

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

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje
Název: Návrh stavebního zákona
Implementace práva EU: <i>Ne</i> (pokud zvolíte <i>Ano</i>): - uveďte termín stanovený pro implementaci: --- - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU: ---
2. Cíl návrhu
Cílem návrhu rekonstrukce 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: <i>Ano</i>
<p>Obecně se předpokládá, že by při implementaci mělo v optimálním případě dojít pouze k přesunům prostředků napříč jednotlivými kapitolami z důvodu vykompenzování přesunu agendy z územních samospráv na státní správu, nikoliv o navýšení jak prostředků, tak agendy. Celkový dopad na státní rozpočet by tak měl být víceméně neutrální, tj. prostředky by měly být pokryty v rámci schválených parametrů státního rozpočtu a výhledu s ohledem na udržení salda státního rozpočtu. Následující odstavce by měly ilustrovat, o jaké přesuny by se mělo kvantitativně jednat.</p> <p>Nejvýraznější položkové přesuny mohou vzniknout v souvislosti s vytvořením nové institucionální struktury, tj. po vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu (NSÚ), přesunu zaměstnanců, zajištění potřebného vybavení atp. Tyto náklady se odhadují při předpokladech stanovených v RIA jednorázově na stovky mil. Kč. U ročních nákladů (mzdových, provozních) předpokládáme pouze přesun v rámci státního rozpočtu. Tyto hodnoty nezahrnují výstavbu nových objektů a náklady na pořízení ICT na ústřední úrovni (IS SÚ), jehož cena se může pohybovat kolem 250 mil. Kč dle funkcionalit, které budou ústřední úrovni požadovány. Dalším nákladem mohou být výdaje na pořízení vozového parku. V maximu, tj. v případě, že žádné automobily nebudou na nový stavební úřad převedeny z obcí, lze uvažovat o částce 780 mil. Kč. Tyto náklady budou opět kompenzovány příjmy na straně samospráv z prodeje nepotřebných vozů.</p> <p>Při vytvoření struktury na „zelené louce“ by provozní náklady mohly dosáhnout řádově 3 – 4 mld. Kč (bez výstavby, počítá se s pronájmem prostor, ať už od státních či soukromých subjektů). Varianta vytvoření struktury na „zelené louce“ je však nepravděpodobná a je zde uvedena pouze jako ta nejpesimističtější. Věcný záměr nepracuje s návrhem na vytvoření paralelní nebo nové další struktury. Není důvod předpokládat, že by se úřady měly v podstatě duplikovat. Naopak se očekává dosažení značných úspor v řádu miliard Kč, které vyplynou z lepšího procesního řízení a využití a profesionalizace lidských zdrojů a cílenějšího modelu financování po vytvoření NSÚ. Na plnění úkolů vyplývajících z přenesené působnosti v současné době dostávají obce příspěvek ze státního rozpočtu. Jeho výše je závislá od počtu obyvatel obce a rozsahu</p>

působnosti. Tento příspěvek je poskytován na výkon přenesené působnosti jako celek, tj. není určeno, jaká část má pokrývat výdaje spojené s jednotlivými agendami. V současné době to není možné i z toho titulu, že počet úvazků a výše dalších nákladů spojených s jednotlivými agendami není sledován.

U ostatních nákladů samosprávy a státní správy opět předpokládáme, že se navzájem přibližně vykompenzují.

Další úspory na straně státu přinese redukce počtu odvolacích, příp. následných soudních řízení, což může v konečném důsledku snížit tlak na potřebu tvorby dalších nových pracovních míst ve státní správě a v soudnictví.

Obecně z pohledu veřejných rozpočtů je 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

Po rekodifikaci jsou konzervativně očekávány přínosy v roční výši 7,06 mld. Kč z titulu zkrácení povolovacího řízení (vč. případného přezkumu, resp. i soudních řízení) v průměru na 1 rok, což znamená oproti současnému průměru úsporu 4,4 let odpovídající 31 mld. Kč. (Je zřejmé, že oblast výstavby má své kapacitní limity, tj. nelze zastavět vše. Nicméně roční hodnota stavebních záměrů ve výši 88 mld. Kč, ze které výpočet vychází, je velmi konzervativním odhadem. Odhad úspor tak lze brát jako relevantní.)

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;
- začlenění dotčených orgánů pod NSÚ a zefektivnění procesu jejich vyjadřování a v důsledku toho profesionalizace, koordinace a komplexnost činnosti NSÚ;
- vedení pouze jednoho integrovaného řízení a vydání jednoho konečného rozhodnutí, proti kterému se bude možné odvolat a podat žalobu;

<ul style="list-style-type: none"> – zavedení vymahatelných lhůt; – zrychlení a zvýšení odbornosti v soudním řízení a zavedení apelačního principu; – eliminace problému systémové podjatosti; – významného omezení možnosti korupčního jednání.
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): Ano
<p>Náklady mohou samosprávám vzrůst, pokud by si ponechaly část zaměstnanců, kteří vykonávají přenesenou působnost, pro vlastní potřebu obce, které ale řada obcí již dnes zaměstnává. U ostatních nákladů samosprávy a státní správy se předpokládá, že se navzájem přibližně vykompenzují. Příkladem může být platba nájemného za kancelářské prostory pro NSÚ. Pokud jde o úředníky řešící agendy dotčených orgánů, zde dle odhadů Ministerstva vnitra se dá předpokládat převod 60 % těchto úředníků vykonávajících přenesenou působnost, neboť na obcích zůstane ještě 40 % zaměstnanců, kteří mohou dále řešit záležitosti samosprávy (tj. půjde pouze o přesun beze změny na celkový součet pozitivních a negativních dopadů).</p> <p>Úspory samospráv plynoucí z rekonstrukce mohou mít stejnou formu jako v případě části 3.1. Z obcí se částečně sejme břemeno výkonu státní správy v přenesené působnosti a budou se tak moci více věnovat samosprávným aktivitám. Pozitivní přímý finanční efekt bude mít rekonstrukce na samosprávy i v případě, že v současnosti dokrývají náklady na výkon přenesené působnosti ze zdrojů, z nichž má být financována samosprávná činnost. Samosprávám nadále zůstanou zachovány dosavadní kompetence v rámci územního plánování a účastenství v rámci povolování staveb.</p>
3.5 Sociální dopady: Ano
<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>
3.6 Dopady na spotřebitele: Ne
3.7 Dopady na životní prostředí: Ne
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: Ne
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: Ne
3.10 Korupční rizika: Ano
<p>Rekonstrukce stavebního práva by z hlediska korupčních rizik měla mít několik pozitivních dopadů:</p> <ul style="list-style-type: none"> – snížení korupčního potenciálu díky obecně vyšší profesionalizaci úředníků stavebních úřadů, – 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, – snížení korupčního potenciálu u nečinných úředních osob v případě stanovení určitých zákonem předvídaných fikcí následujících při nedodržení závazných lhůt.
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: Ne

Obsah

1	DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE	8
1.1	NÁZEV	8
1.2	DEFINICE PROBLÉMU	8
1.2.1	<i>Popis současného stavu</i>	<i>8</i>
1.2.1.1	Stavebnictví, jeho vývoj a souvislosti s právní úpravou stavebního práva.....	8
1.2.2	<i>Definice problému</i>	<i>17</i>
1.2.2.1	Ztráta makroekonomického výstupu z oddalování realizace výstavby.....	17
1.2.2.2	Konkrétní problémy spojené s oddalováním realizace výstavby	23
1.2.2.3	Problémy dle jednotlivých věcných okruhů.....	28
1.2.2.3.1	Územní plánování.....	28
1.2.2.3.1.1	Politika územního rozvoje (PÚR).....	29
1.2.2.3.1.2	Zásady územního rozvoje (ZÚR).....	29
1.2.2.3.1.3	Územní plány (ÚP).....	31
1.2.2.3.1.4	Regulační plán (RP)	33
1.2.2.3.1.5	Stávající problémy územního plánování	33
1.2.2.3.1.6	Stávající problémy právní formy opatření obecné povahy a jejich přezkumu soudem.....	35
1.2.2.3.2	Posuzování vlivů na životní prostředí.....	35
1.2.2.3.3	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA).....	36
1.2.2.3.4	Územní rozhodování a povolování staveb	37
1.2.2.3.4.1	Územní řízení	37
1.2.2.3.4.2	Stavební řízení.....	38
1.2.2.3.4.3	Kolaudační řízení.....	40
1.2.2.3.4.4	Stávající problémy povolování staveb.....	41
1.2.2.3.5	Řízení o vyvlastnění.....	42
1.2.2.3.6	Problém systémové podjatosti.....	43
1.3	POPIS EXISTUJÍCÍHO PRÁVNÍHO STAVU V DANÉ OBLASTI.....	44
1.4	IDENTIFIKACE DOTČENÝCH SUBJEKTŮ.....	46
1.5	POPIS CÍLOVÉHO STAVU.....	49
1.6	ZHODNOCENÍ RIZIK.....	50
2 - 3	NÁVRH VARIANT ŘEŠENÍ, VYHODNOCENÍ NÁKLADŮ A PŘÍNOSŮ - HODNOCENÍ DOPADŮ OPATŘENÍ JEDNOTLIVÝCH VĚCNĚ SOUVISEJÍCÍCH OKRUHŮ.....	51
A.	ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ.....	52
B.	ZMĚNY STAVEBNÍHO HMOTNÉHO PRÁVA.....	60
B.1	<i>Požadavky na výstavbu, dokumentaci, základní pojmy, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb</i>	<i>60</i>
B.2	<i>Technické normy (ČSN).....</i>	<i>65</i>
C.	DIGITALIZACE STAVEBNÍHO ŘÍZENÍ	70
D.	PROCESNÍ ASPEKTY.....	84
E.	VEŘEJNÁ SPRÁVA	86
E.1	<i>Struktura orgánů územního plánování a stavebních úřadů.....</i>	<i>86</i>
E.2	<i>Dotčené orgány (DO).....</i>	<i>110</i>
F.	ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ	114
4	NÁVRH ŘEŠENÍ	115
4.1	INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY	115
4.2	ZMĚNY V OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ.....	116
4.3	PROCESNÍ ZMĚNY V POVOLOVACÍM PROCESU – JEDNO ROZHODNUTÍ.....	116
4.4	ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ	117
4.5	ZÁVĚREČNÉ SHRNTÍ	118
5	IMPLEMENTACE DOPORUČENÉ VARIANTY A VYNUCOVÁNÍ.....	121
5.1	VYNUCOVÁNÍ.....	122
6	PŘEZKUM ÚČINNOSTI REGULACE.....	124

7	KONZULTACE A ZDROJE DAT	124
8	HODNOCENÍ KORUPČNÍCH RIZIK ZVOLENÉHO ŘEŠENÍ.....	127
8.1	ÚVOD.....	127
8.2	IDENTIFIKACE KORUPČNÍCH RIZIK	128
8.2.1	<i>Povaha právní úpravy</i>	<i>128</i>
8.2.1.1	Přiměřenost.....	128
8.2.1.2	Jednoznačnost.....	128
8.2.1.3	Standardnost	129
8.2.1.4	Motivace ke korupci v regulované oblasti	129
8.2.2	<i>Rozhodování.....</i>	<i>129</i>
8.2.2.1	Rozhodovací pravomoc	129
8.2.2.2	Kontrolovatelnost rozhodování.....	129
8.2.2.3	Odpovědnost	130
8.2.2.4	Opravné prostředky.....	130
8.2.3	<i>Transparentnost.....</i>	<i>131</i>
8.3	VÝZNAMNOST KORUPČNÍCH RIZIK.....	131
8.4	ELIMINACE KORUPČNÍCH RIZIK	131
9	SEZNAM ZKRATEK	132

1 Důvod předložení a cíle

1.1 Název

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.

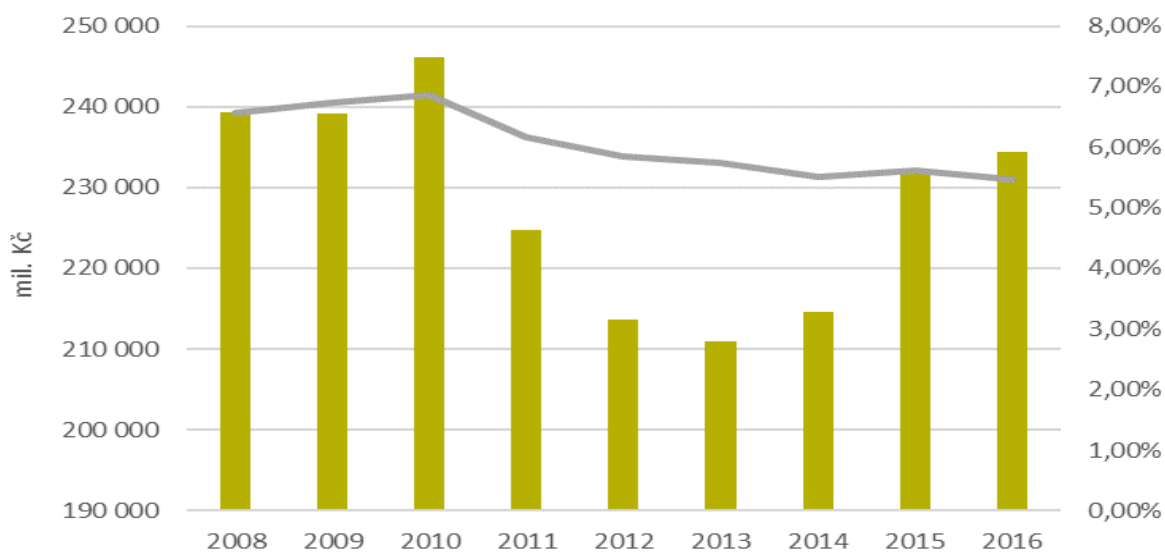
Po roce 2000 byla obnovena dynamika růstu výkonnosti českého stavebnictví. Bytová výstavba se výrazně oživila. Projevila se také snaha modernizovat průmyslové, obchodní i správní budovy zejména ve formě „inteligentních budov“. Také proto si objem rekonstrukcí udržoval plynulý růst, dokonce vyšší, než 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 developeři začali omezovat nebo pozastavili některé akce, dokonce i řadu velkých projektů prakticky ve všech regionech. Developeři začali stavět pouze pro konkrétní klienty, nikoli již na vlastní riziko pro budoucí možný prodej či jiné budoucí využití. (Zdroj: <http://www.statistikaamvy.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 2016. 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 2016 meziročně vyšší, ale s nižším podílem, když se v tomto roce zvýšil podíl zejména zpracovatelského průmyslu, obchodu a ubytování a stravování.

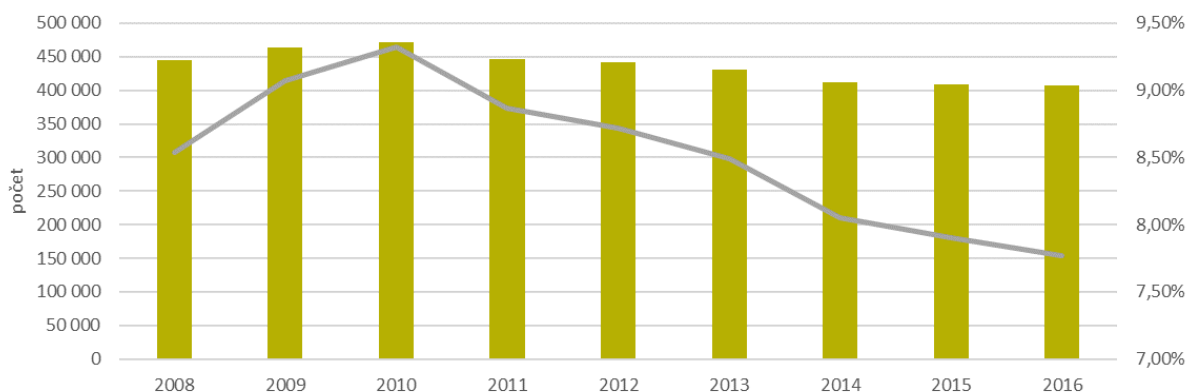
Graf 1: HPH a podíl HPH stavebnictví na celé ekonomice



Zdroj: ČSÚ

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 2016 a pozice stavebnictví na zaměstnanosti celé ekonomiky oslabila.

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



Zdroj: ČSÚ

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. náleží 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, z nichž většinu tvoří ani státní orgány, ale orgány územních samosprávných celků, přestože jde o výkon státní správy, 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*), 2008–2017 (%)

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

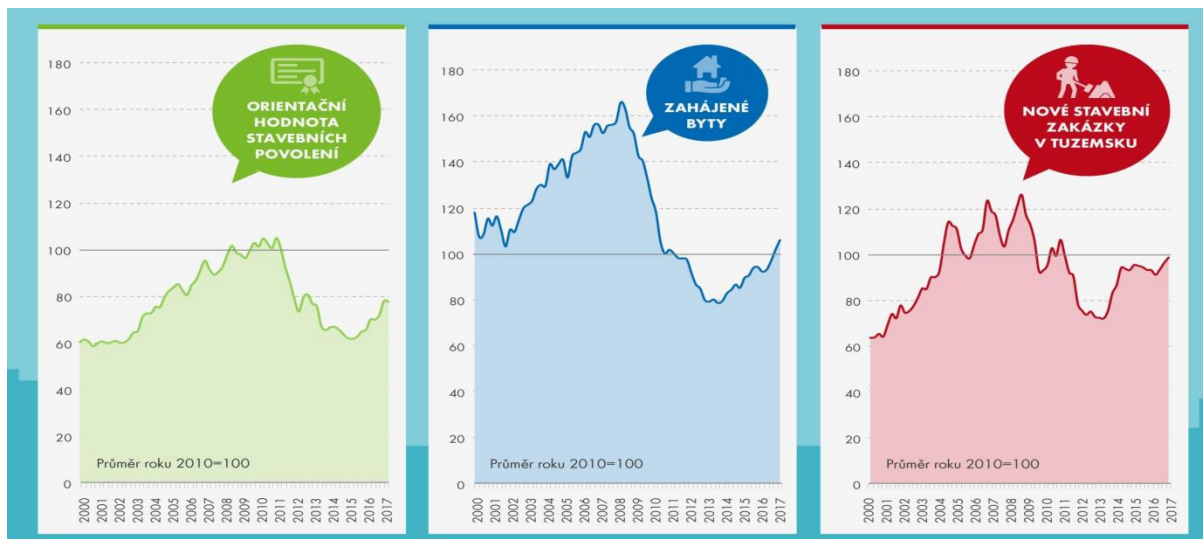
*)POZN.: MEZIROČNÍ ZMĚNY.

ZDROJ: ČSÚ

Z tabulky je patrné, že od účinnosti stavebního zákona, neustále klesá 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 dovozovala 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. Podle údajů společnosti EEIP, a.s. stavební úřady vydaly celkem 84 164 stavebních povolení.

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 2017 činila 352,9 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 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. 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.

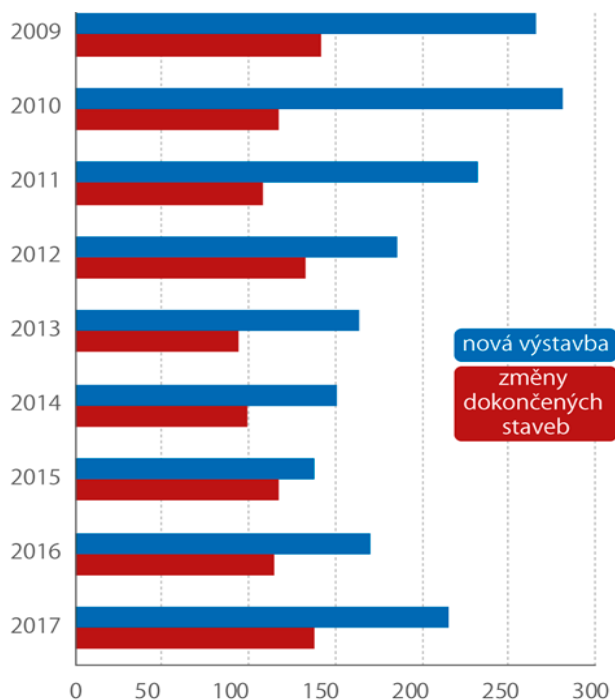
Obrázek 1: POROVNÁNÍ UKAZATELŮ VE STAVEBNICTVÍ, trendy v letech 2000 až 2017



ZDROJ: ČSÚ

Více investic je dlouhodobě plánováno na novou výstavbu [(215,5 mld. Kč, tj. 61 % z celkové hodnoty (2017)] než na změny dokončených staveb [(137,5 mld. Kč (2017)]. Na nové výstavbě se nejvíce podílely bytové budovy a na změnách dokončených staveb nebytové budovy.

Obrázek 2: Orientační hodnota staveb, 2009–2017 (mil. 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 2017 byly předpokládané investice do nebytových budov ve výši 129,2 mld. Kč, což bylo 37 % z celkové

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

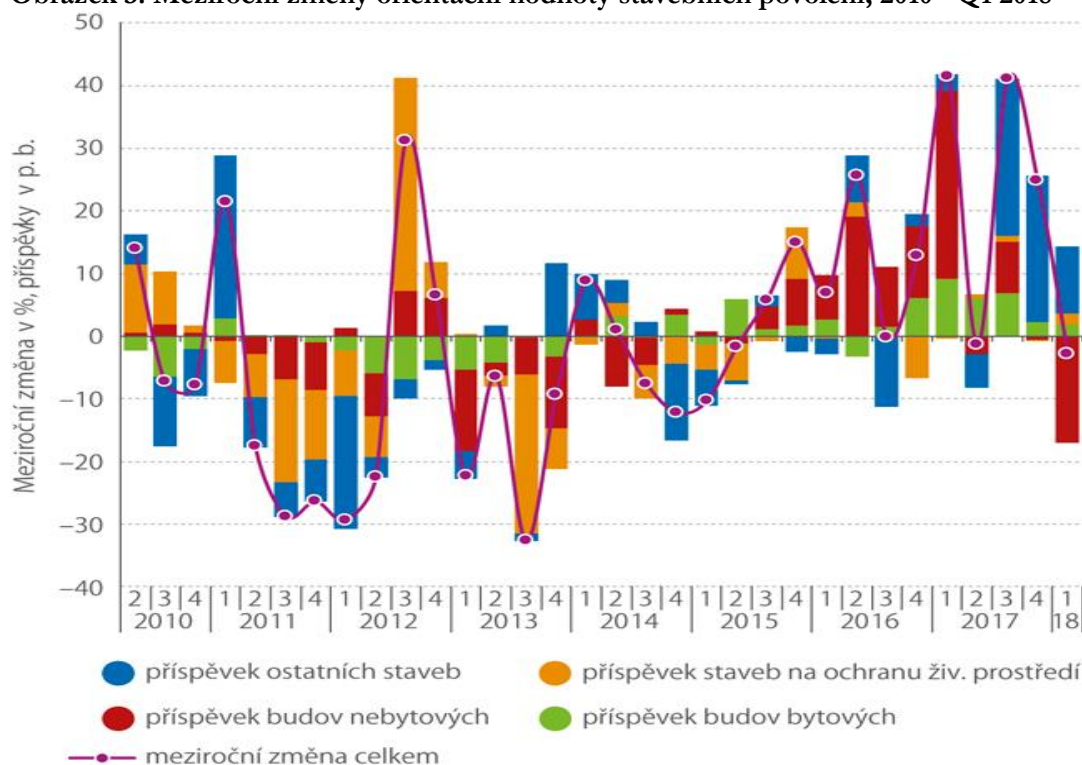
orientační hodnoty vydaných stavebních povolení. Ve srovnání s rokem 2016 byl zaznamenán růst o sedminu. Podíl orientační hodnoty stavebních povolení vydaných na budovy bytové je nižší než v případě nebytových budov. V roce 2017 meziročně vzrostla orientační hodnota bytových budov o 19,6 %. Předpokládané investice činily 102,8 mld. Kč (29 %). Orientační hodnota ostatních staveb měla nejvyšší podíl na celkové očekávané hodnotě v roce 2014 (31 %) a v roce 2017 (29 %). Plánované investice na ostatní stavby činily 102,7 mld. Kč, což bylo meziročně více o 43,7 %.

