, která se kromě jiného zavázala, že podpoří a zrychlí výstavbu v ČR, prosadí rekonstrukci veřejného stavebního práva a zjednoduší a zkrátí přípravu staveb pro zvýšení konkurenceschopnosti.

A i když se rekonstrukce dotkne vedle stavebního zákona i desítek dalších souvisejících zákonů, české stavební právo dospělo do stavu, ve kterém už nestačí pouhá další novelizace stavebního zákona. V posledních letech bylo přijato hned několik tzv. velkých novel stavebního zákona a souvisejících předpisů. Ty však nedosáhly zamýšlených cílů. Dílčí novelizacím stavebního zákona chyběla hlubší systémová koncepce i odvaha dotknout se samotných základů stávajícího stavebního práva. Tyto změny byly jen řešením některých nejakutnějších dílčích problémů a neřešily problémy systémové. Zároveň změny indukovaly problémy nové a nezamýšlené. Českému veřejnému stavebnímu právu je proto třeba konečně dát novou ucelenou koncepci. Bez zásadní změny veřejného stavebního práva, která by přinesla úplně novou právní úpravu, nezatíženou stavebně-právními problémy dneška, nelze současné problémy stavebního sektoru a navazujících segmentů vyřešit.

Proto je třeba rozsah změn a zvolené varianty v RIA považovat za přiměřené množině vztahů, které mají upravovat. I když na základě zvolených variant dochází k významným systematickým změnám, návrh celkově neúměrně nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy. Dochází pouze k jejich přesunům. Do samotného rozhodovacího procesu nevstupuje nový aktér. Mění se pouze začlenění správních orgánů v rámci veřejné správy, které však rozhodně neznamená zvýšení korupčního potenciálu.

8.2.1.2 Jednoznačnost

Navrhovaná právní úprava jasně vymezuje práva a povinnosti všech dotčených osob, nemění procesní postupy, které se budou i nadále řídit správním řádem a soudním správním řádem, přesně specifikuje lhůty, ve kterých je třeba rozhodnout i obsah a rozsah požadovaných dokumentů, které je třeba pro vydání rozhodnutí předložit. Věcné vstupy, které tvoří základ pro

⁵² Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018. Poslední novela byla provedena zákonem č. 169/2018 Sb. s účinností od 1. 9. 2018.

rozhodnutí zůstávají stejné, neboť se předpokládá stejný stupeň ochrany veřejných zájmů dle složkových zákonů, jako je nyní. Změna regulace tak z tohoto titulu reálný prostor pro korupci rozhodně nezvýší.

8.2.1.3 Standardnost

Navrhované změny jsou v souladu se známou praxí. Postupy a procesy v ní obsažené odpovídají stávajícím právním předpisům upravujícím srovnatelné vztahy a mechanismy. Zvolené varianty přináší nové, inovativní postupy, které jsou však plně v souladu s Ústavou a možnými zákonnými postupy.

8.2.1.4 Motivace ke korupci v regulované oblasti

Korupce je jako systémový jev v České republice obecně přítomna, korupční jednání se obecně v České republice vyskytuje jak v soukromém, tak veřejném sektoru (viz i postavení ČR v mezinárodních žebříčcích hodnotících a porovnávajících míru korupce v různých zemích). Proto předpokládáme, že se i v současnosti v řešené oblasti objevuje. Nicméně navrhovaná úprava se snaží fungování systému zefektivnit, tj. motivaci ke korupci v regulované oblasti snížit.

Přínosy z realizace zvolených variant spočívají především v realizaci úspor, v podpoře ekonomické aktivity ČR či v daňových příjmech státu. Nejedná se tak o výrazný přímý peněžní tok jednomu nebo několika málo subjektům, který by tyto subjekty mohl motivovat ke korupčnímu jednání.