Nejnižší podíl na celkové hodnotě vydaných stavebních povolení tvoří dlouhodobě plánované investice pro stavby na ochranu životního prostředí. V roce 2017 meziročně vzrostla orientační hodnota pro tyto stavby na 28,7 mld. Kč. Pětiprocentní podíl byl od roku 2000 nejnižší. 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 2017 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

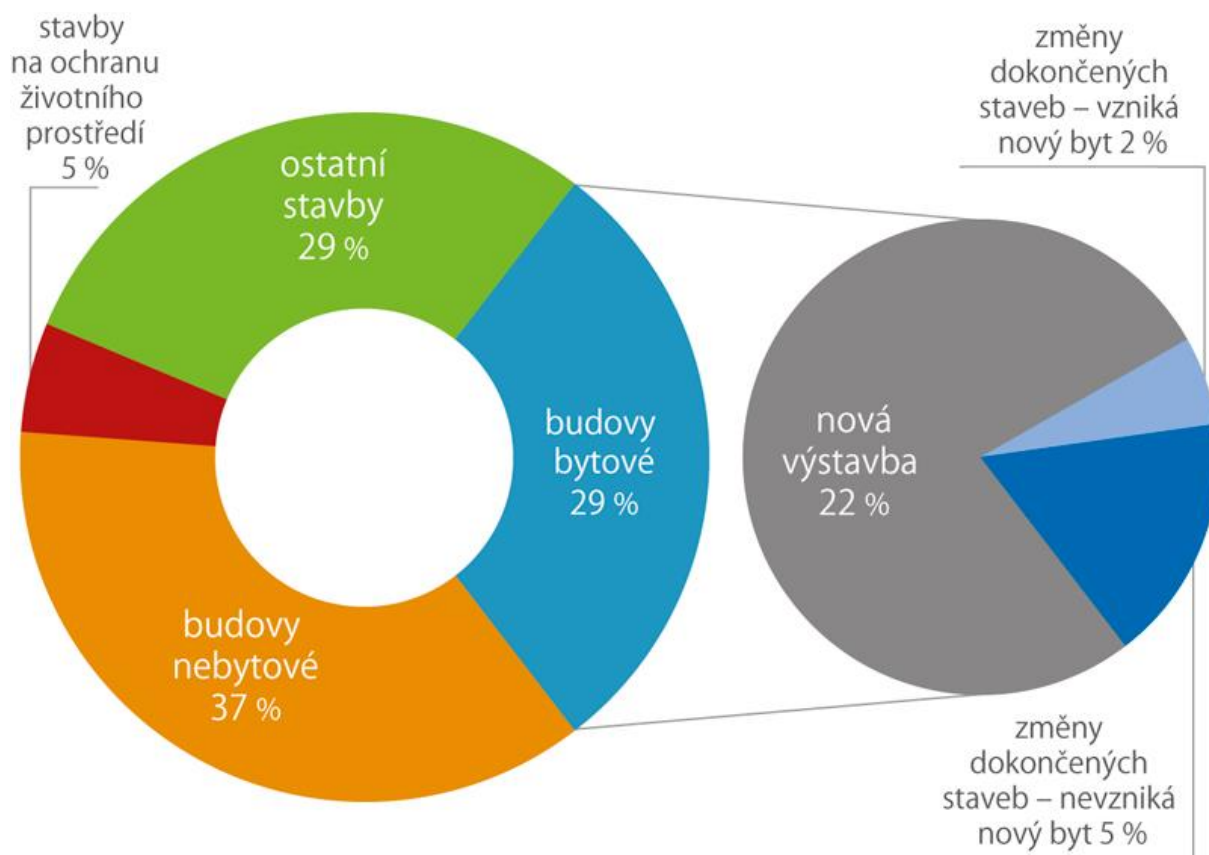


ZDROJ: ČSÚ²

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

V lednu až březnu 2018 bylo podle společnosti EEIP, a.s. stavebními úřady vydáno 18 086 stavebních povolení, což v porovnání se stejným obdobím roku 2017 představuje pokles o 4,1 %. Jednalo se o čtvrtou nejnižší hodnotu od roku 1999. Počet vydaných stavebních povolení klesl téměř ve všech kategoriích výstavby, mírně rostl u staveb na ochranu životního prostředí. Orientační hodnota povolených staveb činila 77,6 mld. Kč. V porovnání se stejným obdobím roku 2017 klesla o 2,8 % z důvodu vysoké základny (tehdy byla povolena velká průmyslová stavba; pokud by se modelově odečetla tato hodnota, činil by meziroční růst více než 10 %). Na celkové výstavbě měly vyšší podíl plánované investice na novou výstavbu (63 %). Jejich orientační hodnota meziročně klesla o 2,2 %, když dosáhla 48,5 mld. Kč. Orientační hodnota stavebních povolení na změny dokončených staveb klesla od počátku roku do konce března meziročně o 3,7 % a činila 29,0 mld. Kč.

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

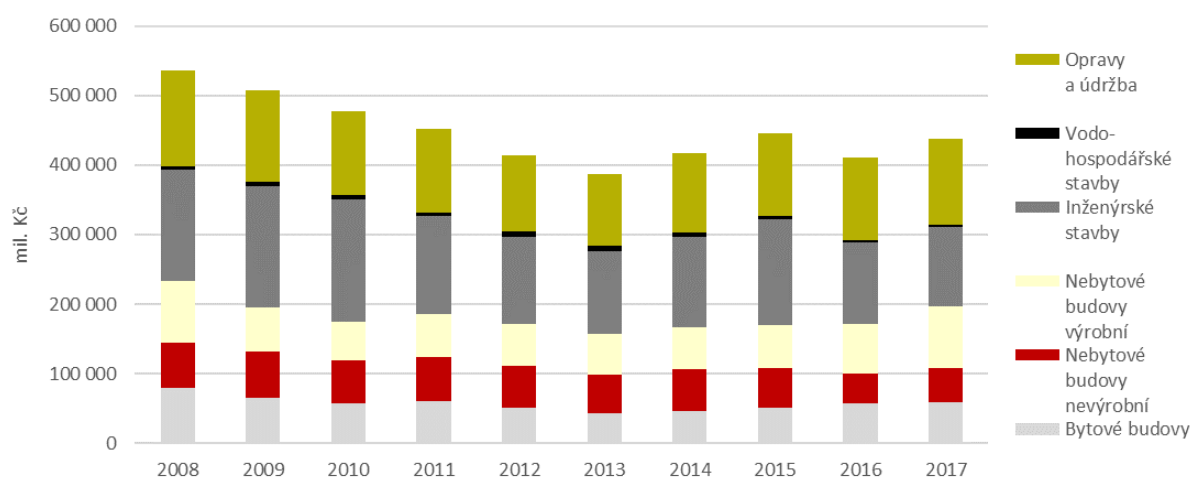


ZDROJ: ČSÚ³

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.statistikaammy.cz/2018/07/naklady-na-dokonceny-byt-v-rodinnem-domku-34-mil-v-bytovem-dome-22-mil-kc/>)

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

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



Zdroj: ČSÚ, MPO

Poslední dvě tabulky v této části zachycují počet veřejných zakázek ve stavebnictví, neboť veřejný sektor je jedním z největších poptávajících stavební práce. V tabulkách lze pozorovat negativní trend, pokud jde o počet i výslednou cenu zadávaných veřejných zakázek.

Tabulka 2: Zadané zakázky na stavební práce v letech 2014–2016

Kategorie stavebních prací	2014		2015		2016	
	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v Kč bez DPH	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v Kč bez DPH	Počet zadaných VZ	Výsledná cena v Kč bez DPH
Výstavba a rekonstrukce budov	1 213	19 031 255 727	1 103	11 348 642 327	713	11 647 224 003
Liniové a inženýrské stavby	2 446	63 422 709 990	2 438	70 019 272 444	2 000	44 798 257 281
Pomocné stavební práce	596	14 587 067 380	636	14 842 513 745	355	6 545 701 984
Ostatní blíže nespecifikované stavební práce	2 014	31 272 594 246	1 975	22 519 743 557	1 274	16 313 051 822

Zdroj: MMR

Tabulka 3: Zadané zakázky na stavební práce v letech 2014–2016 – průměrná velikost zakázky v mil. Kč

Rok	2014	2015	2016
Liniové a inženýrské stavby	26	29	22
Pomocné stavební práce	24	23	18
Výstavba a rekonstrukce budov	16	10	16
Ostatní - blíže nespecifikované stavební práce	16	11	13
Stavební práce celkem	20	19	18

Zdroj: MMR

Procesní dynamiku v oblasti stavebnictví lze odvodit i ze statistiky vývoje počtu stavebních povolení. V rámci zdrojů ČSÚ jsou dostupná data z této oblasti za období 2005 - 2017 jak pro celou ČR, tak i pro jednotlivé kraje. 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 2017 dosahuje hodnota veškerých vydaných stavebních povolení v ČR úrovně cca 59 % ve srovnání s rokem 2005. Ohledně mezních hodnot v rámci jednotlivých krajů vykazuje největší pokles hlavní město Praha (dosahuje cca 41% úrovně roku 2005) a nejmenší pokles vykazuje Pardubický kraj (dosahuje cca 79% úrovně 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 – 2017 – 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	
Česká republika	0,68	0,59	0,56	0,56	0,58	0,59	
z toho kraj:							
Hl. m. Praha	0,61	0,47	0,45	0,44	0,44	0,41	
Středočeský	0,69	0,58	0,57	0,60	0,61	0,62	
Jihočeský	0,81	0,71	0,67	0,64	0,71	0,71	
Plzeňský	0,68	0,62	0,52	0,54	0,59	0,61	
Karlovarský	0,68	0,65	0,60	0,54	0,57	0,55	
Ústecký	0,80	0,62	0,58	0,57	0,64	0,61	
Liberecký	0,69	0,63	0,56	0,56	0,58	0,57	
Královéhradecký	0,65	0,52	0,49	0,46	0,52	0,53	
Pardubický	0,88	0,75	0,70	0,71	0,77	0,79	
Vysočina	0,83	0,72	0,58	0,59	0,65	0,66	
Jihomoravský	0,53	0,51	0,49	0,55	0,49	0,49	
Olomoucký	0,55	0,50	0,49	0,45	0,46	0,50	
Zlínský	0,66	0,60	0,56	0,53	0,61	0,63	
Moravskoslezský	0,79	0,68	0,62	0,64	0,65	0,66	

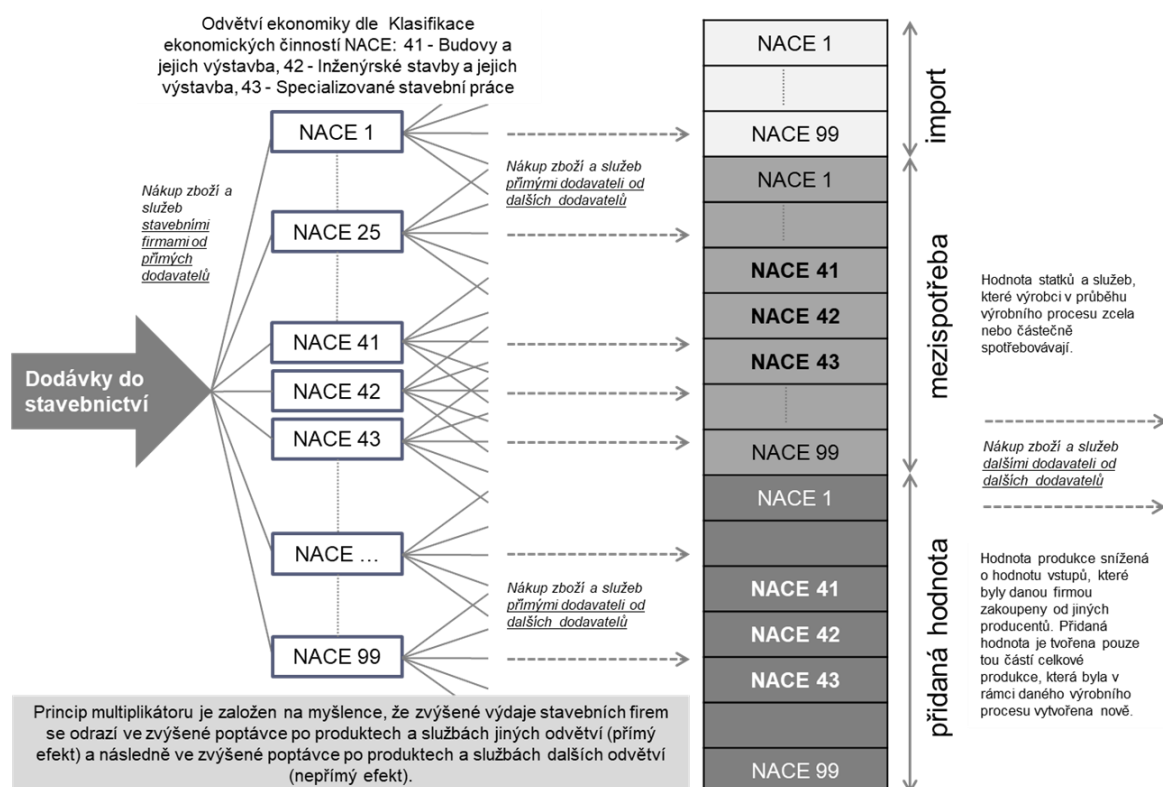
Zdroj: ČSÚ

1.2.2 Definice problému

1.2.2.1 Ztráta makroekonomického výstupu z oddalování realizace výstavby

Investice do výstavby se všeobecně považují za investice s vysokým fiskálním multiplikaátorem, 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



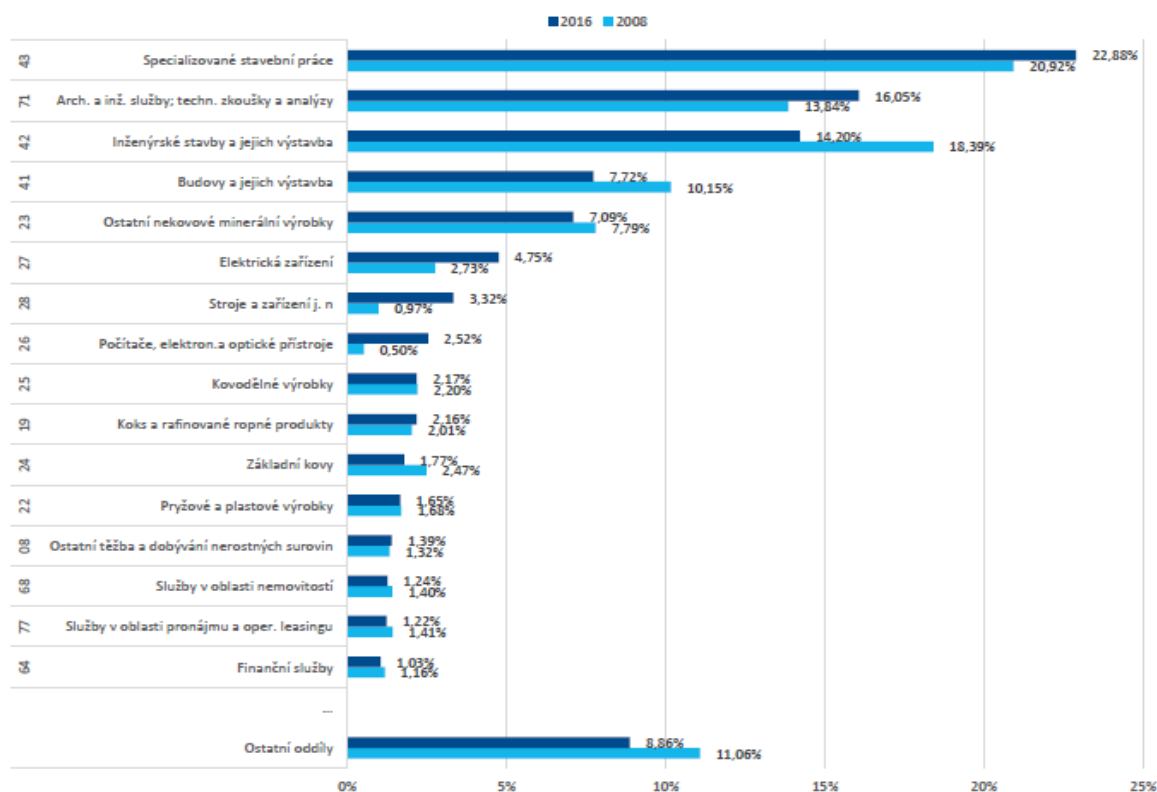
Zdroj: EEIP

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. Meziodvětvová 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

⁴ V následující části budou používány především dva termíny popisující multiplikační efekty stavebnictví v národní ekonomice – tj. transakční a fiskální multiplikaátor. Často bývá při kvantifikaci a interpretaci chybně zaměňován multiplikaátor fiskální za multiplikaátor transakční, který ukazuje nárůst produkce včetně veškeré mezispotřeby jednotlivých odvětví, čímž celkový ekonomický dopad nadhodnocuje. Transakční multiplikaátor 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.

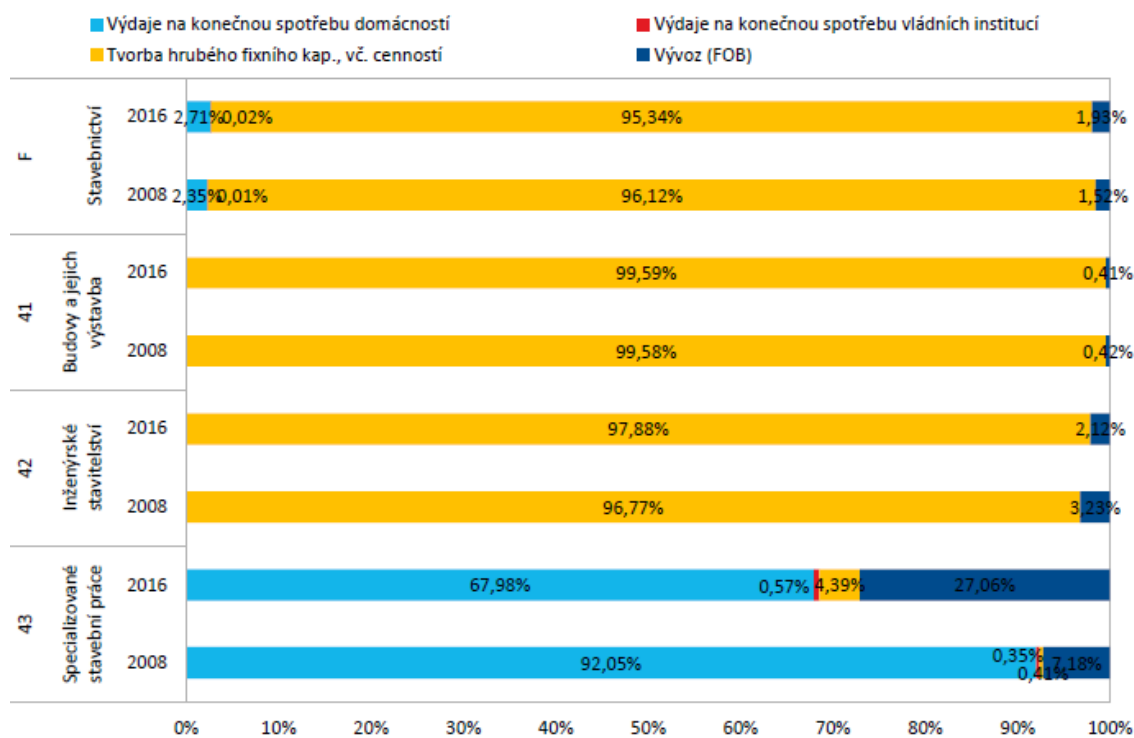
vytvořené stavebním sektorem.

Obrázek 6: Dodávky do stavebnictví



Zdroj: Stavebnictví České republiky 2017, MPO

Obrázek 7: Užití dodávek do stavebnictví



Zdroj: Stavebnictví České republiky 2017, MPO

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.

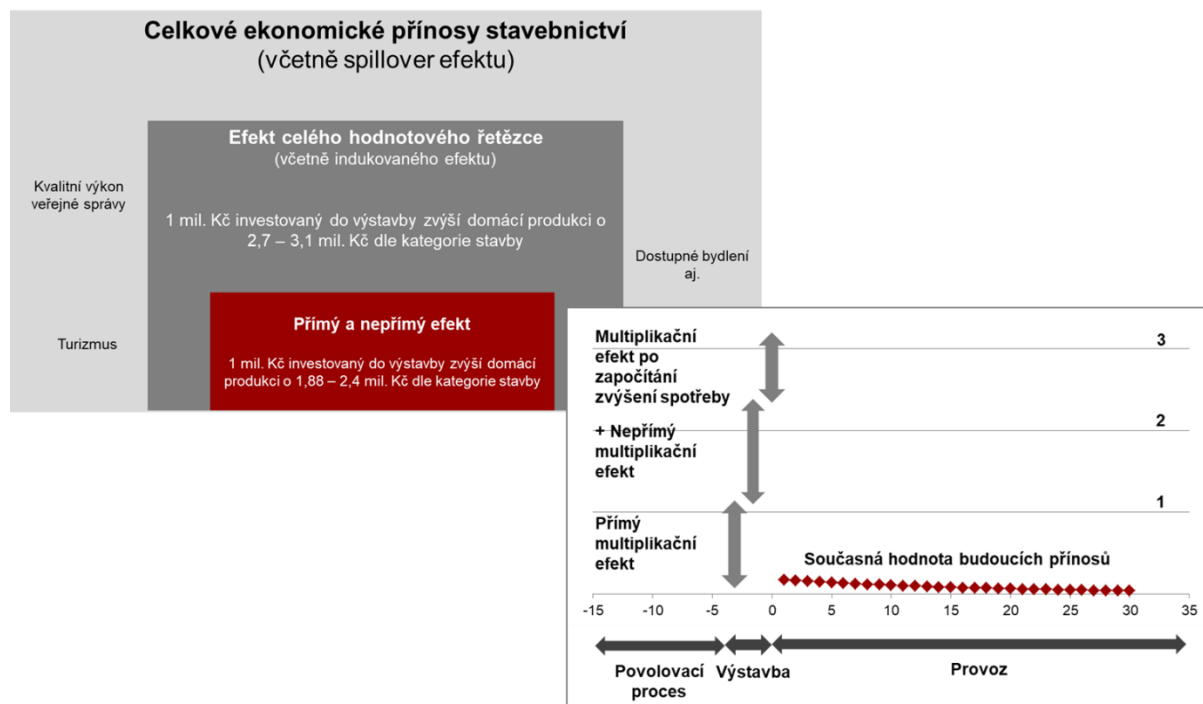
Pokud chceme zjistit multiplikátor HPH, musíme ještě Leontievu inverzní matici vynásobit vektorem poměrů přidaných hodnot všech produktů na jejich produkci. Podobně lze postupovat i v případě importu, osobních nákladů a daní z produkce bez dotací (obsahující především nepřímé daně - DPH a spotřební daně).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

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%

⁵ přímý dopad - změna v produkci, přidané hodnotě, zaměstnanosti průmyslu; nepřímý dopad - vliv změněné 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

celkového multiplikátoru 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 multiplikátory (zatím pro realizační fázi). Důležité je zmínit, že se jedná o multiplikátory, které předpokládají nekonečnou řadu, tedy, že na základě popsaného mechanismu bude docházet k navýšení spotřeby dále, do nekonečna. Z tohoto důvodu budou ve skutečnosti fiskální multiplikátory mírně nižší než zde vyčíslené.

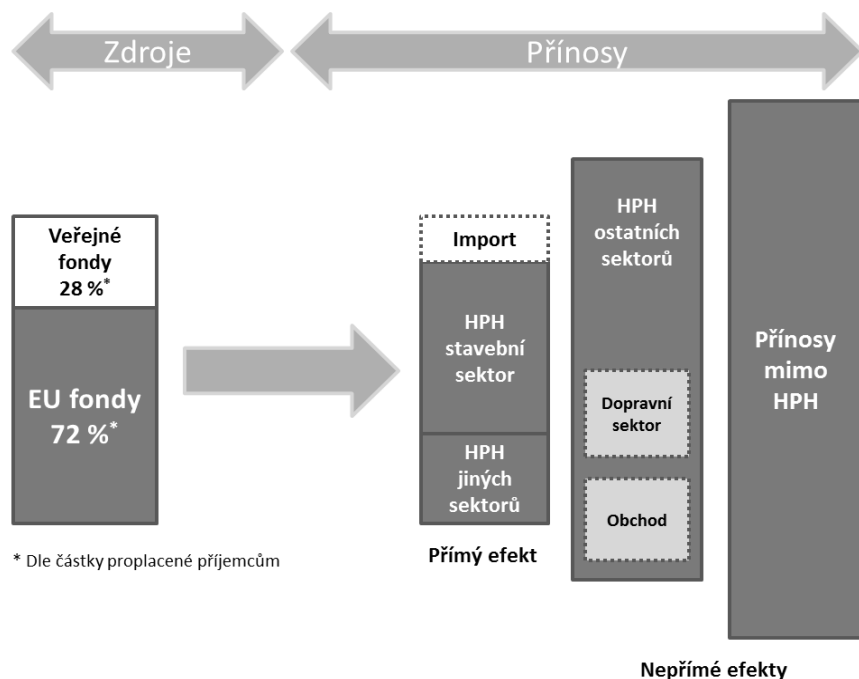
Celkově tak jeden investovaný milion Kč ve stavebnictví má potenciál zvýšit produkci ČR až o 3,09 mil. Kč. Další přínosy národnímu hospodářství poplynou i po dokončení a uvedení stavby do užívání. Projekty jsou realizovány jen tehdy, je-li IRR [vnitřní výnosové procento (Internal Rate of Return)] > stanovená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

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).

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



Zdroj: EEIP - Přínosy strukturálních fondů a koezní 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 multiplikační 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 uvedme 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 mld. 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. Kč.

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 konzultací⁷. Dále budeme při kalkulaci socioekonomických přínosů využívat diskontní míru 5 %.

Dle analýz provedených při přípravě hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o liniových 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 povolovacího procesu o jeden rok představuje zvýšení nákladů (jen na oddálení přínosů výstavby) o 5,27 %. U železničních dopravních staveb je to 5,73 %.

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 déle, 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 8,27 % investičních nákladů u silničních staveb a 8,73 % u železničních staveb (jde o součet dvou výše uvedených hodnot).

Jak se bude rozpočet SŽDC a ŘSD vyvíjet v budoucnu není jasné. Dle výše uvedené RIA budeme na základě historických dat předpokládat, že přibližně 45 mld. Kč (26 mld. Kč u silničních staveb a 19 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 **2,2 mld. Kč** u silničních staveb a **1,66 mld. Kč** u železničních staveb.

⁷ Přibližně 10 % investičních nákladů tvoří příprava, dokumentace, náklady povolovacího řízení, příp. výkupy pozemků aj. Zbývajících 90 % tvoří náklady na stavební práce.

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 6: 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

Zdroj: MMR

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 i 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 činností;
- 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.

Průměrnou délku povolovacího procesu v ČR znázorňují následující tabulky a obrázky.

Aby zpracovatel nezatěžoval stavební úřady významnou administrativní zátěží ve formě

vyplňování dotazníku pro získání podrobných informací k analýze, nechal u společnosti VITA, jejíž SW má velké procento stavebních úřadů v ČR⁸, vytvořit program, který sám stáhl dostupné údaje z informačních systémů SÚ. Tento program si SÚ nainstalovali 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 přerušování řízení (před či po jednání) a odvolání v letech 2014 – H1 2019. Tato data (v kompilaci téměř 1,5 mil. položek) prošla důkladnou manuální kontrolou, kdy byly vyloučeny úkony s jakoukoli z chybných položek. Tímto procesem 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 Všechno
„Březová, SO, Kamenice, pč. 78/5 a 78/6,kNN"
„Březová, SO,pč. 651/79,kNN"
„Březová, Tisová pč. 194/109, A.S.A, vVN"
„budova pro uskladnění nářadí a zemědělských výpěstků"
„budova sousedící s komunikací"
„BUDOVA ZÁZEMÍ - ŘEMESLNÁ VÝROBA, SKLADOVÁNÍ A PROVOZ TVRZE
„Bydlení ve Vestci - lokalita na Suchých": výstavba komplex
„Bystřany - neexistence stavby na pozemku parc. č. 956/6 (j
„bytové jednotky"
„bytový dům (Amsterdam) včetně přípojek"
„Bytový dům s provozovny - přístavba technické místnosti"
„Bytový dům Strakonická 1353/3, Praha 5
„Bytový dům Tesla"
„Bytový dům Tesla" a to na část zařízení staveniště, vjezd
„BYTOVÝ DŮM"
„Celková obnova a konzervace pláště hradu Český Šternberk n
„Centrum bydlení pro seniory Havířov - Šumbark"
„částečné zastřešení přední části dvora"
„ČERPACÍ STANICE MOL: Benátky nad Jizerou
„Česká spořitelna a.s. - modernizace pobočky 416"
„Čistírna odpadních vod"
„ČOV a akumulární jímka na ppč. 387/1"
„ČOV a studna k rodinnému domu"
„ČOV BC 6 a kanalizační přípojka k č.p. 40"
„ČOV BC 6 a kanalizační přípojka"
„ČOV BIO CLEANER BC4 + výústní objekt"
„ČOV na ppč. 270/1 Třebešice"
„ČOV, splašková kanalizace, a vsakovací objekt pro RD"
„ČS PH Globus Havířov, doplnění o skladování a výdej AdBlue
„ČSPHM Eurooil Svatava - CNG stanice"
„D10 PS Předměřice - Benátky nad Jizerou"
„Dasnice, SO, pč. 62/9,kNN"
„DBO na silnici II/111 v Divišově, přechod pro chodce"
„DČOV Libákovice p.p.č. 1387/8"

```

Tabulka 7: Výstupy z analýzy – délka řízení u SÚ v počtu dní

Výraz pro filtrování	Průměr	Max
Sportovní hala	91,57	1190
Garáž	50,65	1738
Křižovatka*	44,64	462

⁸ Kolik procent stavebních úřadů používá AIS Stavební úřad: MMR 0 %; KÚ 36 %; PO3 96 %; PO2 82 %; PO 72 % (www.vitasw.cz)

Novostavba bytového domu	113,28	1382
Most ev.č.*	58,60	466
Plynovodní přípojka	28,78	627
Kanalizační přípojka	25,77	859
Vodovodní přípojka	27,95	1413
Novostavba rodnin	44,88	1800
Chodník	38,73	1479
Celkem	42,44	2106

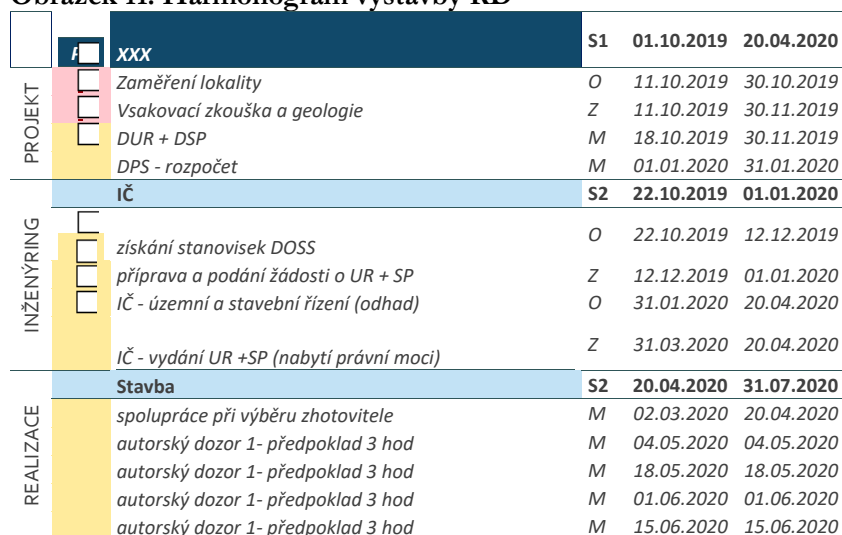
Přerušeno bylo v průměru 2,5 % řízení. Délku přerušeni zachycuje následující tabulka.

Tabulka 8: Délka přerušeni řízení u SÚ

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

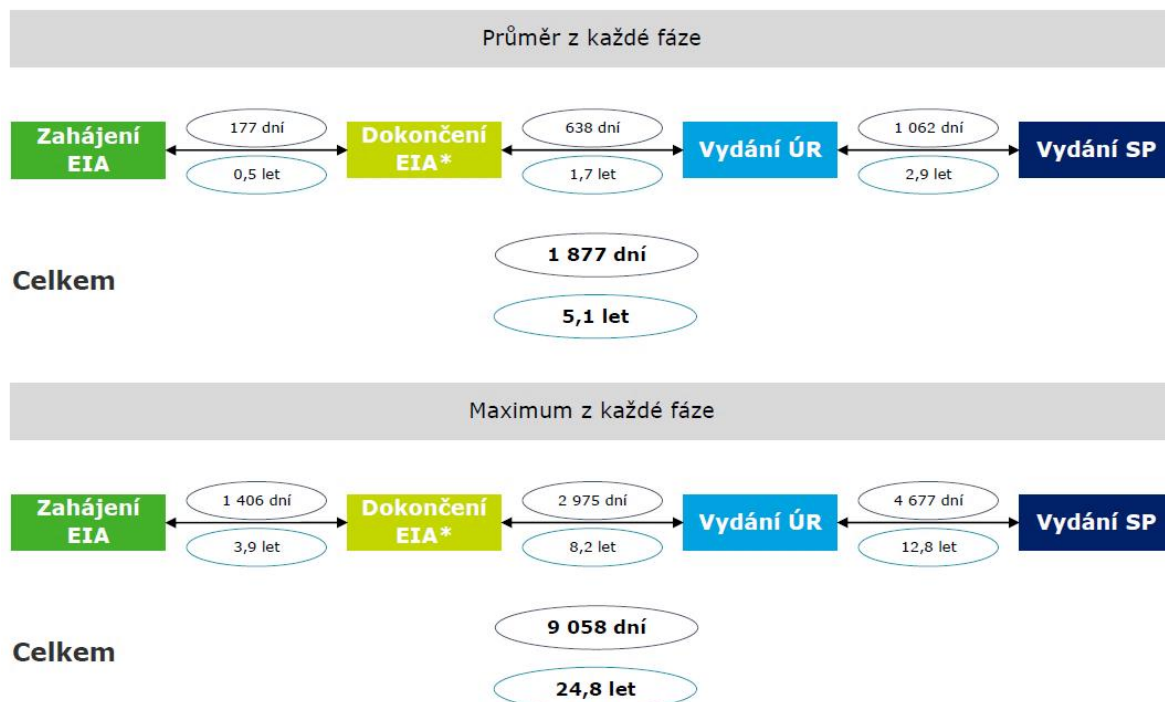
Je však třeba zdůraznit, že výše uvedené hodnoty hovoří pouze o řízeních před stavebních úřadem. Jak ukazuje harmonogram reálného projektu výstavby jednoduchého RD, dva měsíce jsou vyčleněny pro získání stanovisek DO (což ve skutečnosti často znamená i dvě osobní návštěvy na jeden DO).

Obrázek 11: Harmonogram výstavby RD



Situace u větších staveb vypadá následovně.

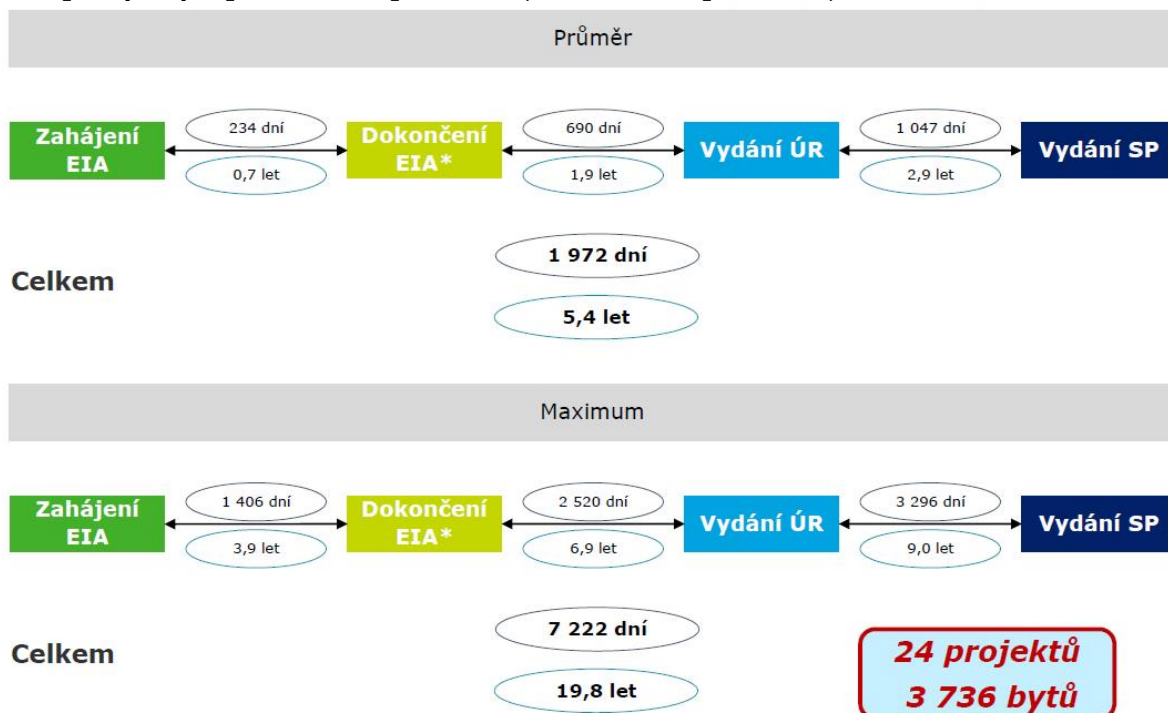
Obrázek 12: Celková doba správních povolovacích procesů pro všechny projekty ve výběrovém vzorku (bez soudního přezkumu)



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

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 legislativním 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:

„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 koncepčních 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 projektorvých 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 nepotřebnějších 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 ke 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.

*....U některých staveb, které se v době kontroly NKU 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 ELA⁹ 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 protibluková 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 NKU 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 ELA vydáno v dubnu 1998 a územní rozhodnutí v listopadu 2004. V době kontroly NKU trvala příprava stavby 21 let, majetkoprávní vypořádání pozemků nebylo ukončeno, ŘSD mělo vykoupeno 98 % pozemků, zbyvajících 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 hlavní 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 ELA vydáno v lednu 1999, územní rozhodnutí nabylo právní moci v březnu 2006, od roku 2011 probíhaly výkupy pozemků. V době kontroly NKU 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 ELA vydáno v červnu 2003. Územní rozhodnutí vydané v prosinci 2009 bylo na základě podaných odvolání v březnu 2011 zrušeno a vráceno k novému projednání. Stavební úřad vyzval v květnu 2011 ŘSD k doplnění podkladů, lhůta pro doplnění byla opakovaně prodloužována, v prosinci 2017 bylo územní řízení ukončeno. V době kontroly NKU 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.¹⁰ 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 NKU trvala příprava stavby 15 let a nacházela se v podstatě stále ve fázi územního řízení.

⁹ 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).

¹⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

-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 2000¹¹. 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 NKU více než 15 let a RSD předpokládalo vydání stavebního povolení v roce 2021.“

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. Umisťovat 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

¹¹ 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).

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.

1.2.2.3.1.1 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 půmět 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 popíše 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.

1.2.2.3.1.2 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 ministerstvy 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.

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, pořízen 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 námítkách 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

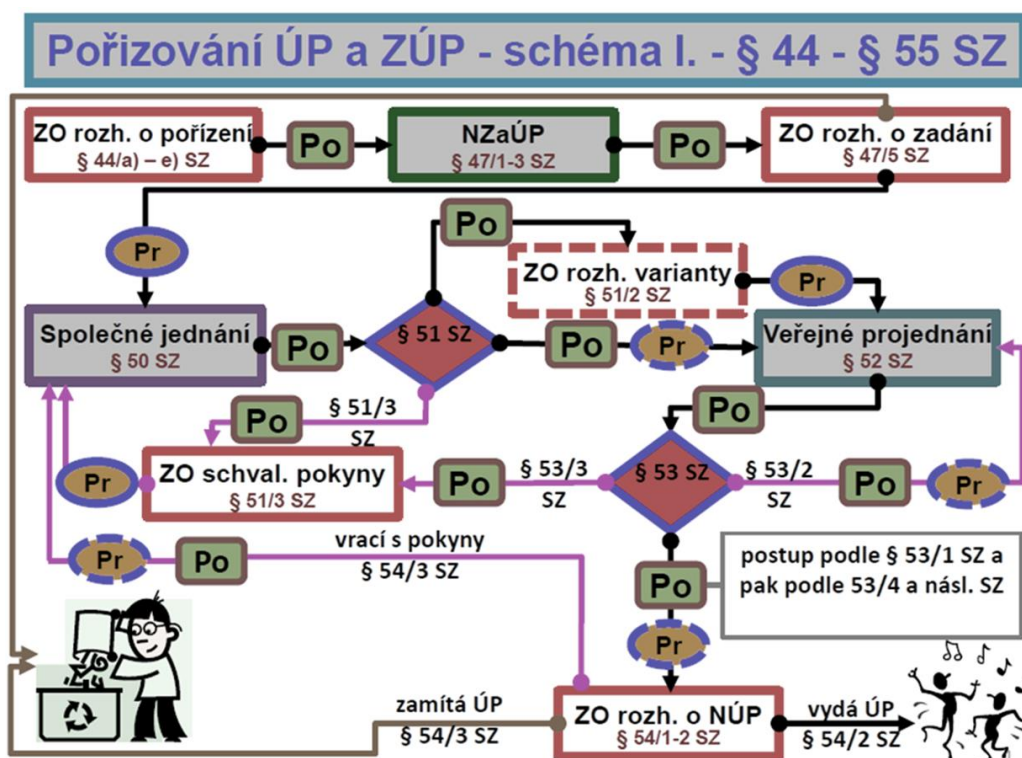
řešení rozporů a se stanovisky DO nebo stanoviskem krajského úřadu.

Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námítkách, 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 námítkách.

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)

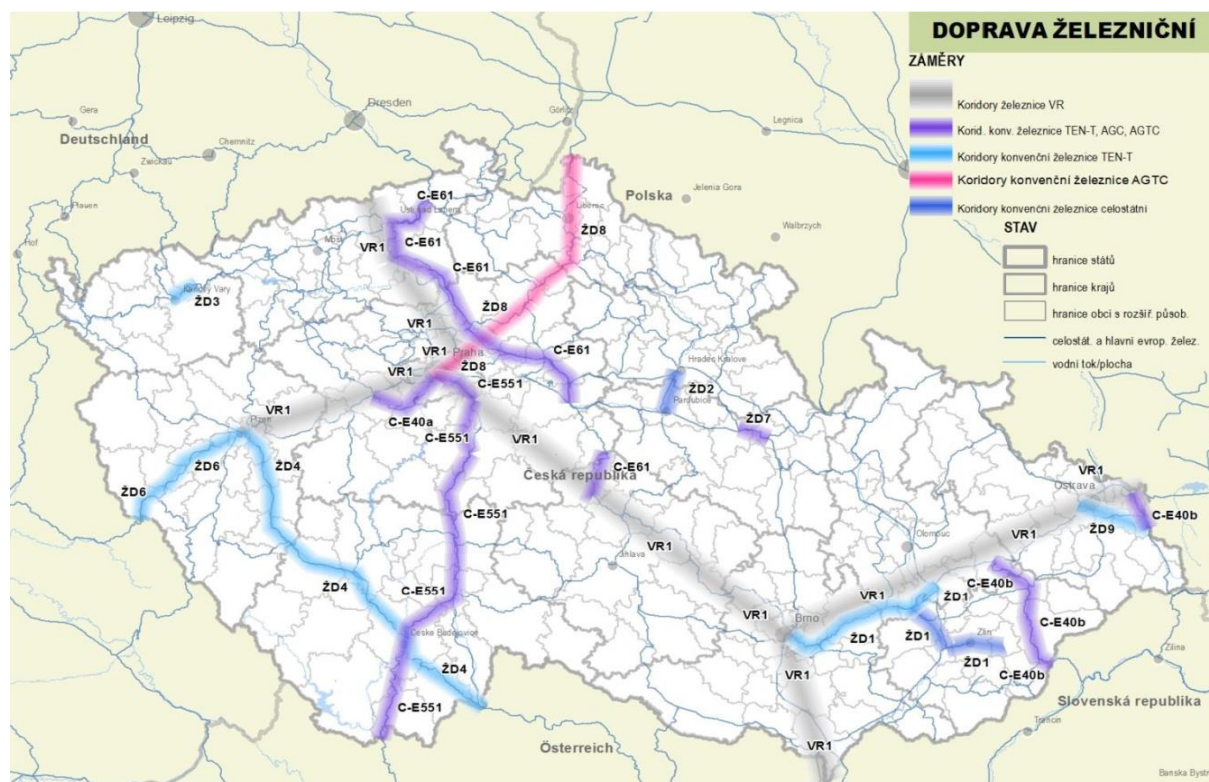
RP v řešené ploše stanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Vždy pak stanovuje podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb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

1.2.2.3.2 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.

1.2.2.3.3 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 jejích 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 ptáčích oblastí 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 změnilly podmínky, jinak nemusí být na pozdější závazná stanoviska brán zřetel. Rovněž se nepřihlíží k závazným stanoviskům ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto v ÚPD.

Námitky slouží jako procesní institut pro účastníky řízení. Námitky 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.

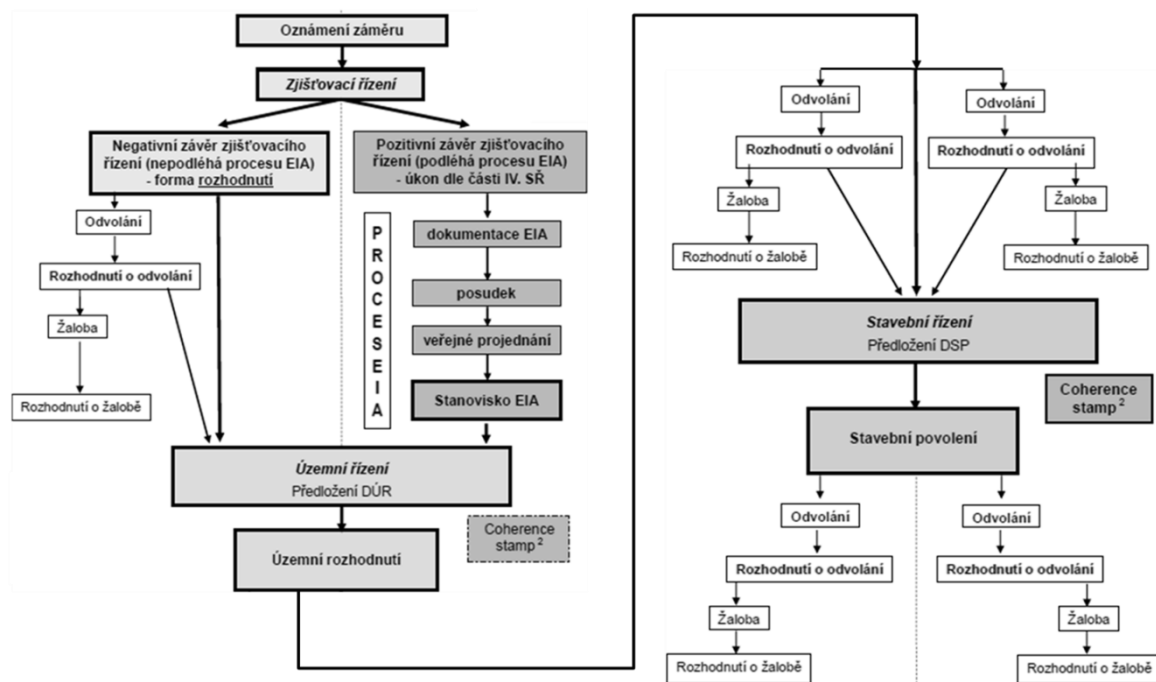
Stavební řízení je oproti územnímu řízení výrazně technicistní. Stavební úřad ve stavebním řízení ověřuje a přezkoumává, zda

- 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

- stavebník,
- vlastník stavby, není-li stavebníkem,
- 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 R 48 – MÚK¹² Nošovice.

Box 3

Příklad územního rozhodnutí o umístění stavby R 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 evidovány osoby, které musí být ze zákona o tomto záměru informovány. Územní rozhodnutí pro stavbu „R 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

¹² Mimoúrovňová křižovatka

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 případě, 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 (RIA) 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-sistemove-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.

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.“

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 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 rekodifikace 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 dráhách, 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 (konkrétní detaily v kapitole A.1)

Stavební úřady

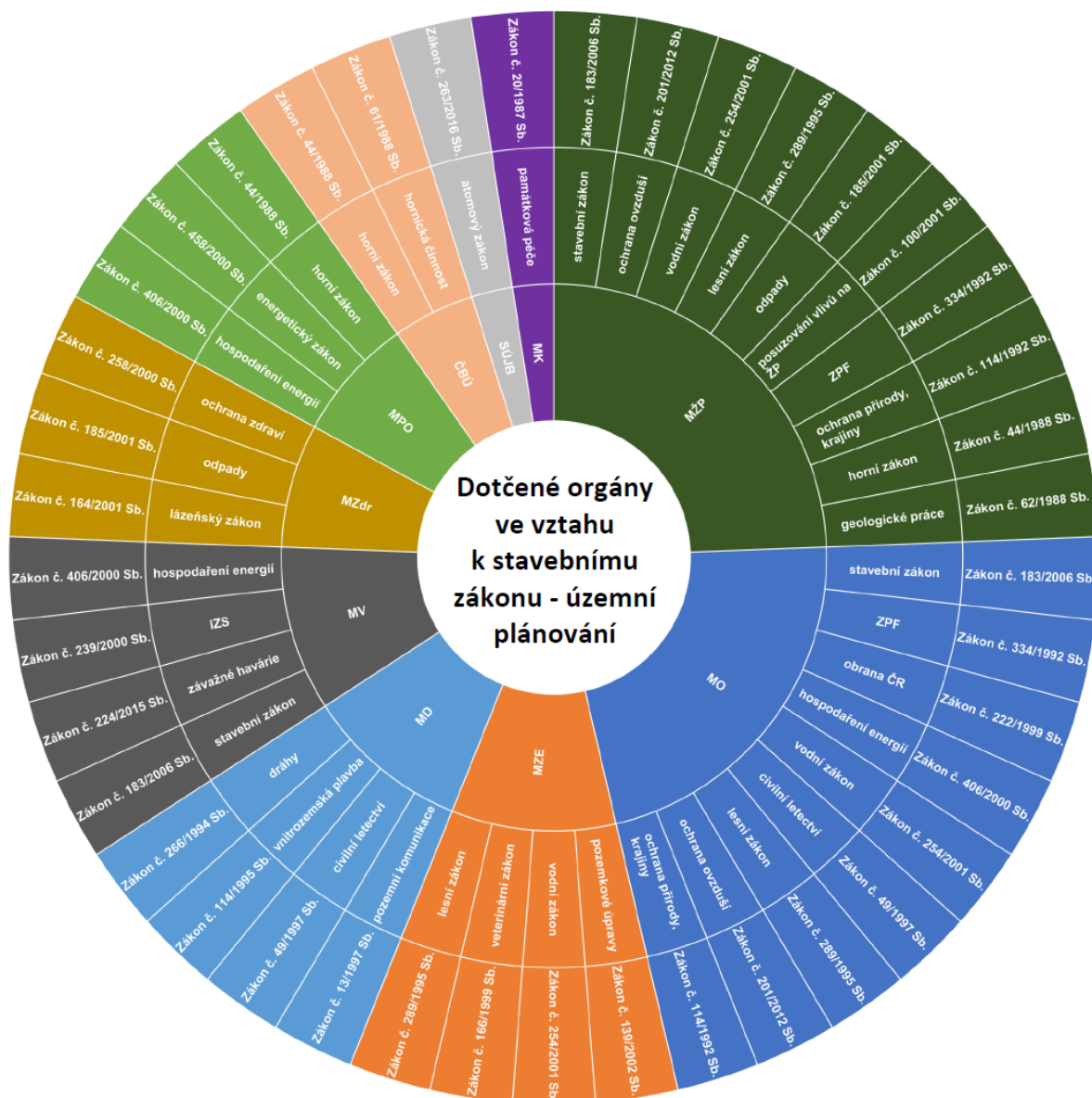
- Stavební úřady obecné
- Stavební úřady speciální

Detailní popis soustavy stavebních úřadů je obsažen v kapitole A.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 A.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 (vyloučení 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 rekodifikací dosažen, a to formou kvantifikovatelných cílů. Nástroje, s nimiž by cíle neměly být zaměňovány, pak budou náplní kapitoly navrhuující 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.

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

V následujících odstavcích představíme obecný postup výpočtu administrativních nákladů a přínosů, jejichž kategorie se budou týkat více věcných okruhů tak, aby tento postup nemusel být vícekrát rekapitulován. Konkrétní hodnoty výše nákladů a přínosů pak budou uvedeny u jednotlivých variant dle jejich reálného obsahu.

Administrativní náklady

Odhad administrativních nákladů spojených s novými administrativními povinnostmi či úsporami bude vycházet z průměrné časové náročnosti úkonu a ceny práce (včetně režijních nákladů). Pro výpočet osobních a režijních nákladů vycházela společnost EEIP, a.s. z Obecných zásad hodnocení dopadů regulace a rovněž z metodiky Ministerstva vnitra (2007) pro výpočet mzdových a režijních nákladů.

Box 4

Výpočet nákladů procesu (podle metodiky Ministerstva vnitra z roku 2007)

Mzdové náklady na zaměstnance $MNz = T \cdot (1 + mNS) \cdot (1 + mPO)$

Mzdové náklady na 1 úkon $Mna = MNz \cdot CN / 160$ (předpokládáme průměrný pracovní měsíc 160 hodin se zohledněním dovolených)

Režijní náklady na 1 úkon $Rna = Mna \cdot mRN$

kde:

		Hodnota (v případě že je stanovena)
T	Měsíční hrubá mzda podle platového tarifu a platového stupně	Je stanovena podle zařazení zaměstnance
mNS	Multiplikátor netarifních složek platu	0,2
mPO	Multiplikátor povinných odvodů	0,34
CN	Časová náročnost úkonu (v hodinách)	X
mRN	Multiplikátor režijních nákladů	0,43

Pro účely výpočtu pracovala společnost EEIP, a.s. s 11. třídou a 6. stupněm platové tabulky – tj. 25 860 Kč měsíčně (10. a 11. platová třída jsou nejčetnějším zařazením zaměstnanců obecných stavebních úřadů). Celkové náklady oproti platovému tarifu (tj. včetně netarifních složek platu, povinných odvodů zaměstnavatele a režijních nákladů) budou 59 470 Kč měsíčně, 372 Kč za hodinu práce při výkonu administrativní činnosti. Celkové administrativní náklady jednotlivých variant pak budou následující:

$$AN = 372 \text{ Kč} \cdot X \cdot Y$$

kde:

AN jsou administrativní náklady

X je průměrná časová náročnost administrativního úkonu (v hodinách)

Y je průměrný počet úkonů.

U soukromých subjektů budeme pracovat s cca 1,1 násobkem.

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

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.¹³ 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 umístování staveb (podmínkou pro umístění stavby je to, že území, na kterém se uvažovaná stavba umístuje, 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.¹⁴ 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 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 rozhodovací 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 umístovat celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu, zejména tedy staveb veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury¹⁵;

¹³ Tunka, Martin (2003). Obsah územně plánovací dokumentace. Nakladatelství ARCH, edice STAVEBNÍ PRÁVO.

¹⁴ Dokumentace programu 11753 Podpora územně plánovacích činností obcí. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR ze dne 30. 10. 2019, č. j.: MMR- 48516/2019-57

¹⁵ 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>

- 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.

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 závažnými 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 pořízení 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 přiblížit k ní při výkladu 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: Územní plán 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 zdlouhavější. 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 využívání 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 nezdědka 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 pořídí 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.: nově územních plánů 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 vnitřně a počítalo se s 9 platovým stupněm; 20 % na osobní ohodnocení; 35 % na odvody; 43 % na režijní náklady. Celkové náklady budou činit cca 2,9 mil. Kč/rok.

Náklady na pořizování 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 povolování 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 tratě (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 9: Porovnání variant 1 a 2

Náklady
<p>V případě zavedení Varianty 1 a 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.</p> <p>Pouze v případě přijetí Varianty 3 a zavedení institutu důvodové zprávy lze očekávat náklady na její zpracování v průměru v řádech deseti až statisíců Kč dle rozsahu schvalované ÚPD (její změny).</p>
Přínosy
<p>Všechny strany podílející se na přípravě či samotné realizaci stavby stavební úřady či DO nevyjímaje</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zvýšení právní jistoty – Zajištění koordinace územního plánování na úrovni krajů – Větší možnosti implementace digitálních nástrojů – Větší možnosti koordinace mezi stakeholdery