8.2.2 Rozhodování

8.2.2.1 Rozhodovací pravomoc

Ze zvolených variant jasně plyne, který orgán je příslušný ve věci rozhodovat, tj. rozhodnutí bude vydávat úředník stavebního úřadu, který již sice nebude vždy vázán závaznými stanovisky vydanými úředníky jednotlivých DO, bude však stále vázán jejich vyjádřeními. Stále budou v platnosti složkové zákony, které bude třeba respektovat. Navíc celý proces bude daleko více transparentní, neboť ho díky elektronizaci a digitalizaci bude možné sledovat od počátku do jeho konce, příp. mohou být zavedena další antikorupční opatření, které však nemohou být předmětem zákona či jeho věcného záměru. Ve stručnosti uvedme např.:

- vnitřní kontrolní systémy – zavedení, udržování a prověřování účinnosti vnitřního kontrolního systému, interní audity, kterými lze indikovat příp. psychický nátlak, bossing ze strany nadřízených
- protikorupční nástroje služebního charakteru
 - ovýběr kandidátů na služební místa v orgánech veřejné správy požadavky na odbornost, bezúhonnost a především morální způsobilost (je vhodné při výběru zohlednit pracovní minulost kandidáta)
 - okariéerní postup – průhledná kritéria kariéerního postupu
 - osystém a výše odměňování zaměstnanců ve veřejné správě - dostatečné platové ohodnocení
- etické kodexy – i když se někdy etické kodexy setkávají s kritikou (vytýkána je jim neúčinnost, slabá vymahatelnost, formalismus, přílišná obecnost atp.), mohou být ve spojení s dalšími instrumenty účinné, kdy se jejich účinnost též odvíjí od kvality jejich zpracování (tj. jak je srozumitelný, aktuální a především vynutitelný)
- systém vzdělávání, který obsahuje prvky etické výchovy

–omezení proti střetu zájmů, neslučitelnosti funkcí atd.

8.2.2.2 Kontrolovatelnost rozhodování

Předpokládá se, že rekodifikací dojde k posílení kontrolních mechanismů. Korupční potenciál by se měl proto snížit.

8.2.2.3 Odpovědnost

Zvolené varianty se výrazně pozitivně promítnou v oblasti odpovědnosti úřadů a úředních osob za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo úředním postupem. Na činnost stavebních úřadů bude nadále dopadat právní úprava a režim zákona č. 82/1998 Sb. V této souvislosti lze očekávat snížení počtu opodstatněných nároků na náhradu škody z důvodu odstranění rizik systémové podjatosti úředních osob s ohledem na vyjmutí předmětné agendy ze spojeného modelu veřejné správy.

Vedle toho se očekává i zjednodušení a zefektivnění aplikační praxe, a to jednak rovněž s ohledem na vyjmutí agendy stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy (v důsledku čehož odpadne mj. proces regresního vymáhání škody po územním samosprávném celku), a jednak i vzhledem k principu integrace dohodnutých agend DO do činnosti stavebních úřadů (při současné roztržitésti těchto agend, zajišťovaných velkým množstvím různých správních orgánů, může být komplikované určit už jen „původce“ škody, tzn. správný orgán, jehož pochybením byla škoda způsobena).

Z hlediska osobní odpovědnosti jednotlivých úředních osob vůči jejich zaměstnavateli bude nadále plně aplikovatelný režim zákoníku práce (kterým se řídí i odpovědnost státních zaměstnanců za škodu), nadto však bude (nově) jednotně aplikována i kárná odpovědnost v režimu zákona o státní službě. I tato skutečnost může přispět k posílení důrazu na odpovědný výkon dané agendy.

8.2.2.4 Opravné prostředky

Na základě zvolených variant nedochází ke změnám, které by vyžadovaly zakotvení nových opravných prostředků.

Na základě výše uvedeného lze říci, že nelze očekávat, že rekodifikací dojde k negativní změně korupčních rizik.

8.2.3 Transparentnost

Pokud bude v rámci rekodifikace posílena digitalizace tak, jak je v RIA požadováno, bude mít rekodifikace výrazný pozitivní vliv na možnou míru korupce.