Tabulka 10: Porovnání varianty 3 oproti současnému stavu - srovnání formy obecně závazné vyhlášky (OZV) a opatření obecné povahy (OOP) jako nosiče územních plánů

	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</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>

	OOP neexistuje.	Počet instancí: krajský soud a NSS [u ÚS možné postoupení k abstraktnímu přezkumu - § 64 odst. 2 písm. c) ZoÚS]. 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.
Incidenční přezkum	Aktivní legitimace: kdokoliv, kdo může napadnout rozhodnutí vycházející z OOP; ve lhůtě 1 roku Počet instancí: krajský soud (následný přezkum jeho rozhodnutí u NSS a ÚS). Důsledky zjištění nezákonnosti: zrušení v rozsahu aktivní legitimace navrhovatele, v krajních případech zjištěné nezákonnosti i zpětně.	Probíhal by jen v souvislosti s ústavní stížností u ÚS [§ 74 a § 64 odst. 2 písm. c) ZoÚS]. 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. Důsledky zjištění nezákonnosti: stejné jako u abstraktního přezkumu výše s případným dopadem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
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 rekonstrukce 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 11: 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. Volba varianty 3 je podpořena závěry z konzultací, které jsou stručně shrnuty v tabulce výše.

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 náhrady 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, není však 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 popsat, úkolem zákona 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 podzákoně 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 umístění 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 (právnícké 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 odpovědnosti osob při přípravě, provádění a užívání staveb. Normy veřejného stavebního hmotného práva jsou aktuálně obsaženy na úrovni zákona, podzákoných 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 norem¹⁶;
- 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):

- Definicí 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

¹⁶ 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 odlišně 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.

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 podzákoných 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 zbývající části území ČR 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, na který se vztahuje:
 - 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 (viz k tomu níže uvedený přehled).

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 vymezení veřejných prostranství).

Územní platnost podzákonných 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 od podzákoné právní úpravy 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 nově definovány základní pojmy stavebního práva, a to s ohledem na současné aplikační problémy v praxi, pokud jsou, či na jiné koncepční změny vyvolané rekodifikací.

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 vymezení 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 ekonomická přiměřenosti.
- Pravidla budou obecná (typu „*Pro stavby, s výjimkou staveb dočasných na dobu nejvýše jednoho roku, se zřizují parkovací a odstavná stání vozidel a jízdních kol o dostatečné kapacitě, pokud to charakter území nebo stavby nevyklučuje. Kapacity parkovacích stání pro stavby mohou být zajištěny v rámci společně řešeného celku.*“). 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 pro dané konkrétního ustanovení prováděcího právního předpisu tento 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.
- 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, jebož 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 (příčemž 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 nákup.

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:

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 sponzorovat); 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 12: Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1

Náklady
Na straně ČAS
– Náklady na technické řešení
– Pravidelná aktualizace a údržba
– Revize norem – zde je předpokládána spoluúčast státu
Na straně státu
– Sponzoring přístupu k technickým normám

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

Náklady na technické řešení

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

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.

Revize norem

U této kategorie jednorázových nákladů je předpokládána finanční spoluúčast státu. Jedná se o náklady na vytvoření databáze. Pro tvorbu databáze bude třeba zasmulvnit 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. Tito odborníky určí, které požadavky budou povinné pro účely stavebních předpisů a budou začleněny do databáze.

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 ČAS odhadovány na přibližně 10 mil Kč.

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 13: 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)
Sponzor hradí tuto částku za všechny potenciální uživatele, tedy 440 Kč krát 130 000 uživatelů	57 200 000,- Kč/rok

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). Zahrnuti jsou i členové profesních komor (ČKAIT, ČKA)

Výše uvedený odhad se může změnit v návaznosti na změnu počtu technických norem relevantních pro stavební předpisy. Řádově je možné počítat s odchylkou \pm 10 mil. Kč, pokud se

například budou publikovat pouze některé články norem.

Účelem Varianty 1 je mít technické normy transparentně shromážděny na jednom místě tak, aby stavebním úřadům a soudům bylo zřejmé, dodržování kterých 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 principu 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).

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 na vyšší právní jistotu navázanými (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.

Technické řešení je již hotové, reálně funguje v případě přístupu k normám na elektronickou

fakturu. V tomto případě jde 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 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.¹⁷

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, Evidence staveb a rozhraní na další IS veřejné správy a ze 4 samostatných IS (Evidence územních a stavebních postupů, Evidence elektronických dokumentací, IS pro územní plánování - Národního geoportálu územního plánování a IS Digitální mapy veřejné správy (dále též „DMVS“)).

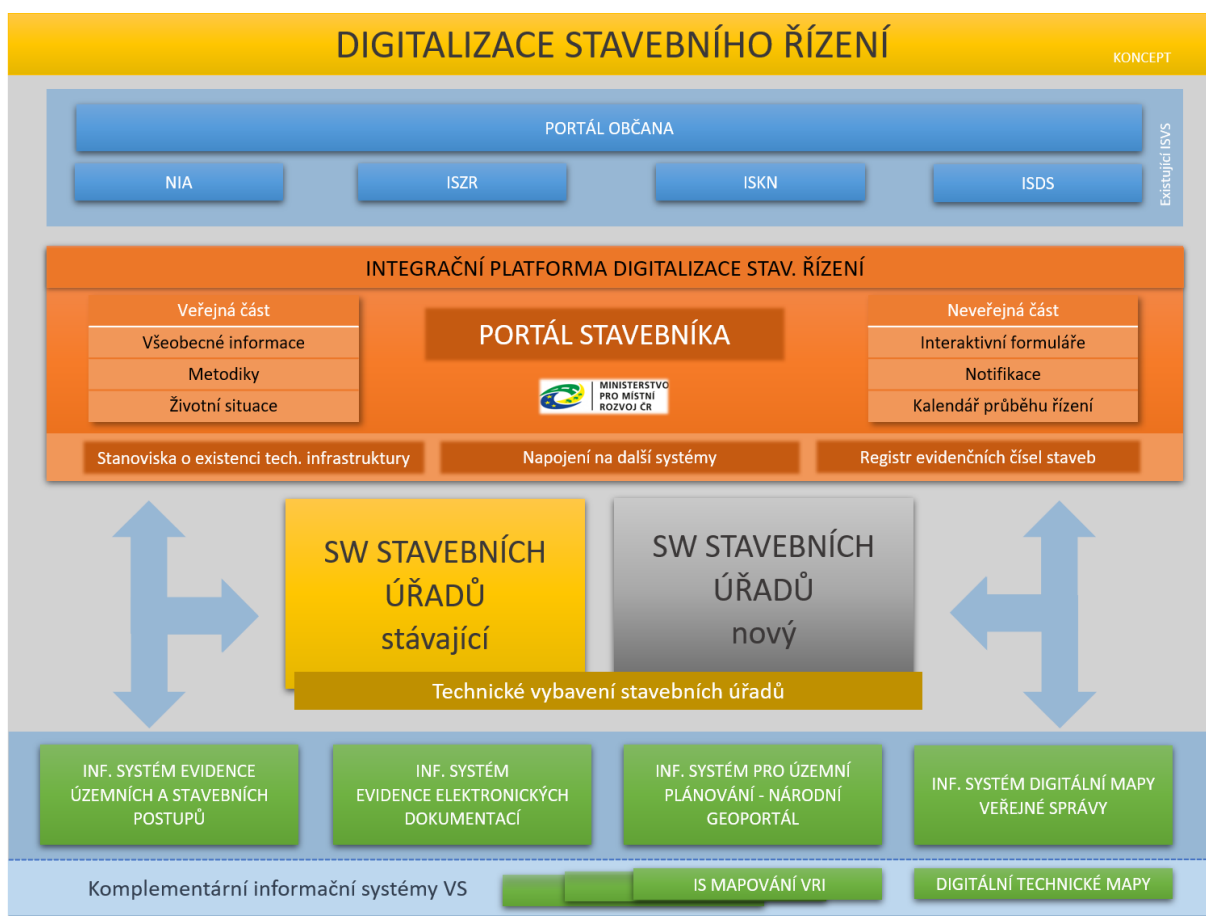
Při návrhu nové struktury bylo cílem poučit se z minulých chyb i jiných rezortů, kdy se stavěly a soutěžily velké robustní systémy a výsledky byly ne vždy zcela uspokojivé. Proto MMR zvolilo cestu menších stavebních bloků, které bude možné v průběhu času modifikovat podle požadavků nové legislativy a 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 návrhu¹⁸ využít při prioritizaci jednotlivých komponent, např. v závislosti na skutečném vybudování dnes neexistujících komponent navrhovaného řešení (např. DMVS) nebo zaměřením se na nejproblematičtější 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.¹⁹ Co se týče rekonstrukce stavebního práva, koncepce ji reflektuje, nicméně není na ní závislá.

Obrázek 19: Schéma komponent DSŘ

¹⁷ Návrh realokace ESIF v souvislosti s realizací projektů digitalizace stavebního řízení a územního plánování v České republice. MMR, srpen 2019

¹⁸ 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

¹⁹ 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



Zdroj: MMR

Nová struktura by dle MMR měla využít toho, co dnes funguje, a toto jádro doplnit novými stavebními kameny. Za základní kámen lze dnes považovat informační systémy, které jsou implementovány na stavebních úřadech. Dle informací MMR zhruba 80 – 90 % stavebních úřadů disponuje nějakým softwarem (dále též „SW“). Pojem *nějaký* byl v předchozí větě uveden záměrně. Nicméně tento SW je postaven dle platné legislativy, tj. je možné se o něho v první fázi opřít.

Pro urychlení procesů budou zavedena centralizovaná úložiště dat s příslušnými IS. Úložiště budou rozdělena do čtyř komponent, a to z toho důvodu, aby se v budoucnu mohl o každou jiný subjekt. U centrálních úložišť s technickými digitálními mapami lze např. počítat s kraji jako správci, digitální úložiště správních rozhodnutí by mohl spravovat orgán s kompetencemi v oblasti veřejné stavební správy.

První komponentou bude Informační systém evidence územních a stavebních postupů. Tento IS zajistí 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 plány a zároveň realizace 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 (IS pro územní plánování a správu územních plánů). Jeho hlavní úlohou bude zpřístupnit veškeré výstupy územně plánovací činnosti orgánů územního plánování a regionálního rozvoje v ČR v jednotném datovém formátu 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 bezešvé, nebudou fragmentované tak, jak je tomu dnes (dle slov některých investorů „barevné omalovánky“).

Posledním segmentem bude IS DVMS („digitální technická mapa ČR“). Dle názvu by mělo jít o mapu, nicméně věcnou náplní se bude jednat i o databázi vlastníků technické infrastruktury, která by měla sloužit jako podpůrný nástroj pro rychlou orientaci stavebníka, ale i stavebního úřadu, při výběru dotčených subjektů (vlastníci, provozovatelé či správci technické a dopravní infrastruktury), jež musí být v souvislosti s plánovaným záměrem osloveny²⁰. DMVS bude tvořena propojením katastrální mapy, ortofotomapy a digitálních technických map (DTM)²¹ krajů. Informační systém DMVS bude informačním systémem veřejné správy. Správcem tohoto informačního systému bude Český úřad zeměměřický a katastrální. Jedná se co do obsahu o časově a finančně nejnáročnější datové úložiště, jehož naplnění konkrétními daty předpokládá zapojení státní správy, samosprávy, právnických i fyzických osob vlastnících podklady týkající se technické a dopravní infrastruktury.

Integraci jednotlivých komponent a rovněž napojení na již existující IS veřejné správy bude zajišťovat centrální informační systém. Kromě integrační funkce bude v rámci tohoto informačního systému fungovat několik subsystémů:

- Portál stavebníka – ten bude součástí rodiny portálů veřejné správy pod jednotným design manuálem²² a základní komunikační platformou, která umožní prostřednictvím interaktivních formulářů komunikaci se stavebními úřady a úřady územního plánování a vzdálený přístup oprávněným osobám podle rozsahu jejich práv nahlížet do spisu stavebních úřadů a do digitálních úložišť;
- Evidence staveb (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 předmětnou stavbu provázet po celou její existenci;
- Podatelna pro získání stanoviska o existenci technické infrastruktury – bude prostředím pro komunikaci mezi stavebníkem a vlastníky technické infrastruktury a na základě integrace s IS

²⁰ Je rozdíl, když investor staví rodinný dům a obesílá až desítky potenciálních subjektů, které by měly vydat své vyjádření, nebo obešle tři, které jsou relevantní.

²¹ DTM je zdrojem informací, které slouží zejména pro účely územního plánování, přípravy, umístění, povolování a provádění staveb, poskytování informací o životním prostředí podle zákona o právu na informace o životním prostředí a poskytování údajů o fyzické infrastruktuře podle zákona o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací.

²² Portál stavebníka bude vytvořen dle konceptu MV, aby uživatel nemusel hledat menu, kontakty či jiné položky na různých místech a mohl pracovat intuitivně s tím, že ať si vybere jakýkoli Portál, vždy najde tu správnou informaci na stejném místě. Portál bude nabízet další sdílené služby, ať už to bude napojení na základní registry, další pasportní úlohy či národní certifikační autoritu atd.

DMVS bude obsahovat přehled vlastníků, provozovatelů a správců technické infrastruktury, včetně údajů o tom, v jakém území působí a plní své povinnosti, což je mimo jiné podstatné pro určení a identifikaci subjektů, jejichž vyjádření je nezbytné pro stavební řízení.

Jak bylo uvedeno výše, 80 - 90 % stavebních úřadů je vybaveno nějakým softwarem. Ne vždy dle konzultací vybavení stavebních úřadů odpovídá parametrům pro možnost zavedení DSŘ. Tj. počítá se s tím, že součástí digitalizace bude muset být i dovybavení stavebních úřadů či zajištění dostatečné konektivity. Doplněno by mělo být potřebné technické vybavení (hardware) stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Dále budou stavební úřady potřebovat vlastní software, tj. agendový informační systém včetně elektronického systému spisové služby vedený v souladu s požadavky § 63 odst. 3 zákona o archivnictví a spisové službě, a jeho propojení do dalších informačních systémů veřejné správy (zejména informačního systému základních registrů, informačního systému katastru nemovitostí, informačního systému datových schránek, Národní identitní autority a dalších).

Proces je již nastartován.

- V prosinci 2018 vznikl Pracovní výbor pro digitalizaci stavebního řízení pod Radou vlády pro informační společnost (RVIS) s pracovními skupinami dle oblastí z obrázku výše a třemi podskupiny, a to pro legislativu (protože každý nástroj musí mít oporu v zákoně), architekturu (vše musí být nastaveno dobře technicky a funkčně) a pro financování.
- Na půdě PSP ČR byla zřízena Pracovní skupina pro digitalizaci stavebního řízení a územního plánování.
- V rámci MMR je zřízena skupina pro digitalizaci v rámci rekodifikace veřejného stavebního práva a digitální rada MMR (malá rezortní obdoba RVIS).
- Pracovní skupina RVIS a ČÚZK připravily návrh novely zákona o zeměměřičství, stavebního zákona a zákona o základních registrech ZR pro DTM.
- Vše Pracovní skupina RVIS bylo předloženo jako poslanecký návrh zákona, sněmovní tisk č. 525.²³
- 24. 7. 2019 vláda návrh zákona projednala a vyjádřila souhlas.
- 25. 9. 2019 byl návrh zákona projednán PSP ČR v 1. čtení. Následně bylo přikázáno projednat návrh ve Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj.
- Pracovní skupina RVIS připravila a rozeslala pozměňovací návrh pro celou oblast DSŘ, který v sobě zahrnuje legislativní úpravu nejen DTM, resp. DMVS, ale také dalších komponentů konceptu DSŘ, a který byl projednán s náměstkou MMR. Návrh byl předán Výboru PSP ČR pro veřejnou správu a regionální rozvoj.
- Dne 7.11.2019 byl panem poslancem Kupkou načten komplexní pozměňovací návrh do systému Poslanecké sněmovny PČR.
- Jednání výboru proběhlo 14. 11. 2019. Schválení komplexního pozměňovacího návrhu umožnilo projednání návrhu zákona ve druhém čtení na plénu sněmovny dne 26. 11. 2019.
- Účinnost většiny navrhovaných změn se navrhuje k 1. 7. 2023. Délka legisvakční lhůty je navržena s ohledem na to, aby bylo možné vybudovat potřebné IS, zaškolit příslušné

²³ <http://www.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?o=8&T=525>

pracovníky správních úřadů a vybavit je potřebnou výpočetní technikou a připravit zástupce dotčených autorizovaných profesí.

- Návrh reflektuje paralelně připravovanou rekodifikaci 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 evropských fondů však není vhodné vyčkávat s přijetím právní úpravy DSŘ až na připravovanou rekodifikaci.
- Paralelně je připravován návrh vyhlášky o náležitostech DTM.²⁴
- Je vypracován dokument k architektuře a je zpracován základní rámec financování.

Rámec financování se opírá o realokaci finančních prostředků z evropských fondů, původně určených pro budování širokopásmového internetu, pro které bylo původně alokováno 14 mld. Kč. Z těchto 14 mld. Kč by přibližně polovina sumy měla být určena na rekultivaci uhelných regionů. Projekt DTM by mohl získat 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 14: Rozpočet projektu 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 ²⁵	347	80	23 %	250	72 %	17	5 %
IS evidence rozhodnutí ²⁶	198	51	26 %	137	69 %	10	5 %
IS pro správu projektových dokumentací ²⁷	248	64	26 %	171	69 %	13	5 %
Národní geoportál územního plánování ²⁸	199	46	23 %	143	72 %	10	5 %
Celkem	992	241		701		50	

Zdroj: ICTU

** 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 20: Financování dalších komponent DSŘ

²⁴ RVIS, PV Digitalizace stavebního řízení, PS pro financování – 2. přípravné jednání (upraveno dle výsledku jednání), MMR, listopad 2019

²⁵ Portál stavebníka, utility report, integrační platforma, registr evidenčních čísel staveb

²⁶ Datové úložiště rozhodnutí, kolaudací a vyjádření dotčených orgánů

²⁷ Datové úložiště projektové dokumentace

²⁸ Datové úložiště územní plány - geoportál

Komponenta	Žadatel	CZV mil Kč	Zdroj
IS Evidence správních aktů IS pro správu projektových dokumentací IS pro ÚP - Národní geoportál ÚP Integrační platforma – portál stavebníka (vč. registru ev.č. staveb, interaktivních formulářů)	MMR	992	IROP – realokace
DMVS	ČÚZK	230	IROP – realokace
Mapování VRI	ČTÚ	20	IROP – realokace
DTM	Kraje, správci DI/TI	2353	OP PIK
ISSI (dříve ISTI)	MV	~100	IROP – 26. výzva
Zvýšení kapacity CMS	MV	??	IROP 2021+ *
IS pro standardizaci BIM	MPO		??

Pozn.: 1/ Vedle výše uvedených jednorázových pořizovacích nákladů je nutno počítat také roční provozní náklady, velmi hrubým odhadem 20 % pořizovacích nákladů ročně. 2/ DSŘ: 988 mil. Kč realokace + 234 mil. Kč národní zdroje = 1 222 mil. Kč; DTM: 2 000 mil. Kč evropské zdroje + 353 mil. Kč národní zdroje = 2 353 mil. Kč; IS Mapování VRI 16 mil. Kč realokace + 4 mil. Kč národní zdroje = 20 mil. Kč

* Již v návrhu IROP

Zdroj: RVIS, PV Digitalizace stavebního řízení, PS pro financování – 2. přípravné jednání (upraveno dle výsledku jednání), MMR, listopad 2019

Obrázek 21: Podpora zavádění nových standardů DSŘ

Komponenta	Žadatel	CZV mil Kč	Zdroj
Aktualizace ÚP na jednotný standard	Obce, kraje	600 *	???
Podpora zavádění BIM v podnicích	Podniky	?? **	OPK 2021+

* Potřeba pro využití přínosů DSŘ, vč. automatizace rozhodování atd.; bude upřesněno studií proveditelnosti pro vytvoření IS národního geoportálu územního plánování a objednávkou na ověření standardu vybraných částí ÚP, která bude sloužit k ověření náročnosti úpravy stávajícího ÚP dle připraveného standardu. Oba výstupy by měly být vytvořeny do konce roku 2019.

** Bude potřeba doplnit do návrhu operačního programu.

Zdroj: RVIS, PV Digitalizace stavebního řízení, PS pro financování – 2. přípravné jednání (upraveno dle výsledku jednání), MMR, listopad 2019

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 „jedním z nejnekválnějších 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 cílem 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. 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

Návrh variant řešení:

Varianta 0: Zachování současného stavu

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 rekonstrukci zajištěny, bude provedena soutěž o návrh, která upřesní náklady na nový agendový IS. Aktuálně odhad ceny nového SW stavebních úřadů po rekonstrukci činí 250 mil. Kč. Jde o fixní pořizovací náklady na nový IS pro veřejnou stavební správu, které by dle konzultací s ICTU neměly záviset na počtu pracovišť atp. a neměly by se příliš změnit (tento odhad byl označen odborníky v dané oblasti jako odpovídající).

Výše uvedená částka obsahuje pořizovací náklady bez provozních výdajů. U této položky lze dle konzultací počítat s náklady na údržbu HW i SW ve výši cca 15 % z pořizovací ceny. K této částce by ještě mohly přibýt náklady na provoz infrastruktury, posílení konektivity (vysokorychlostní internet 100 Mbps – cca 5 000 Kč/měsíc²⁹).

Další varianty mohou počítat ne s pořízením nového IS, ale s legislativním upgradem stávajících agendových IS (Vita, Vera, Marbes atd.), příp. se souběhem nového IS a původních IS dle časových harmonogramů DSŘ versus rekonstrukce. Náklady na zajištění potřebného využití stávajících agendových IS nelze nyní dle konzultovaných stran odhadnout.

K tomuto jsou třeba ještě jednorázově přičíst (dle jejich reálné distribuce v čase) náklady na migraci existujících dat v případě přechodu na nový systém. Tuto částku se v rámci konzultací žádná z dotčených stran nespecifikovala.

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 DSŘ, které by mělo být následující:

- Výkonný počítač, klávesnice, myš, monitor velký a monitor standardní;
- Vybavení jednací místnosti SÚ (dataprojektor, promítací plátno, notebook);
- Skener - digitalizace bude zaváděna v etapách a po tu dobu, kdy bude mít stavebník volbu podání žádosti nebo PD buď digitálně nebo v listinné formě; bude třeba, aby pro potřebu digitálního zpracování byl dokument převeden z listinné do digitální formy;
- Plotr;
- Notebook, tablet – v počtu min. dvou kusů na úřad (pro kontrolní prohlídky, veřejná jednání atp.);
- Kopírka;
- Fotoaparáty;
- Čtečka čárového nebo QR kódu;
- Přístup do ASPI (zákony v aktuální elektronické podobě);
- Prohlížeče PDF, BIM a dalších formátů.

Tabulka 15: Odhad průměrných cen dle zkušeností MMR

Vybavení	Cena	Komentář
Výkonný počítač a příslušenství	34 000	

²⁹ Je otázka, s jakými parametry konektivity by si úřady vystačily bez rekonstrukce a zda tato částka (maximálně však změna oproti současnému stavu) je vyvolána změnou právních předpisů či by k jejímu vynaložení muselo dojít i v situaci bez rekonstrukce veřejného stavebního práva.

Vybavení jednací místnosti	39 000	
Skener	0	scanner součástí kopírky
Plotr	30 000	formát A1
Notebook, tablet	23 000	cena za jeden notebook
Kopírka	90 000	A3, barevná, síťový tisk a skenování
Fotoaparáty	0	součást mobilního telefonu
Čtečka čárového nebo QR kódu	1 000	
Přístup do ASPI		
Prohlížeče PDF, BIM a dalších formátů	0	prohlížeče většinou zdarma
S tím související zaškolení relevantních pracovníků	3 000	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. Varianta 1 tak spolu s celou DSŘ

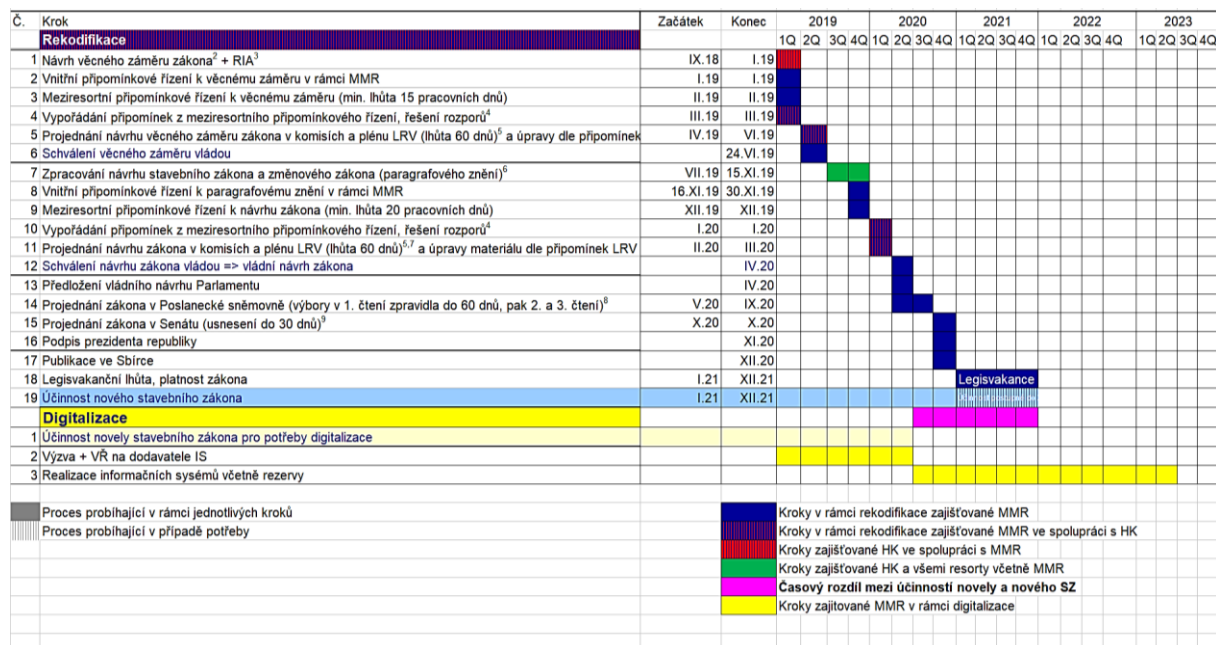
- zjednoduší souběžnou práci všech orgánů veřejné moci podílejících se na výkonu agend podle stavebního zákona;
- zvýší uživatelský komfort všech účastníků i orgánů veřejné moci;
- zlepší kontrolu nakládání s dokumenty včetně jasně zachycení odpovědnosti konkrétních osob za konkrétní úkony;
- zvýší kompletnost spisů;
- vytvoří efektivní nástroj kontroly procesních postupů veřejné správy a pojistku proti zneužití procesního práva;
- umožní 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;
- při zavedení služby hlídání psa na Portálu stavebníka umožní každému sledování postupu pořizování územně plánovací dokumentace a vlastníkům sousedních pozemků a vlastníkům dopravní a technické infrastruktury oznamování zahajovaných řízení podle tohoto zákona atp.

Ve finále pak dojde k realizaci obecných přínosů výše.

Výše nákladů a přínosů bude záviset na tom, jak se skutečně protnou procesy DSŘ a rekodifikace. Předpokládaný a navrhovaný vývoj je zachycen na obrázku níže. Dle návrhu by zjednodušeně řečeno rekodifikace měla předcházet dokončení DSŘ, tj. legislativní rámec by měl být znám ve chvíli vývoje IS v rámci DSŘ. Optimálnějším scénářem by byla situace nabytí účinnosti nového stavebního zákona před vyhlášením soutěže na dodavatele IS. Toto řešení však nelze realizovat, neboť proces DSŘ je třeba začít co nejdříve z důvodu zapojení evropských

zdrojů do financování (zdůvodnění výše). Časový rámec pro přípravu legislativy v rámci rekonstrukce je již nyní velmi napjatý, tj. urychlit tento proces též nelze. Je vázán zněním usnesení vlády.

Obrázek 22: Předpokládaný harmonogram rekonstrukce versus DSŘ



Zdroj: MMR

Možné scénáře a jejich rozdíly (viz text nevyznačený kurzívou) z pohledu vybavování příslušných úřadů SW a HW ilustruje následující tabulka. Tyto scénáře neuvádíme jako varianty, ale jako součást identifikace možných rizik, protože jak bylo uvedeno výše, časový harmonogram obou akcí je již daný. Navíc varianta MTZ rekonstrukce → DSŘ se jeví jako nejlogičtější (prvním krokem bude materiální zajištění úřadů, druhým krokem pak rozjezd procesu digitalizace).

Tabulka 16: Časové souvislosti rekonstrukce (MTZ rekonstrukce³⁰) a DSŘ

MTZ rekonstrukce → DSŘ	MTZ rekonstrukce ≈ DSŘ	DSŘ → MTZ rekonstrukce
<p>Potřeba zajistit SW stavebních úřadů a DO v období dokončení MTZ rekonstrukce do 30. 6. 2023 (viz obr. výše):</p> <p>Stávající agendové IS budou předány na NSÚ na základě dohody s obcemi³¹. Jejich přizpůsobení novým předpisům bude vyžadovat mimořádnou platbu za licence, kterou vynaloží NSÚ. V mezidobí nebudou napojeny na centrální IS DSŘ. Využívány budou do 1. 7. 2023. Úprava funkčnosti bude</p>		<p>Potřeba zajistit přizpůsobení SW stavebních úřadů novým komponentám DSŘ v období od 1. 7. 2023 do dokončení realizace MTZ rekonstrukce:</p> <p>Stávající agendové IS (Vita, Vera, Marbes atd.) bude třeba od 1. 7. 2023 upravit a napojit na centrální IS DSŘ. Využití do doby zahájení činnosti procesů dle NSZ. Úprava funkčnosti bude řešena na komerční bázi stávajícími poskytovateli (legislativní upgrade).</p>

³⁰ Realizace materiálně-technického zabezpečení rekonstrukce (MTZ rekonstrukce = příprava nové kapitoly SR - NSÚ)

³¹ K předání výpočetní techniky z majetku obce může dojít pouze vzájemnou dohodou, a to odkoupením, pronájmem nebo kombinací obou variant. V případě, kdy nedojde k dohodě s ÚSC, výdaje budou muset být hrazeny ze SR ve prospěch NSÚ (např. nákup nových licencí stávajícího agendového IS).

řešena na komerční bázi stávajícími poskytovateli. Převody licencí z ÚSC na NSÚ, případně dělení licencí, pokud jsou tyto SW využívány také pro samostatnou působnost obcí, a smluvní zajištění legislativního upgradu bude nutno řešit v rámci rekonstrukce a vybavování stavebních úřadů.

Potřeba zajistit SW stavebních úřadů od 1. 7. 2023:

Paralelně s předchozí fází musí být na MMR vyvíjen a financován nový agendový IS, který bude po spuštění DSŘ zapojen do struktury viz Obrázek 19. Využíván bude po 1. 7. 2023. Návrh IS bude řešen samostatným projektem MMR (soutěž o návrh) s následným převodem tohoto nového agendového IS na NSÚ dle příslušných ustanovení nového stavebního zákona.

Řešit bude třeba dobůh řízení započatých před 1. 7. 2023 a buď 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 využití stávajících agendových IS na NSÚ 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, SW elektronického archivu, ekonomický systém, právní systém, GIS, CAD, atd.

Potřeba zaškolit pracovníky stavebních úřadů a DO na obsluhu upravených stávajících agendových IS.

Potřeba zaškolit pracovníky stavebních úřadů na obsluhu nového agendového IS

Potřeba zajistit SW stavebních úřadů:

Nový agendový IS, který bude po spuštění DSŘ zapojen do struktury viz Obrázek 19. Návrh IS bude řešen samostatným projektem MMR (soutěž o návrh).

Řešit bude třeba dobůh řízení započatých před 1. 7. 2023 a buď 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 předání²² stávajících agendových IS na NSÚ, včetně dat, které SÚ vyprodukovaly při výkonu činnosti 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, SW elektronického archivu, ekonomický systém, právní systém, GIS, CAD, atd.

Potřeba zajistit SW stavebních úřadů po dokončení realizace MTZ rekonstrukce:

Nový agendový IS, který bude po spuštění DSŘ zapojen do struktury viz Obrázek 19. Návrh IS bude řešen samostatným projektem MMR (soutěž o návrh).

Řešit bude třeba dobůh řízení započatých před 1. 7. 2023 a buď 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 předání²³ stávajících agendových IS na NSÚ, včetně dat, které SÚ vyprodukovaly při výkonu činnosti 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, SW elektronického archivu, ekonomický systém, právní systém, GIS, CAD, atd.

Potřeba zaškolit pracovníky stavebních úřadů a DO na obsluhu upravených stávajících agendových IS.

Potřeba zaškolit pracovníky stavebních úřadů na obsluhu nového agendového IS.

Potřeba zabezpečit HW vybavení a konektivitu SÚ v období od 1. 7. 2023 do dokončení realizace MTZ rekodifikace (zajistí stávající stavební úřady – např. financování prostřednictvím účelové dotace ze státního rozpočtu³⁴; formou účelového navýšení příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti³⁵; nebo zajistí MMR formou zápůjčky v rámci přípravy nové kapitoly financování NSÚ).

Vzhledem k tomu, že základní výpočetní technika SÚ není vždy na dostatečné úrovni, potřebné dovybavení SÚ.

Stejným způsobem bude třeba SÚ dovybavit dodatečnými komponentami potřebnými pro DSŘ jako druhý monitor pro každého úředníka, čtečka čárového nebo QR kódu, plotr, velkoformátový skener.

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, velkoformátový skener). NSÚ musí být též od počátku vybaven běžnou kancelářskou technikou, jako kopírka, vnitřní datová síť, telefony, mobilní telefony atd.

Při budování SÚ je potřeba od počátku zabezpečit konektivitu k internetu, která bude kapacitně postačovat také pro pozdější využití DSŘ (100Mbps).

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, velkoformátový skener). NSÚ musí být též od počátku vybaven běžnou kancelářskou technikou, jako kopírka, vnitřní datová síť, telefony, mobilní telefony atd.

Při budování SÚ je potřeba od počátku zabezpečit konektivitu k internetu, která bude kapacitně postačovat také pro pozdější využití DSŘ (100Mbps).

Potřeba zabezpečit HW vybavení a konektivitu stavebních úřadů po dokončení realizace MTZ rekodifikace

Bude potřeba NSÚ od počátku vybavit základní výpočetní technikou, která bude splňovat technické parametry pro DSŘ. Zejména delimitovat stavebními úřady pořízenou techniku, resp. stáhnout stavebním úřadům zapůjčenou výpočetní techniku. NSÚ musí být též od počátku vybaven běžnou kancelářskou technikou, jako kopírka, vnitřní datová síť, telefony, mobilní telefony atd.

Při budování SÚ je potřeba od počátku zabezpečit konektivitu k internetu, která bude kapacitně postačovat také pro pozdější využití DSŘ (100Mb).

³⁴ Příspěvek na výkon státní správy může mít formu účelové dotace (je tomu tak u agendy OSPOD. Tato dotace by potom měla samostatnou rozpočtovou položku ve státním rozpočtu a její rozdělení by spadalo do kompetence MMR. Adresnost a účelovost by byla ošetřena. Je třeba dořešit následný převod/přesun majetku z ní pořízeného. Vyžaduje administraci ze strany MMR a součinnost MF.