Dle odborné literatury může rozvoj internetu a jiných elektronických nástrojů vést k radikální proměně výkonu veřejné správy a tím k maximálnímu zvýšení průhlednosti nového systému, a donutit tak veřejnou správu k odpovědnějšímu jednání. Tj. „pokud budou všechny požadavky, pravidla a procedury zveřejněny na internetu, bude efektivně eliminováno nebezpečí záměrně nepřehledné regulace, zatemňování a špatné organizace. Pokud budou dále všechna správní rozhodnutí zveřejňována na internetu společně se jmény odpovědných úředníků, bude to sloužit jako efektivní bariéra proti vydávání zmanipulovaných rozhodnutí. ... Obecně přináší užití internetu ve správním řízení více průhlednosti a takto méně korupčních příležitostí tím, že zbavuje veřejné činitele monopolu nad relevantními informacemi. Právě tento svého druhu mocenský monopol nabývá korupci ve veřejném sektoru.“ (Transparency International. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha: OLAf - Evropský úřad pro boj proti podvodům, 2008. ISBN 978-80-87123-04-1).

8.3 Významnost korupčních rizik

Celkově se návrhem snižuje se pravděpodobnost, že dojde ke korupčnímu jednání. Dle stupnice uvedené v metodice lze korupční rizika na pětistupňové slovní škále (extrémně nízká) – nízká – střední – vysoká – (extrémně vysoká) hodnotit jako nízká.

8.4 Eliminace korupčních rizik

Korupční rizika lze eliminovat na základě výše uvedených opatření.

Seznam zkratek

AIS	agendový informační systém
APV	aplikační programové vybavení
BD	bytový dům
ČAS	Česká agentura pro standardizaci
ČKA	Česká komora architektů
ČKAIT	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě
ČR	Česká republika
ČSN	české technické normy
ČÚZK	Český úřad zeměměřický a katastrální
DO	dotčený orgán
DPH	daň z přidané hodnoty
DÚR	dokumentace pro územní řízení
EIA	vyhodnocení vlivů na životní prostředí
EU	Evropské unie
GŘ	generální finanční ředitelství
GIS	geografický informační systém
HDP	hrubý domácí produkt
HK ČR	Hospodářská komora České republiky
HPH	hrubá přidaná hodnota
HW	fyzická výpočetní a jiná technika využívaná v rámci ICT
ICT	informační a komunikační technologie
ICTU	ICT unie
IPPC	integrovaná prevence a omezování znečištění
IROP	integrovaný regionální operační program
IRR	vnitřní výnosové procento (Internal Rate of Return)
IS	informační systém
MD	Ministerstvo dopravy
mil.	milion
MK	Ministerstvo kultury
mld.	miliarda
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MSP	malý a střední podnikatelé
MV	Ministerstvo vnitra
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NIPOS	Národní informační a poradenské středisko pro kulturu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
NSÚ	Nejvyšší stavební úřad
OOP	opatření obecné povahy
ORP	obec s rozšířenou působností
OSÚ	obecný stavební úřad

OÚ ORP	obecní úřad obec s rozšířenou působností
OVV	ostatní věcné výdaje
OZV	obecně závazná vyhláška
PI	Památková inspekce
POÚ	pověřený obecní úřad
PP	přenesená působnost
PR	památkové rezervace
PT	platová třída
PÚR	politika územního rozvoje
PZ	památkové zóny
RD	rodinný dům
RIA	hodnocení dopadů regulace
RP	regulační plán
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SP	samostatná působnost
SSÚ	speciální stavební úřad
SSÚ – D	speciální stavební úřad pro stavby pozemních komunikací
SSÚ – V	speciální stavební úřad pro stavby vodních děl
stávající stavební zákon nebo SZ	zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
ÚNMZ	Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví
ÚPD	územně plánovací dokumentace
ÚS	ústavní soud
ÚÚP	úřad územního plánování na obecním úřadu ORP
ÚÚR	Ústav územního rozvoje
VHD	veřejná hromadná doprava
VRT	vysokorychlostní trať
VÚ	vodoprávní úřad
WACC	průměrné náklady kapitálu (Weighted Average Cost of Capital)
ZP	základní působnost (obce I. typu)
ZPF	zemědělský půdní fond
ZÚR	zásady územního rozvoje