³⁵ Aby bylo možno následně delimitovat takto pořízenou techniku ze SÚ na NSÚ, je třeba způsob financování zakotvit přímo v připravovaném návrhu. Jako příklad obdobné právní úpravy odkazujeme na §4 zákona č. 314/2002 Sb., kterým byly zajištěny nezbytné finanční prostředky na realizaci 2. fáze reformy územní veřejné správy. Pokud by toto nepodchycovala legislativa, NSÚ by musel výpočetní techniku od obcí odkoupit, nebo pořídit znova; a tedy zaplatit již podruhé.

U prvního scénáře (MTZ rekodifikace → DSŘ) je třeba počítat s přechodným obdobím, kdy od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 nebudou v novém stavebním zákoně účinná ustanovení o DSŘ, přejatá ze sněmovního tisku 525. Procesy musí být do té doby řešeny technicky jako doposud, ale již v právním rámci nového stavebního zákona.

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 rekodifikace byla delší. V tom případě pak může nastat druhý či třetí scénář.

Ve druhém scénáři (MTZ rekodifikace ≈ DSŘ) budou nová řízení budou podléhat novým procesům dle nového stavebního zákona a budou probíhat digitálně.

Ve třetím scénáři (DSŘ → MTZ) bude realizace DSŘ dokončena dříve než MTZ rekodifikace. V tomto případě bude muset být v novém stavebním zákoně odložena účinnost ustanovení o zahájení činnosti nové institucionální a procesní struktury po datu 1. 7. 2023. Procesy do 30. 6. 2023 budou řešeny dosavadním způsobem dle současného stavebního zákona, od 1. 7. 2023 do zahájení činnosti nové institucionální a procesní struktury budou řešeny dle stávající procesní architektury současného stavebního zákona, avšak v digitální formě. V poslední řadě dojde k materiálně-technickému zabezpečení rekodifikace.

Výběr varianty:

Protože Varianta 1 je klíčovou součástí změny, která má vést k dosažení stanoveného cíle a je jedním z elementů DSŘ, je třeba zvolit tuto variantu. Její konkrétní nastavení bylo řešeno v rámci konzultací a pracovních skupin. Obecně je třeba variantu nastavit tak, aby byla v souladu se správním řádem³⁶ a jinými příslušnými předpisy.

Informačními systémy státní stavební správy budou tedy ve Variantě 1 dle výše uvedeného obrázku Portál stavebníka, Národní geoportál územního plánování, evidence správních úkonů, evidence elektronických dokumentací, informační systém identifikačního čísla stavby a informační systém stavebního úřadu. Správcem bude NSÚ. Podání se bude činit jako digitální úkon nebo v listinné podobě na formuláři, který NSÚ zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. Bude-li podáním projektová dokumentace nebo půjde-li o podání osoby, která má zpřístupněnu datovou schránku bez žádosti, bude možné podání učinit jen jako digitální úkon. Logicky půjde buď o osoby, které jsou zvyklé na elektronické podání ve druhém případě, v prvním případě byla tato možnost zvolena proto, že projektové dokumentace jsou v současné době vypracovávány v elektronické formě. Tato forma pak navíc umožní jejich jednoduchou distribuci na jednotlivé DO a další a výrazně šetří papír. Stavební úřad bude stavbám přidělovat identifikační číslo stavby. Zřídí se informační systém stavebního úřadu jako agendový informační systém, který bude sloužit k výkonu působnosti státní stavební správy.

³⁶ Např. 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 atd.

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.

V případě rozporu více veřejných zájmů by stavební úřad v odůvodnění uvedl, které rozporné veřejné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci, jak byl jejich rozpor posouzen a proč některý veřejný zájem převážil nad jiným, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných veřejných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany každého z rozporných veřejných zájmů. V případě rozporu veřejných zájmů se zájmy soukromými by stavební úřady porovnávaly závažnost všech takto v rozporu stojících zájmů s cílem zajistit spravedlivé řešení. Stavební úřad by pak v odůvodnění uvedl, které rozporné zájmy byly zjištěny, jejich význam ve vztahu k dané věci a jak byl jejich rozpor posouzen. Pokud by soukromý zájem převážil nad zájmem veřejným, musel by stavební úřad uvést, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení rozporných zájmů, a zda byly zachovány podstatné prvky ochrany dotčeného veřejného zájmu. V posledním možném scénáři, pokud by soukromý zájem musel ustoupit zájmu veřejnému, uvedl by stavební úřad, zda existuje jiné řešení z hlediska dotčených veřejných zájmů, které uspokojivě řeší zájmy soukromé.

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. 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.

Varianta 2: Automatické povolení

Pokud stavební úřad nerozhodne do 60 dnů od zahájení řízení nebo v prodloužené lhůtě, dojde v první den po uplynutí této lhůty k automatickému povolení záměru.

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

přepřacována 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 přepřacování dokumentace stojí 1/2 vypracování nové a že podíl případů, kdy byla v minulosti zamítnuta žádost o územní rozhodnutí či projektová dokumentace musela být přepřacována z jiných důvodů, je 50 %).

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

Varianta 2

Automatické povolení může být efektivním nástrojem předcházení nezákonné nečinnosti stavebního úřadu prvního stupně. Existence takto vygenerovaných rozhodnutí není cílem právní úpravy, ale pouze prostředkem k reálnému vynucení dodržování zákonem stanovených závazných lhůt. Z povahy věci půjde vždy pouze o následek nedodržení závazné zákonem stanovení lhůty stavebním úřadem v prvním stupni, ke kterému by s ohledem na princip legality výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy nemělo vůbec docházet. Tedy pokud stavební úřad nerozhodne do 60 dnů od zahájení řízení nebo v prodloužené lhůtě, dojde v první den po uplynutí této lhůty k automatickému povolení záměru.

S tímto krokem mohou být spojená určitá korupční rizika – úředník nebude chtít z nějakého důvodu rozhodnout, nechá proto marně uplynout příslušnou lhůtu. Toto riziko lze významně snížit např. následujícími prvky.

O vydání automatického povolení se vždy vyrozumí nadřízený správní orgán. Nebylo-li automatické povolení napadeno odvoláním, má toto vyrozumění povahu podnětu k zahájení přezkumného řízení. Tedy, i pokud automatické povolení není napadeno odvoláním, nadřízený správní orgán musí automatické povolení předběžně posoudit a lze-li mít důvodně za to, že automatické povolení je v rozporu s právními předpisy, zahájit přezkumné řízení. Pro účely posouzení automatického povolení nadřízeným správním orgánem je jeho vykonatelnost pozastavena.

Nadřízený správní orgán zahájí přezkumné řízení do 30 dnů po nabytí právní moci automatického povolení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že automatické povolení je v rozporu s právními předpisy. Nadřízený správní orgán zahájí přezkumné řízení vždy u automatického povolení, které a) se týká záměru EIA, b) se týká záměru podléhajícímu zákonu o integrované prevenci, c) vyžaduje odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nebo odnětí pozemků z plnění funkcí lesa, d) vyžaduje udělení výjimky ze zvláštní druhové a územní ochrany a ochrany památných stromů nebo odchylný postup při ochraně ptáků, kácení dřevin, nebo e) se týká kulturní památky.

Jestliže nadřízený správní orgán dojde k závěru, že automatické povolení je v rozporu s právními předpisy, a) automatické povolení nebo jeho část zruší a návrh nebo jeho část zamítne, nelze-li záměr povolit, nebo b) automatické povolení nebo jeho část změní.

Předpokládáme, že při správném vedení zaměstnanců a nastavení interních předpisů nebude k těmto případům docházet příliš často, příp. opravdu pouze v jednoduchých případech, kdy se stavební úřad nebude mít potřebu se vyjádřit, tj. nebude následně docházet k přezkumu. Při začlenění výše uvedených pojistek do právního předpisu minimalizujících riziko a případné náklady ve formě způsobených škod tak volíme i variantu 2. Nicméně v horizontu 2 – 3 let doporučujeme přezkum účinnosti a zhodnocení, v jakých případech dochází ke generování automatického rozhodnutí.

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.

OÚS 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 OÚS (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.

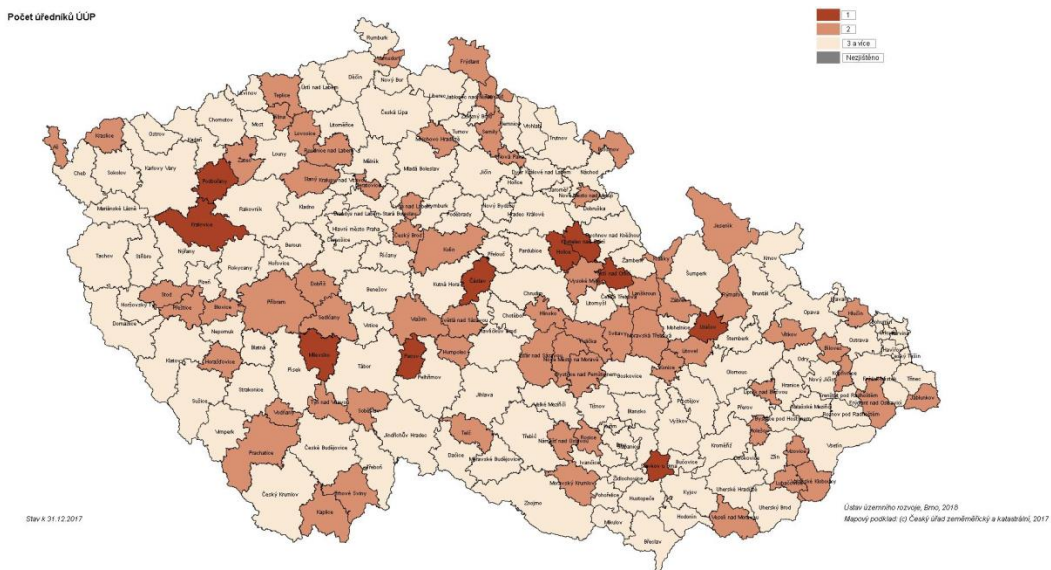
Ad d) Jiným stavebním úřadem podle § 16 SZ je:

- a) Ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů, které slouží nebo mají sloužit k zajištění obrany státu a jsou zřizovány Ministerstvem obrany nebo právnickou 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

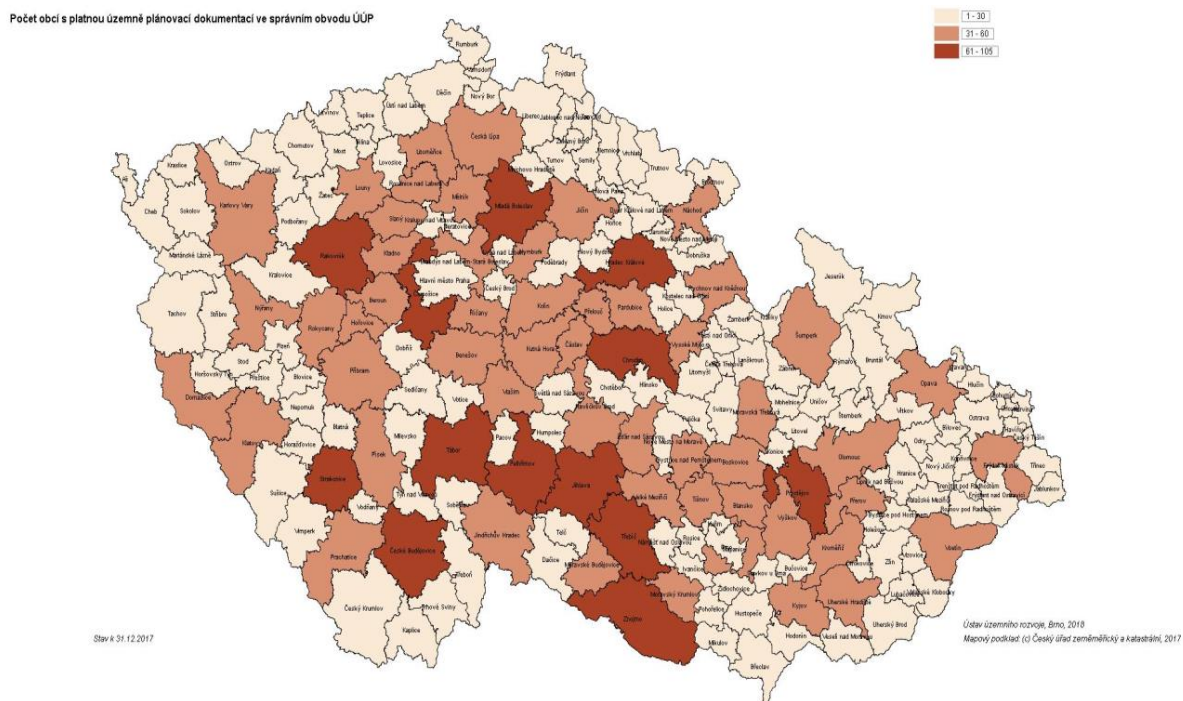
V ČR je 206 (spolu s úřadem v hl. m. Praze) úřadů územního plánování (ÚÚP) na OÚ ORP s celkovým počtem 803 úředníků a 691 úvazky (*tj. tyto se budou přesouvat v dále uvedeném poměru*).

Obrázek 23: Počet úředníků ÚÚP



Zdroj: ÚÚR

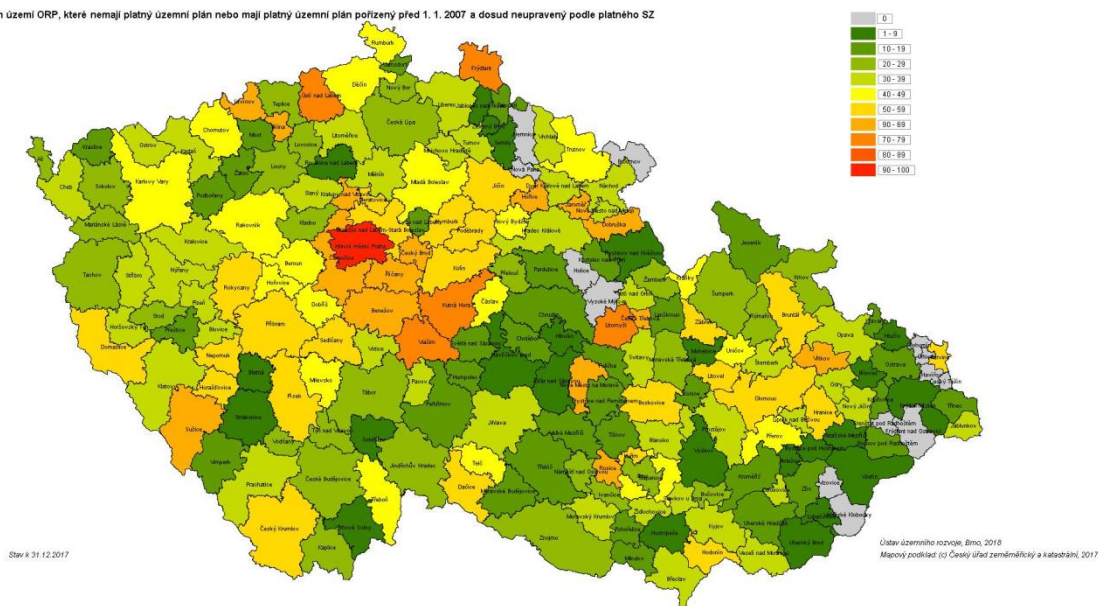
Obrázek 24: Počet obcí s platnou územně plánovací dokumentací ve správním obvodu ÚÚP



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 ORP, 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 (*ke přesunu v dále uvedeném poměru*).

OBEČNÉ 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 (*ke přesunu v dále uvedeném poměru*).

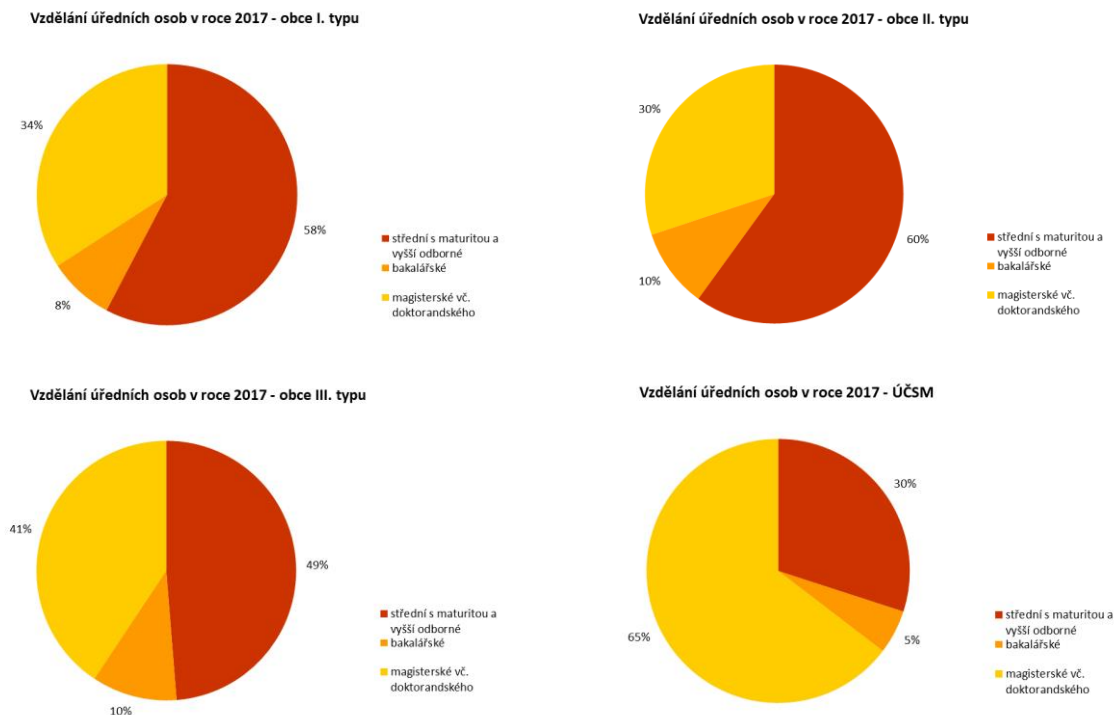
Tabulka 17: Počet úvazků na OSÚ

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 = 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 (76/72/68/69 procent v roce 2017).

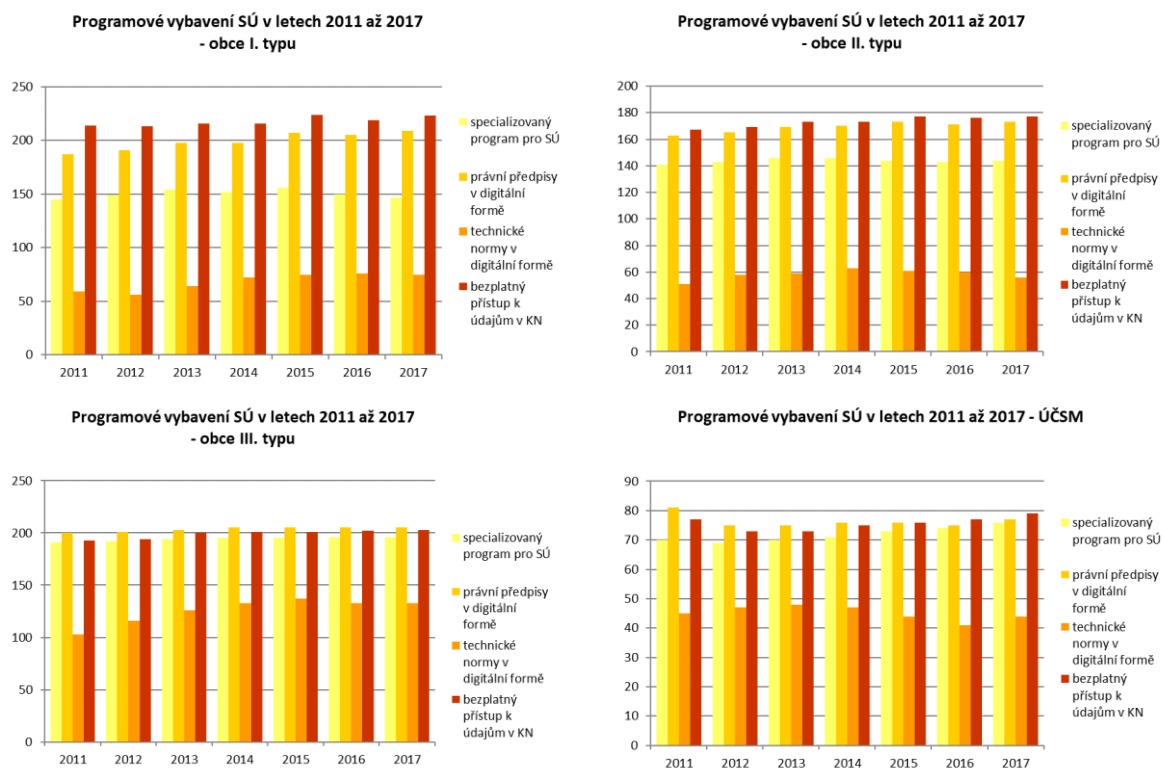
Graf 4: Struktura vzdělanosti úředních osob na OSÚ dle kategorie obcí



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

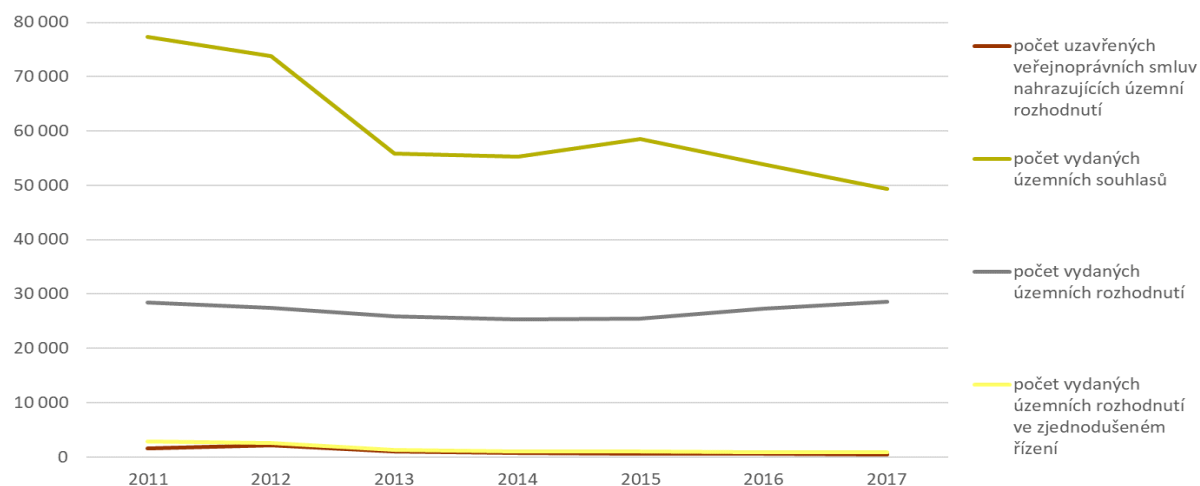


Zdroj: ÚÚR

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

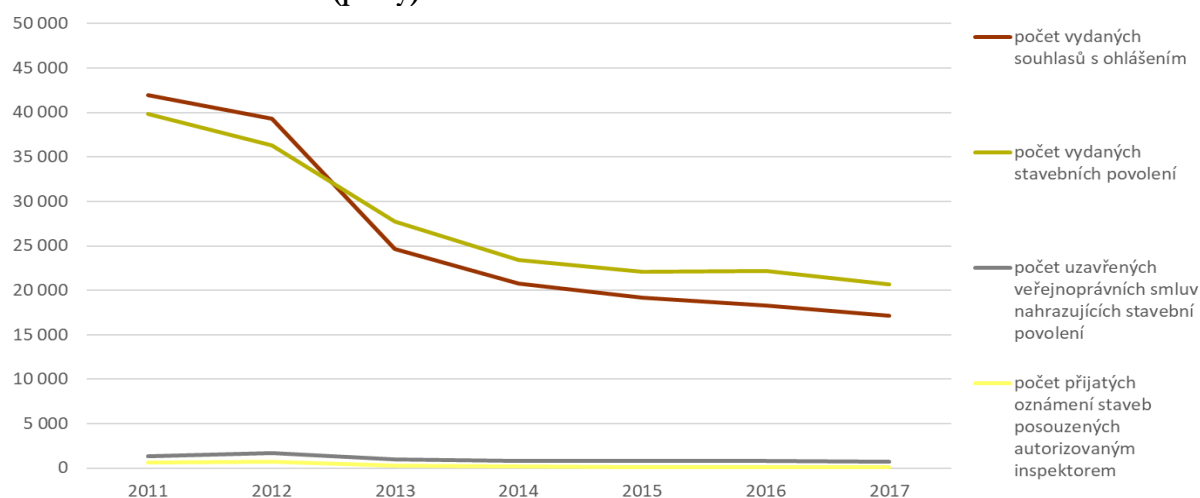
Následující grafy ilustrují činnost prvoinstančních OSÚ v kontextu základních údajů o stavebních pracích a dokončených bytech. Ze vzájemného porovnání by mělo být vidět, zda pokles vydaných příslušných rozhodnutí apod. nebyl způsoben uvolněním regulace (tj. vypuštěním povinnosti žádat o umístění/povolení 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: Umisťování staveb SÚ – vývoj (počty)



Zdroj: ÚÚR

Graf 7: Povolování staveb (počty)



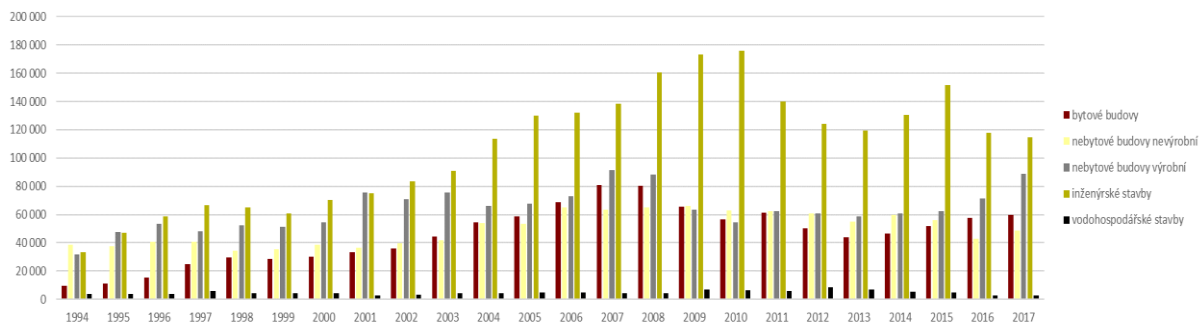
Zdroj: ÚÚR

Dle předchozích grafů došlo k největšímu poklesu počtu vydaných rozhodnutí v roce 2012.

Nicméně klesající tendence je dlouhodobá.

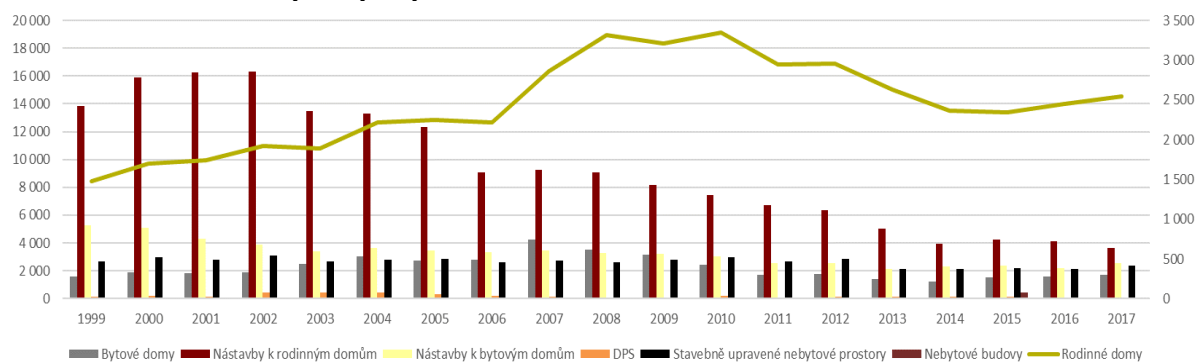
Následující graf zachycuje aktivitu stavebního sektoru, která od roku 2010 klesá s návratem k růstu v roce 2014 a opětovným poklesem od roku 2016. Počet dokončených staveb je pak výsledkem stavební aktivity, kterou sleduje s určitým zpožděním.

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



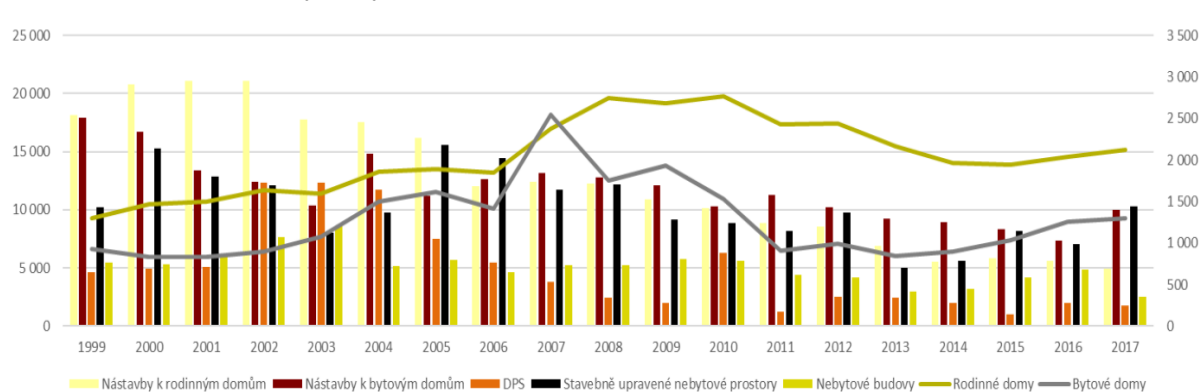
Zdroj: ČSÚ

Graf 9: Počet dokončených bytových budov



Zdroj: ČSÚ

Graf 10: Počet dokončených bytů

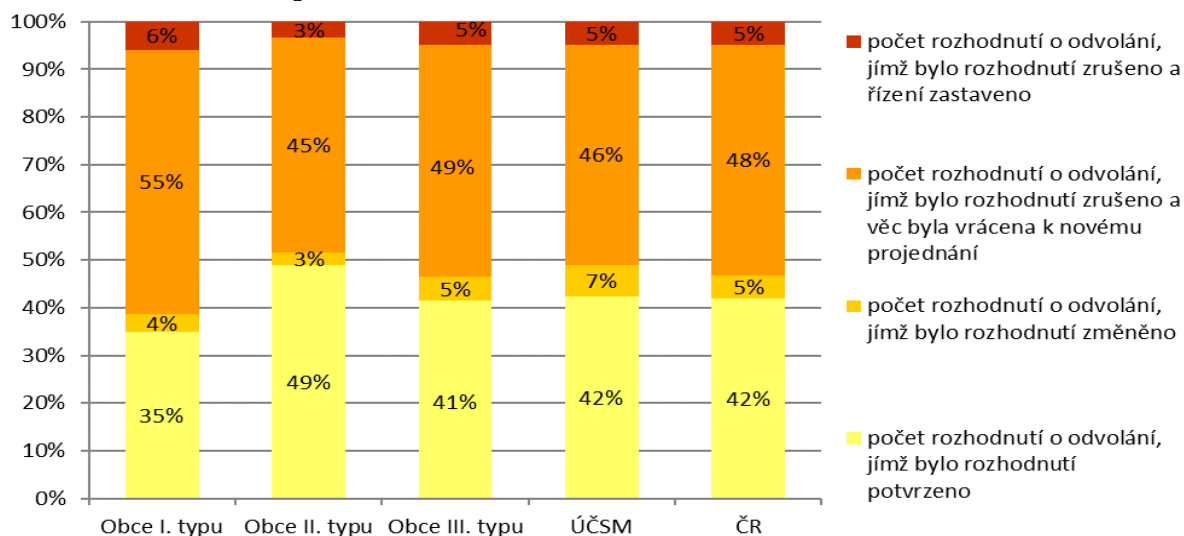


Zdroj: ČSÚ

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.

Graf 11: Odvolací řízení, prvoinstanční OSÚ 2017



Zdroj: ÚÚR

Druhoinstančních OSÚ je celkem 17. Zaměstnávají celkem 235 osob se 217 úvazky (*k přesunu v dále uvedeném poměru*).

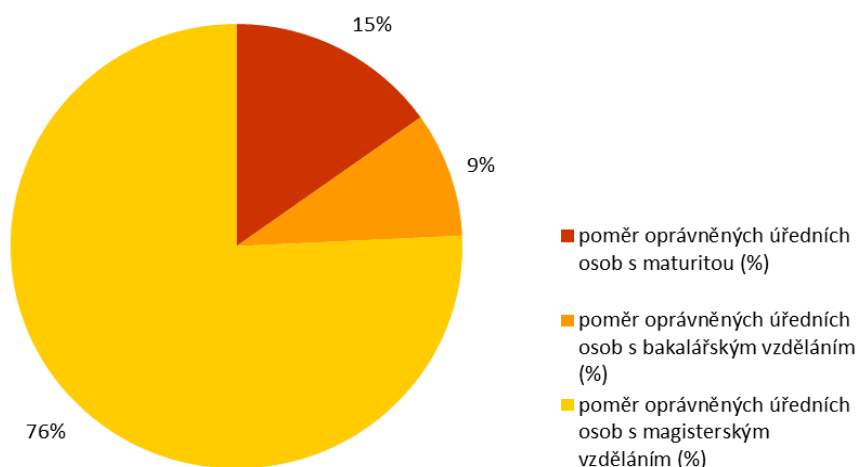
Tabulka 18: Druhoinstanční OSÚ (*k přesunu v dále uvedeném poměru*)

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

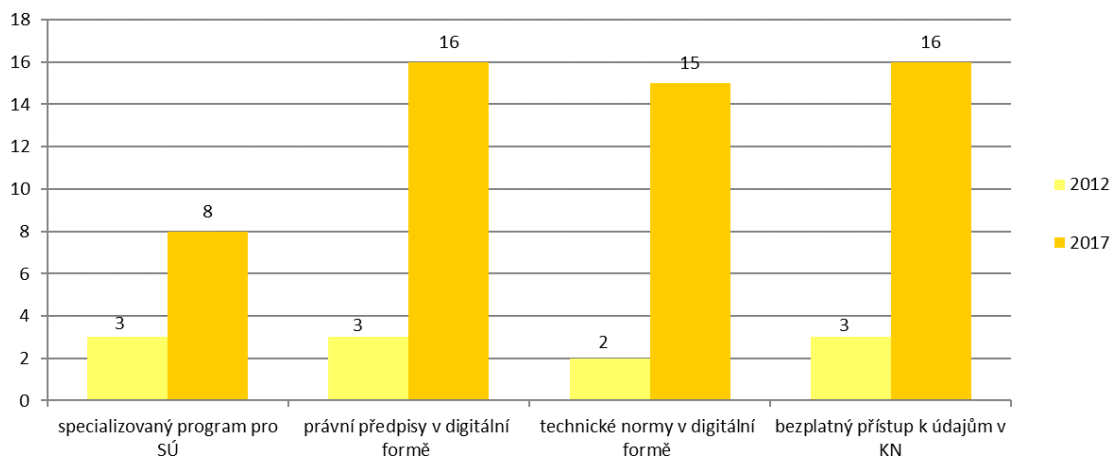
Vzdělání druhoinstančních OSÚ je v porovnání s prvoinstančními OSÚ výrazně vyšší, programové vybavení srovnatelné s úřady na větších obcích.

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) v dále uvedeném poměru 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 (*ke přesunu v dále uvedeném poměru*).

Tabulka 19: 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

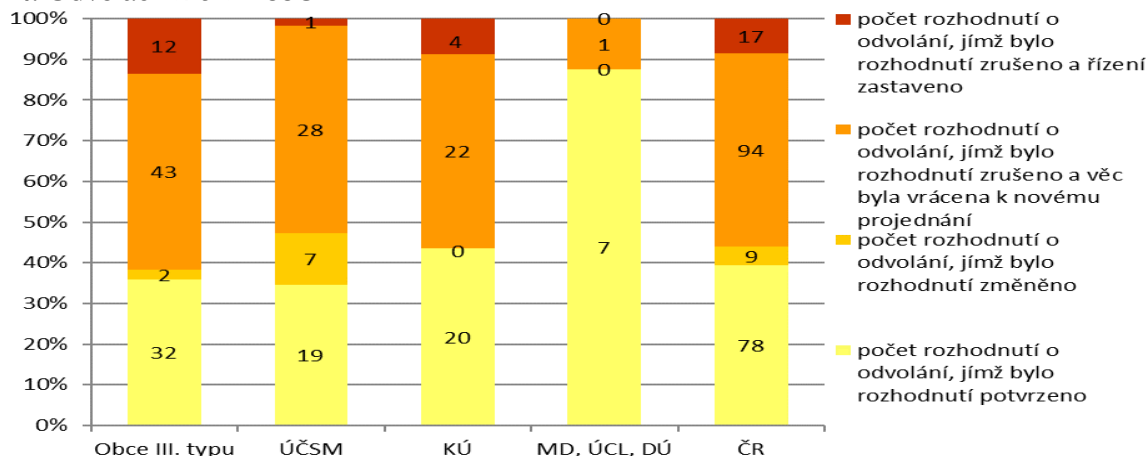
Tabulka 20: SSÚ – vodní díla (SSÚ – V) – počty zaměstnanců

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

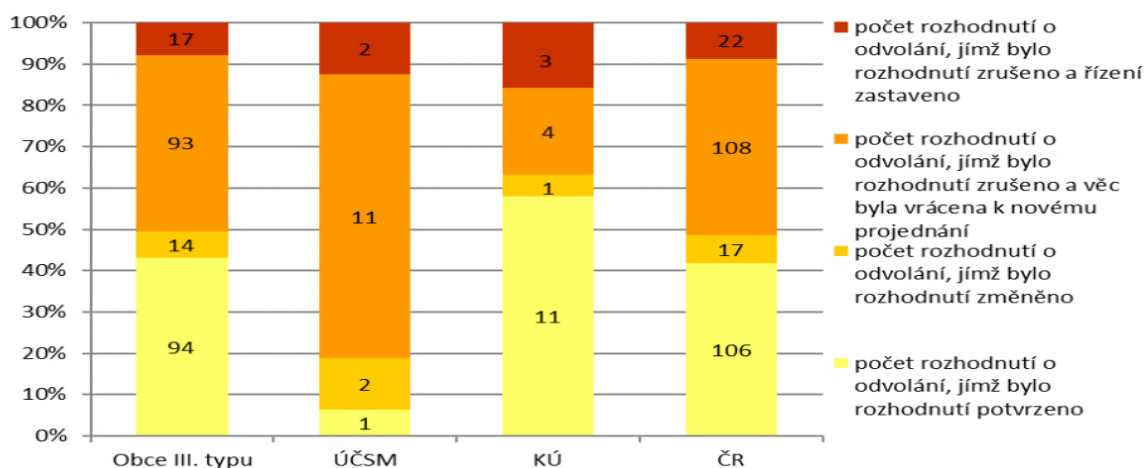
Úspěšnost odvolávajících se, a tudíž míru pravděpodobnosti prodloužení povolovacího procesu, zachycují následující dva grafy pro SSÚ.

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 21: Druhoinstanční SSÚ – D (k přesunu v dále uvedeném poměru)

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 22: 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) roztržitost struktury úřadů (stanoviska jsou zasílána z několika/mnoha různých kanceláří, příp. míst – hůře zkoordinovatelné),
- (ii) kompetenční roztržitost, 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 nekázně 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.

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 s územními pracovišti (nejpravděpodobněji dle současného rozmístění ORP). Varianta počítá také s převedením všech speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů pod NSÚ.*

Problematika DO bude řešena samostatně dále.

Varianta 2 se dále může dělit na: 1a) představuje verzi varianty 1, kde každý stavební úřad bude dělat svoji administrativu (včetně účetnictví, správy majetku a některých dalších administrativních činností) sám; 1b) představuje verzi varianty 1, kde bude účetnictví, správa majetku a některé další administrativní činnosti místních stavebních úřadů děláno na nadřízeném krajském stavebním úřadě.

Rizika spočívají především v nákladech. V případě, že by došlo při transformaci stavebních úřadů k vystěhování téměř všech stavebních úřadů mimo budovy obecních a krajských úřadů, mohly by výšplhat transformační náklady změny vysoko. Jednalo by se především o náklady, které by mohly vzniknout tím, že u realizace projektů výstavby by musely obecní a krajské úřady jednat s dalším úřadem, náklady na pořízení nových prostor pro stavební úřady a náklady na přesun a zajištění prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně.

Riziko představuje i možnost, že v určitých případech při vystěhování stavebního úřadu z obecního úřadu nebude možné najít odpovídající prostor k pronájmu a stavební úřad bude nucen zajistit prostory pomocí nákupu 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 podstatně vyšší platy, než indikují platové tabulky pro veřejnou a státní správu. Snížení jejich platů tedy představuje riziko odlivu 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 narovnal poklesy příjmů v důsledku přechodu zaměstnanců do státní správy. Obecně lze očekávat, že riziko, že zaměstnanci ze stavebních úřadů nepřejdou z veřejné do státní správy, se bude typicky týkat především úřadů při krajích a ve velkých městech, kde je pro tyto pracovníky dostatek příležitostí zejména v soukromé sféře (a lze zároveň očekávat, že jejich platy jsou vyšší než standardní ve veřejné správě). Na druhou stranu v menších obcích či městech a na nižších pozicích v rámci stavebních úřadů zřejmě převod zaměstnanců do státní správy nebude představovat tak radikální změnu a tedy riziko výrazného úbytku zaměstnanců v důsledku transformace není vysoké – což zároveň znamená, že by nemělo dojít k ohrožení stavebních řízení probíhajících u těchto úřadů.

Tabulka 23: Identifikace nákladů a přínosů:

Náklady
– Mzdové a režijní náklady
– Pronájem nových kancelářských prostor v případě vystěhování 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 2, 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

Kvantifikace nákladů:

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

Tabulka 24: Počty pracovníků a úvazků na klíčových úřadech vykonávajících úkoly stanovené stavebním zákonem, které mapuje ÚÚR

	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

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. V nové soustavě stavební správy se předpokládá podobný počet osob. Níže uvedené údaje mohou napovědět, jaké náklady budou spojené s novou stavební správou.

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 25: 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 pokud by nedocházelo k jakýmkoli přesunům a nová struktura by byla vytvořena zcela na zelené louce, mohly by se pravidelné roční náklady pohybovat kolem 3 – 4 mld. Kč. Jednorázové náklady odhadujeme při nákladech na nové pracovní místo přibližně 100 000 Kč a při přesunu cca 6 500 zaměstnanců na 650 mil. Kč.

Tato varianta je však variantou extrémní a maximalistickou, neboť přijetím zákona nedojde k vytvoření zcela nové struktury, nýbrž jen k vyčlenění stávajících stavebních úřadů pod nový subjekt. Nepředpokládáme, že případnou realizací varianty 2 by si obce ponechaly 6 500 úředníků vykonávajících převážně úkoly v přenesené působnosti ve svém zaměstnaneckém poměru a hledaly jim nové uplatnění v rámci samosprávy.

Následná kvantifikace pravděpodobnějších dopadů bude pracovat pouze s daty za ÚÚP, OSÚ a SSÚ, neboť za ostatní stavební úřady chybí potřebná data. Kvalitativně však lze předpokládat, že u zbývajících stavebních úřadů dojde k podobnému efektu, jako u transformace speciálních stavebních úřadů. Navíc tyto úřady netvoří z pohledu počtu úvazků významný podíl, tj. při míře detailu, s jakou RIA pracuje, nebude jejich zanedbání znamenat výrazné zhoršení spolehlivosti odhadů.

Aby bylo zřejmé, k jaké konstrukci RIA počítá náklady, uvedeme nejdříve stručný popis nové struktury tak, jak by dle provedených konzultací měla jednak co nejlépe zapadnout do českého institucionálního rámce a jednak co nejvíce zjednodušit a zefektivnit řešené procesy.

Nová soustava by měla být dvoučlanková a měla by být tvořena NSÚ a krajskými stavebními úřady se sídlem v jednotlivých krajích. Aby státní správa zůstala blízko občanům, krajské stavební úřady by měly mít svá územní pracoviště v obcích s rozšířenou působností (na základní úrovni) a v ostatních obcích, kde je dnes stavební úřad, pak kontaktní pracoviště.

Řízení v prvním stupni by zajišťovalo příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni by pak rozhodoval tentýž krajský stavební úřad z krajského ústředí. Kromě tohoto aspektu by nemělo dojít k modifikaci právní úpravy vzájemných vztahů jednotlivých stupňů nové soustavy a s tím spojených procesní pravidel správního řízení při rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích tak, jak jsou stanovena správním řádem. NSÚ by pak měl být nadřízeným správním orgánem vůči krajskému stavebnímu úřadu při jeho rozhodovací kompetenci z ústředí, a krajský úřad by měl tutéž roli zastávat vůči vlastním územním pracovištím. Tímto způsobem bude zajištěno, že proti rozhodnutí územního pracoviště se bude možné odvolat. O odvolání bude rozhodovat příslušný krajský stavební úřad. Bude-li rozhodovat v prvním stupni ve stanovených případech krajský stavební úřad ze svého ústředí, bude o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhodovat NSÚ. NSÚ bude ústředním správním úřadem.

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 ředitel podléhající zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě. V čele NSÚ bude stát předseda NSÚ, kterého bude jmenovat a odvolávat vláda na návrh ministra pro místní rozvoj. Na návrh předsedy NSÚ bude jmenovat a odvolávat vláda místopředsedy Úřadu. Výběr, jmenování a odvolávání předsedy a místopředsedů Úřadu se bude řídit zákonem o státní službě.

Státní stavební správa bude mít svou vlastní rozpočtovou kapitolu. NSÚ bude účetní jednotkou a bude zajišťovat personální, platové a ekonomické činnosti (hospodaření s majetkem státu) pro celou státní stavební správu.

Pro pochopení prováděných výpočtů je ještě třeba zmínit, že z důvodu menší potřeby ne vždy dostupných dat toto hodnocení dopadů nevyčísluje absolutní výši aktuálních a budoucích nákladů a přínosů, ale kvantifikuje jejich změnu (tj. nárůst či pokles) oproti současnému stavu po zavedení vybraných variant. RIA kalkuluje s nejvýznamnějšími dopady na veškeré dotčené strany, marginální náklady a přínosy jsou hodnoceny jako zanedbatelné a nejsou pro jejich nepodstatnost detailně rozebírány.

Zároveň je třeba dodat, že závěrečná zpráva je shrnutím celého procesu RIA. Nejedná se o soubor veškerých analyzovaných materiálů, zápisů z konzultací aj., protože v opačném případě by se stala dokumentem nečitelným. Závěrečná zpráva RIA tak obsahuje varianty, o kterých se hovořilo nejvíce. Varianty, které byly z pohledu více stran nerealizovatelné či nevedly podle názoru více stran nebo dle historické zkušenosti k cíli, byly vyloučeny a v závěrečném dokumentu nejsou popisovány. I z toho důvodu se varianty v některých případech nemusí vzájemně vylučovat. Vzájemně se vylučující varianty nepožadují ani Obecné zásady. Varianty mají především nabídnout řešení identifikovaného problému. Veškeré zdroje jsou uvedeny v kapitole Konzultace.

Obecně se předpokládá, že při implementaci Varianty 1 dojde v optimálním případě pouze k přesunům prostředků napříč jednotlivými kapitolami z důvodu vykompenzování přesunu agendy z územních samospráv na státní správu, nikoliv o navýšení jak prostředků, tak agendy. Celkový dopad na státní rozpočet by tak měl být víceméně neutrální, tj. prostředky by měly být pokryty v rámci schválených parametrů státního rozpočtu a výhledu s ohledem na udržení salda státního rozpočtu.

Následující části hodnocení by měly ilustrovat, o jaké přesuny by se mělo kvantitativně jednat.

Vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu

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).

Při výpočtu nákladů na vytvoření NSÚ se vycházelo z předpokladu, že by nebylo nutné rozšiřovat současné kapacity, a že by byla pouze přesunuta část odborníků vykonávající obdobnou agendu v rámci MMR a ÚÚR, Ministerstva dopravy (MD), Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO), Ministerstva zemědělství (MZe), Ministerstva vnitra (MV), Ministerstva spravedlnosti (MS) aj. na NSÚ. Jelikož se jedná pouze o přesun odborníků, nelze předpokládat zásadní změnu ve mzdových a režijních nákladech. Lze předpokládat pouze navýšení mzdových nákladů ve výši odpovídající platu ředitele NSÚ, u kterého se předpokládají mzdové a režijní

náklady ve výši do 115 000 Kč měsíčně³⁷, tj. 1,4 mil. Kč ročně. Pokud bychom navíc počítali s dalšími 5 zástupci, kteří nebudou přesunuti, ale najati nad rámec stávajícího aparátu, zvýšila by se tato částka přibližně na šestnásobek.

Pořízení IS

Tato část byla řešena v kapitole Digitalizace.

Co se týče vybavení 1 pracovního místa, je počítáno s jednorázovou částkou 100 000 Kč na pracovníka.

Mzdové a režijní náklady

Dojde-li k transformaci úřadů pod NSÚ spolu s přesunem agend vykonávaných v PP, budou zaměstnanci těchto úřadů odměňováni na základě tabulkových platů státní správy, a nikoliv tabulkových platů pro územní samosprávy.

Tabulka 26: Počty zaměstnanců ÚÚP a stavebních úřadů dle platových tříd

Počty zaměstnanců dle plat. tříd	nižší než 8. plat. třída	třída 8.	třída 9.	třída 10.	třída 11.	třída 12.	vyšší než třída 12.	Celkem
OSÚ I – ČR		36	557	1 919	539	35		
OSÚ II 2017				17	167	31	6	
UUP I	9	10	43	386	292	31		
UUP II	2	1	1	1	116	33	4	
SSÚ - V I – ČR		2	189	468	162	25		
SSÚ - V II – ČR				14	63	14	14	
SSÚ - D I – ČR		0	89	419	205	35		
SSÚ - D II – ČR				0	31	8	14	
	11	49	879	3 224	1 575	212	38	5 988
Dle tabulek od 1.1.2019:								
Parametry	0,20	0,34	0,43					
6. stupeň SP	18 650	20 270	21 930	23 790	25 860	28 450	31 860	
Celkem SP Kč	205 150	993 230	19 276 470	76 698 960	40 729 500	6 031 400	1 210 680	207 557 908 / měsíc
6. stupeň PP	18 650	20 270	21 930	23 790	25 860	28 000	30 360	
Celkem PP Kč	205 150	993 230	19 276 470	76 698 960	40 729 500	5 936 000	1 153 680	207 339 976 / měsíc

Jak je vidět na porovnání potenciálního účtu výdajů, rozdíl před a po potenciálním převodu zaměstnanců je zanedbatelný. Z tohoto titulu nelze očekávat výraznější nárůst nákladů na pracovní sílu. Je otázka, jak to reálně vypadá s netarifními složkami platu při porovnání SP a PP. V případě, že výrazné rozdíly nejsou, bude možné postupovat standardně dle metodik pro zpracování RIA a pracovat s 20% navýšením platu v obou případech.

Důvodem, proč bude třeba případně vynaložit další finanční prostředky, bude především potřeba zajistit vyšší specializaci a profesionalizaci zaměstnanců stavebních úřadů, a to jak prostřednictvím vzdělávacích aktivit, tak náborovými požadavky podloženými odpovídajícím platovým ohodnocením. Tyto prostředky budou opět vykompenzovány úsporami z efektivněji a odborněji vykonávané práce.

Spolu s přesunem větší části pravomocí a povinností ukládaných stavebním zákonem na nově vzniklé stavební úřady dojde k přesunu zaměstnanců stavebních úřadů a úřadů územního

³⁷ Zařazení do 15. platové třídy odpovídá platnému zařazení předsedy ČÚZK stanovenému vládou ČR a současně i charakteristice platových tříd uvedené v příloze č. 1 k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, kterou je stanovena charakteristika platových tříd státních zaměstnanců. Odpovídá cca 50 000,- Kč měsíčně při 12. platovém stupni (2018).

plánování. Konkrétně se tak pro další výpočty bude vycházet z předpokladu, že v případě varianty 2 dojde k přesunu 100 % zaměstnanců a přesouvaná částka mezi rozpočtovanými kapitolami se může pohybovat kolem 3 mld. Kč.

(Pro srovnání ještě uvedme, že v roce 2017 poskytl MV obcím příspěvek na stavební působnost ve výši 1 028 446 898 Kč.)

Tabulka 27: Odhad příjmů ze správních poplatků*

Úkon	Počet	Odhad příjmu ze správních poplatků
počet vydaných územních souhlasů	49 280	88 704 000
počet vydaných územních rozhodnutí	28 563	51 413 400
počet vydaných územních rozhodnutí ve zjednodušeném řízení	869	869 000
počet vydaných souhlasů s ohlášením	17 158	124 266 000
počet vydaných stavebních povolení	20 711	48 042 400
		313 294 800

Zdroj: ÚÚR, zákon o správních poplatcích, ČSÚ, výpočet autorů

**Předpoklady: podíl BD vůči RD cca 1/5 (dle počtu dokončených staveb dle ČSÚ); tento předpoklad byl učiněn, protože výše správního poplatku se u žádostí k BD a RD liší*

Předcházející tabulka zachycuje odhadované příjmy ze správních poplatků v agendě OSÚ. Protože jsou sečteny ne všechny položky ze seznamu zákona o správních poplatcích, nicméně jsou započítány nejčtenější úkony agendy, je možné tuto hodnotu považovat za relativně vypovídající spodní hranici, tj. konzervativní odhad příjmů OSÚ ze správních poplatků. Pokud bychom přijali hypotézu, že míra krytí nákladů na výkon agendy příspěvkem na PP dosahuje u ORP téměř 100 % (viz závěry Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávy³⁸), mohou příjmy ze správních poplatků krytí cca 30 – 40 % nákladů NSÚ. Tato informace může být zajímavá pro návrh způsobu financování nové struktury. Částka se však neobjeví v závěrečném souhrnu, neboť se nejedná o změnovou hodnotu.)

Rizikem této varianty může být skutečnost, že někteří úředníci zůstanou na obcích. Při průměrných 20 % úředníků by dodatečné náklady, jimiž lze ocenit toto riziko, odpovídaly cca 0,5 – 0,9 mld. Kč za rok (20 % ze 3 mld. Kč).

Administrativní náklady

Pokud budou úřady vykonávající PP vyčleněny mimo obecní a krajské úřady vykonávající SP, vzroste administrativa daná potřebou komunikace mezi úřady. Jedná se jednak o posílání materiálů a žádostí přes datové schránky, v listinné podobě, třídění pošty, rozdělení úkolů pro vzájemnou komunikaci atp. Konkrétně lze toto nejlépe ilustrovat například na agendě ÚÚP a OSÚ, kdy kvůli složitější komunikaci může dojít k prodloužení procesu schvalování a vydávání ÚP. Zmínit lze i agendy, kde v některých případech dochází dokonce ke sporům, zda daný úkon patří do výkonu SP či PP.

Na základě konzultací se odhaduje, že nárůst těchto administrativních nákladů může představovat přibližně 1 % nákladů současné agendy úřadů. Toto 1 % odpovídá cca 96 mil. Kč za rok³⁹, pokud

³⁸ Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávních celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, VŠE, 2009)

³⁹ Odhad administrativních nákladů ušetřených díky zefektivnění a elektronizaci procesů v rámci výkonu veřejné správy bude vycházet z průměrné časové náročnosti úkonu a ceny práce (včetně režijních nákladů). Pro výpočet osobních a režijních nákladů vycházíme z Obecných zásad hodnocení dopadů regulace a rovněž z metodiky Ministerstva vnitra (2007) pro výpočet mzdových a režijních nákladů viz kapitola „2 - 3 Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů“.

se bude předpokládat, že komunikací se samosprávou nad rámec současného stavu stráví úředník i jeho protistrana 5 min. denně.

Další administrativní náklady vzniknou na straně úřadů, protože jako dva samostatné úřady budou oba potřebovat vést účetnictví a vykonávat další činnosti obdobného charakteru. Jednou z variant je možnost, že by tyto činnosti byly vedeny na úrovni krajských stavebních úřadů, které by činnost vykonávaly za všechny kraje podřízené místní stavební úřady. Tím by bylo dosaženo úspor, protože by každý stavební úřad nemusel mít například svého vlastního účetního (byť jen na částečný úvazek).

Na vzorku 28 náhodně vybraných ORP bylo zjištěno, že jejich odbory finanční a ekonomické zaměstnávaly 7 – 14 pracovníků, v mediánu pak 9 pracovníků. Celkový mediánový počet pracovníků úřadu činil 138; tj. na každého pracovníka úřadu připadalo 0,07 pracovníka finančního a ekonomického odboru. Pokud se bude pracovat s počtem zaměstnanců stavebních úřadů dle ÚÚR 6 470 (2017), bude třeba 440 potřebných nových pracovních sil na účetní a ekonomické odbory na straně nového NSÚ při potřebě tyto pozice zdvojnásobit a hrubou částku max. cca 314 mil. Kč. Toto je maximální, nikoliv konzervativní odhad. S velkou pravděpodobností o celkové zdvojnásobení nepůjde. Navíc je otázkou, zda tyto náklady připočítávat navíc, neboť veškerá režie by již měla být obsažena v koeficientu 0,43, který uvádí Obecné zásady hodnocení dopadů regulace a který byl aplikován na platy úředníků.

Tyto náklady budou vykompenzovány úsporami z komunikace mezi stavebními úřady a DO.

Pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání spisové dokumentace

Vedle pronájmu přímo od státu či jiných státních institucí či státem vlastněných společností (možné např. i od SŽDC, cca 1200 nádražních budov) 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.

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
- průměrná hodnota 1 automobilu dle aktuálních tržních cen.

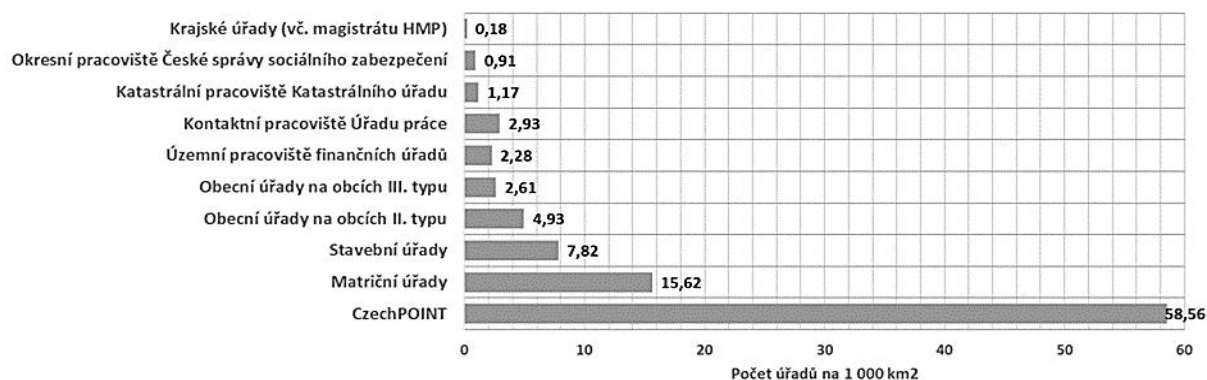
Při nákupu automobilů dle celkového počtu zaměstnanců stavebních úřadů a při ceně automobilu do 400 000,- Kč (tj. za předpokladu, že by si celý vozový park ponechaly samosprávy) by náklady činily 780 mil. Kč. Opět nejde o konzervativní odhad, ale o maximalistickou hodnotu. Tato částka by byla vyvážena příjmem z prodeje nepotřebných vozů samosprávami.

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 26: 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*⁴⁰ (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 28: Základní statistické charakteristiky

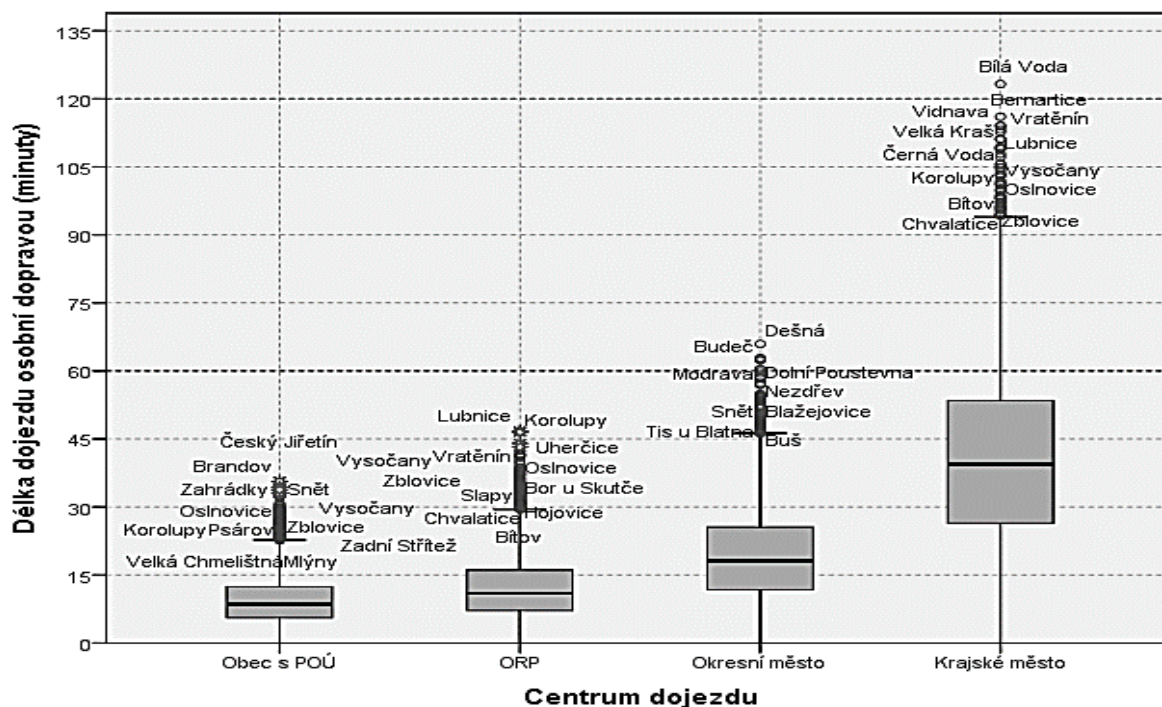
Statistické charakteristiky	Vzdálenost (v km)				Doba dojezdu IAD (min)			
	POÚ	ORP	Okres	Kraj	POÚ	ORP	Okres	Kraj
Průměr	9,06	11,93	19,42	43,03	9,34	12,18	19,32	41,05
Medián	8,34	10,76	18,27	40,87	8,62	10,97	18,13	39,47
Dolní kvartil	5,39	7,08	11,83	27,55	5,58	7,19	11,77	26,41
Horní kvartil	12,04	15,65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

Zdroj: *Analýza (2018)*

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.

⁴⁰ 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.

Obrázek 27: 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 29: 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)

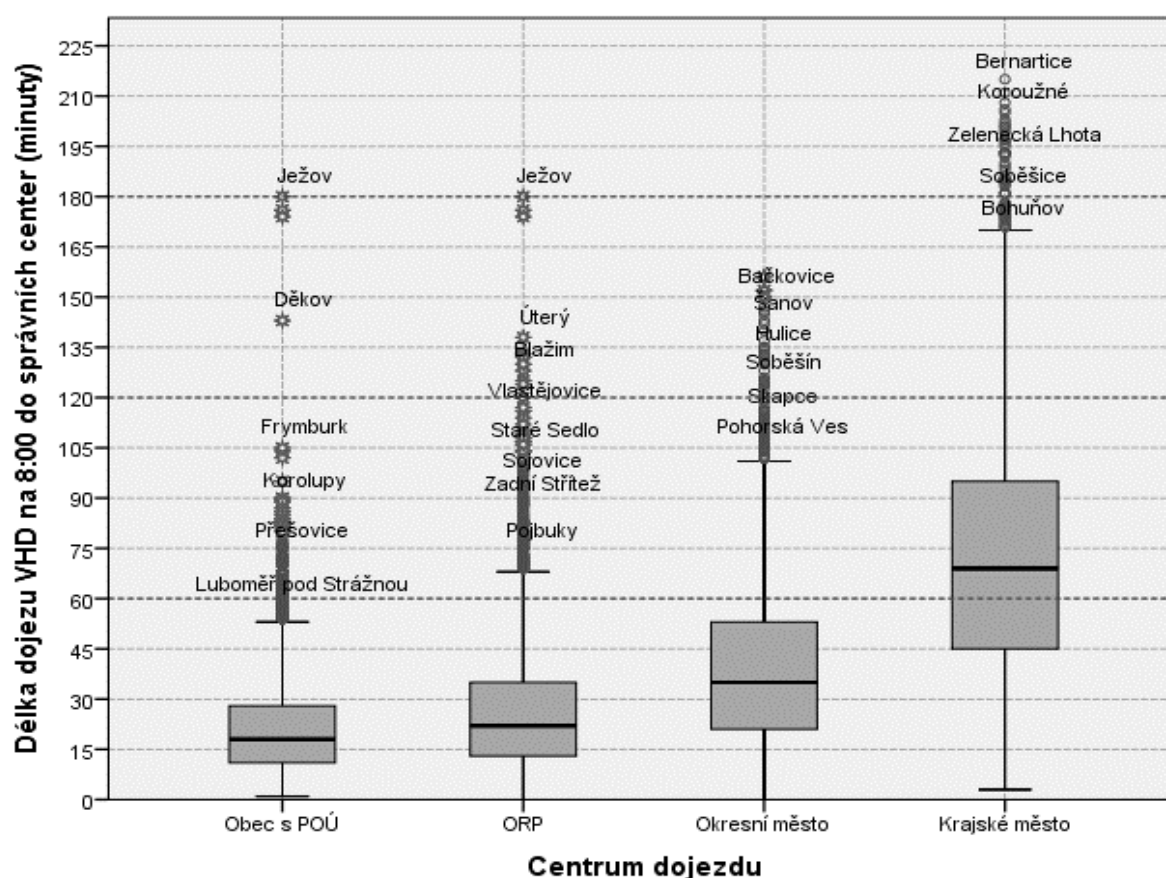
Tabulka 30: Podíl spojů podle počtu přestupů

	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 28: 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.

Na tomto místě prozatím shrneme pouze náklady.

Tabulka 31: Souhrn nákladů

Kategorie nákladů
VARIANTA 1
Vytvoření NSÚ – 1,4 mil. Kč ročně (odměna vedoucího pracovníka); u ostatních zaměstnanců se předpokládá přesun; pokud bychom navíc počítali s dalšími 5 zástupci, kteří nebudou přesunuti, ale najati nad rámec stávajícího aparátu, museli bychom tuto částku zvýšit o dalších 7 mil. Kč ročně
Pořízení IS – řešeno v kapitole Digitalizace, u dalšího vybavení je počítáno s částkou 100 000 na pracovníka.
Mzdové a režijní náklady
1) vytvoření úřadu „na zelené louce“ – 3 - 4 mld. Kč ročně na provoz; 650 mil. Kč jednorázové náklady na zřízení pracovních míst, nebo
2) přesun 100 % zaměstnanců
Náklady na specializaci a zvyšování odbornosti úředníků
Nárůst administrativních nákladů – 96 mil. Kč ročně
Obslužné činnosti pro novou strukturu – max. 314 mil. Kč ročně (0,07 zaměstnanec obslužné profese na 1 úředníka)
Pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání spisové dokumentace – správně by roční náklady na pronájem již měly být zahrnuty v multiplikátoru režijních nákladů; započítat tak lze pouze jednorázové náklady, pokud budou spojeny s nákupem či pronájmem nemovitostí
Navíc pokud se uvolní prostory na původních úřadech, obec je třeba pronajme (měla by se starat o majetek s péčí řádného hospodáře). Náklady a výnos se tak mohou vzájemně přibližně vykompenzovat. Agenda SÚ je vykonávána již nyní. Netvoří se nová. Mělo by se tak obecně jednat o přesun položek v rámci rozpočtových kapitol.
Nákup automobilů – jednorázový náklad max. 780 mil. Kč; jedná se o maximální, nikoliv konzervativní odhad – automobily nemusí nutně zůstat ve vlastnictví samospráv, ale mohou být převedeny do vlastnictví státní správy spolu s přesunem úředníků

Případné finanční dopady z navrhované právní úpravy budou realizovány v rámci schválených

limitů dotčených rozpočtových kapitol.

Oddělení stavebních úřadů od obcí může na jednu stranu znamenat ztrátu úspor z efektivního sdílení technické či jiné podpory v rámci obce, co se týče zázemí kanceláří, vybavení a servisu PC, SW a HW, mzdového účetnictví atp. Na druhou stranu tyto úspory vzniknou v rámci nové struktury stavební správy.

Přínosy budou celkově oceněny v závěru hodnotící kapitoly, neboť je nelze rozalokovat k jednotlivým systémovým změnám. Kvalitativně je lze shrnout jako:

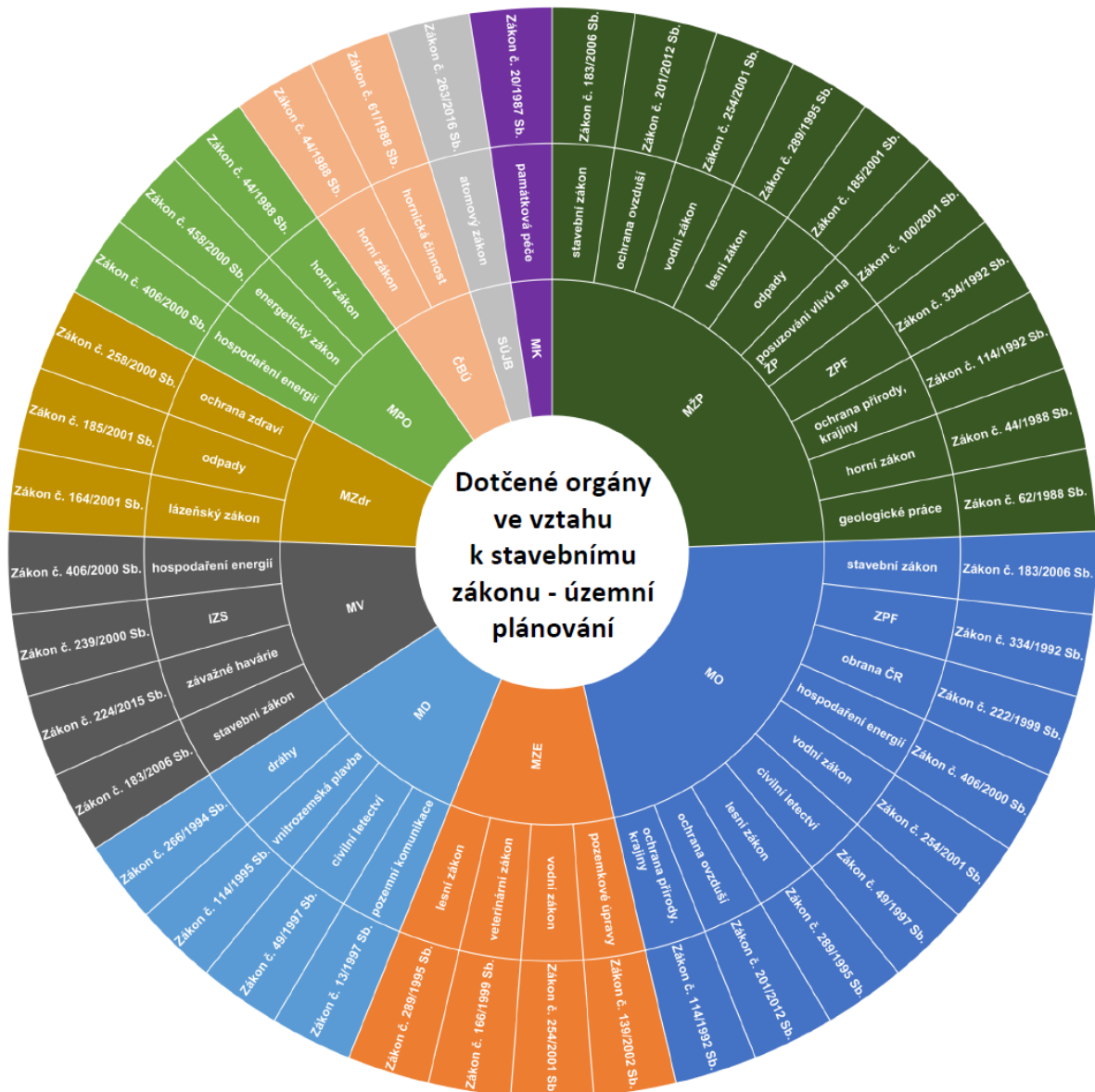
- Zlepšení koordinace a komunikace mezi úředníky zastupujícími další veřejné zájmy navzájem a se stavebními úřady.
- Vyšší transparentnost systému pro žadatele a časové úspory při mapování, jak řešit životní situaci.
- Jednotné řízení a metodické vedení úřadů = zvýšení právní jistoty u všech dotčených stran.
- Vyšší kvalifikace úředníků = možné snížení počtu formálních/věcných pochybení.
- Přínosy v podobě eliminace možné podjatosti.
- Odstranění možného konfliktu zájmů.
- Úspory z rozsahu.

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 29: Demonstrativní výčet DO, které vstupují do procesu územního plánování



Zdroj: MMR

Obrázek 30: 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 (umístování, 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 32: Identifikace nákladů a přínosů

Náklady
– Varianta 1 – náklady na převedení příslušných zaměstnanců samospráv pod rezort NSÚ
Přínosy
– Varianta 1 – 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

Pokud by pod NSÚ přešly i další agendy uvedené v tabulce níže (započítány jsou pouze úvazky na výkon PP dle obsahu úkonů agendy), lze konstatovat, že přesouvaná položka nákladů v rámci rozpočtu by se oproti nákladům uvedeným v předchozí kapitole přibližně zdvojnásobila. Pod NSÚ by mělo přejít dalších cca 4 800 úředníků z přenesené působnosti, což může činit cca 3,4 mld. Kč. Co se týká ostatních nákladů, lze zreplikovat odhady uvedené v předcházející kapitole a zvážit je příslušným průměrným poměrem dle předpokládaného převodu zaměstnanců. Celkový součet je uveden v souhrnné tabulce v závěru tohoto dokumentu.

Tabulka 33: Podíly agend na výkonu státní správy

ORP	Přibližný podíl agend na výkonu státní správy dle počtu pracovníku 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

Souhrn nákladů:

U tohoto věcného okruhu se očekává vznik a přesun nákladů v rámci rozpočtových položek, a to hlavně ve formě výdajů spojených s přesunem příslušných zaměstnanců úřadů DO. Odhady lze provést obdobným způsobem jako v předchozí kapitole. Protože váha agendy stavebních úřadů (všech v součtu) je jen o něco málo vyšší než váha dalších převáděných agend, je možné říci, že v maximu by se jednalo o zdvojnásobení agregované částky uvedené v předchozí kapitole.

Obecným principem návrhu je to, že úroveň ochrany veřejných zájmů nebude snižována. Veškeré změny tedy budou prováděny tak, aby nedošlo k ohrožení ochrany veřejných zájmů a vzniku nežádoucích nákladů z tohoto titulu.

Z obezřetnostních důvodů předpokládá výše uvedená hodnota 4 800 úředníků scénář maximální integrace agend DO. Protože v ČR neexistuje přesnější statistika počtu úkonů jednotlivých DO dle jejich věcné náplně a nelze tak určit přesný počet úvazků na DO, které je potřeba pro úkony určené jednotlivými rezorty a v rámci vzájemných jednání k integraci, počítá raději odhad s přesunem všech úředníků vykonávající agendy DO.

Přínosy budou celkově oceněny v závěru hodnotící kapitoly, neboť je lze jen obtížně správně rozalokovat k jednotlivým systémovým změnám.

F. ZMĚNY V SOUDNÍM PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ

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 úřadu; zavedení institutu zneužití práva podat správní žalobu*

Identifikace nákladů a přínosů:

Tabulka 34: 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 vztít 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 rekonstrukci v oblasti soudnictví, jsou zde shrnuty především závěry z konzultací.

Lze očekávat, že v důsledku rekonstrukce 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.

4 Návrh řešení

4.1 Institucionální změny

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 ředitel podléhající zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, avšak v souladu s § 54 tohoto zákona bude ředitele NSÚ jmenovat vláda. Tato varianta byla zvolena proto, aby se i ostatní resorty mohly podílet na výběru ředitele NSÚ za situace, kdy nová stavební správa bude zahrnovat i některé kompetence přenesené na ní z ostatních resortů. Kromě ředitele by měli vedení NSÚ tvořit jeho zástupci. 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 příslušné detašované pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat tentýž krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“).

DO budou integrovány do stavebních úřadů a veřejné zájmy podle složkových zákonů (životní prostředí včetně EIA, IPPC, voda, vzduch, doprava, hygiena, památková ochrana, ZPF apod.) 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, např. v oblasti památkové péče, životního prostředí apod., 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)

4.2 Změny v oblasti územního 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.

4.3 Procesní změny v povolovacím procesu – jedno rozhodnutí

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, který bude sám provádět dokazování a vyhodnocovat nejen otázky samotného stavebního práva v užším smyslu, ale i dalších veřejných zájmů dotčených při výstavbě podle složkových zákonů. Předpokládá se zavedení závazných a reálně vymahatelných lhůt pro rozhodování stavebního úřadu.

Stavební úřad bude mít zákonem stanovenou povinnost v závazné lhůtě rozhodnout, případně učinit jiný zákonem předpokládaný procesní úkon. Pokud stavební úřad nerozhodne v prvním stupni o žádosti o povolení stavby v zákonem stanovené propadné lhůtě 60 dnů, popřípadě ve složitých případech ve lhůtě včas prodloužené o dalších 30 či 60 dnů, elektronický informační systém stavebního úřadu automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby. Automatické vygenerování rozhodnutí po uplynutí lhůty bude možné pouze v případě, že žádost o povolení stavby včetně všech příloh byla podána v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování rozhodnutí se specifickými náležitostmi tohoto rozhodnutí převzatými z předložené žádosti (elektronický informační systém stavebního úřadu provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti žádosti).

Existence takto vygenerovaných rozhodnutí není cílem právní úpravy, ale pouze prostředkem k reálnému vynucení dodržování zákonem stanovených závazných lhůt, neboť současný stav existence imperfektních lhůt pro rozhodnutí bez jakýchkoli reálných následků nezajišťuje jejich dodržování a žádné jiné vhodnější a zároveň efektivní nástroje nebyly nalezeny. Automaticky vygenerované rozhodnutí bude tedy z procesního hlediska spojeno vždy s nezákonným úředním postupem konkrétních úředních osob, které budou mít v elektronickém systému spisové služby stavebního úřadu přidělenou danou věc k rozhodnutí a bude důvodem pro další personální a řídicí opatření podle služebního zákona.

Automaticky vygenerované rozhodnutí bude doručováno účastníkům řízení a informace o něm bude automaticky vždy notifikována řediteli příslušného nadřízeného krajského stavebního úřadu za účelem služebních opatření a za účelem předběžného posouzení pro účely zahájení přezkumného řízení.

Vzhledem k tomu, že se předpokládá, že odvolací stavební úřad bude nucen v odvolacím i v přezkumném řízení rozhodnout o žádosti o povolení stavby meritorně sám, bude silně motivován k tomu, aby v rámci organizační struktury vlastního úřadu zajistil, aby automaticky generovaná rozhodnutí vůbec nevznikala a aby nemusel nahrazovat rozhodovací činnost prvostupňového stavebního úřadu sám.

4.4 Změny v soudním přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů

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.

Věcný záměr 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.

4.5 Závěrečné shrnutí

Následující tabulky shrnuje závěry uvedené v předchozích částech RIA.

Tabulka 35: Závěrečné shrnutí - relevantní ekonomické parametry související s realizací rekodifikace - kvantifikovatelné parametry

	Hodnota	Komentář
A. Náklady jednorázové (zejména vznik NSÚ)		
1. Náklady na přesun zaměstnanců a na vybavení spojené s tvorbou nových pracovních míst	Řádově stovky mil. Kč	
2. Náklady spojené s vytvořením 1 pracovního místa	100 000 Kč na pracovníka	V maximu 1 mld. Kč
3. Náklady na ICT	250 mil. Kč	
4. Náklady na ICT v rámci DSŘ	0 Kč	Náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací.
B. Roční provozní náklady		
1. Mzdové a ostatní provozní náklady související zejména se vznikem nové institucionální struktury	Jednotky mil. Kč (při předpokladech stanovených v RIA budou činit roční mzdové náklady na ústředí NSÚ 1,4 mil. Kč), u ostatních položek pak půjde o přesun v rámci státního rozpočtu	Tyto náklady budou v praxi objektivně přesunuty z nákladové části rozpočtů samospráv do nákladů státní správy, nicméně mělo by také dojít k alikvótnímu snížení příspěvku pro samosprávy a jeho transparentnějšímu a tím i účelovějšímu a efektivnějšímu využití, než je tomu doposud.
2. Náklady na ICT	Cca 15 % investičních nákladů	
3. Náklady na ICT v rámci DSŘ	0 Kč	Náklady na digitalizaci agendy nejsou vyvolané rekodifikací.
4. Ostatní náklady samosprávy a státní správy	U ostatních nákladů samosprávy a státní správy předpokládáme, že se navzájem přibližně vykompenzují.	
C. Roční přínosy		
1. Předpokládané roční globální přínosy ze zkrácení povolovacích procesů	7,06 mld. Kč	Jde o kvantifikovatelný velmi konzervativní odhad neobsahující veškeré další následné související pozitivní kvantifikovatelné i nekvantifikovatelné dopady.
2. Úspory v případě přesunu nákladových položek v rámci státního rozpočtu		
3. 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	Předpokládané zpomalení růstu cen bytů

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.

Tabulka 36: Závěrečné shrnutí – odhad zkrácení řízení u jednoduchých případů - přehled

	Popis	Doba	Komentář
1.	Podání žádosti	0 dní	zahájení řízení
2.	Studium elektronického spisu, zjištění nedostatku žádosti, stanovení okruhu účastníků řízení, uplatnění dalších požadavků	7-10 dní	vykonává pracovní SÚ, odborní pracovníci (DO)
3.	Přerušování řízení nebo výzva k odstranění nedostatků	2 dny	vykonává pracovník SÚ
4.	Kontrola odstranění nedostatků, doplnění	5 dní	vykonává pracovní SÚ, odborní pracovníci (DO)
5.	Oznámení o zahájení řízení	2 dny	vykonává pracovník SÚ
6.	Doručení písemností vč. lhůt k uplatnění námitek, příprava rozhodnutí vč. zapracování požadavků a podmínek DO	30 dní	vykonává pracovní SÚ, odborní pracovníci (DO)
7.	Vypořádání námitek, dokončení a vydání rozhodnutí	5 - 10 dní	vykonává pracovník SÚ, vydává NSÚ
	Celkem	51 - 59 dní	bez doby přerušování, přezkumu a bez soudních řízení

Celková předpokládaná doba řízení po změně v průměru cca 1 rok – struktura viz níže:

*stavební řízení 60 (+30+30) dní + expertní odhad přezkum a soudní řízení 300 dní (přezkum 60 dní, případně soudní řízení 1. a 2. stupeň – 2*120 dní)*

(Závazné lhůty pro vydání rozhodnutí, s jejichž nedodržením bude v prvním stupni spojeno automatické vygenerování rozhodnutí, budou ve věcném záměru upraveny tak, že stavební úřad bude mít povinnost vydat rozhodnutí nejpozději ve lhůtě 60 dnů od zahájení řízení. Stavební úřad bude oprávněn nejpozději do uplynutí této závazné lhůty prodloužit sdělením tuto závaznou lhůtu maximálně o dalších 30 dnů, resp. o 60 dnů ve zvlášť složitých případech. Automatické vygenerování rozhodnutí po uplynutí této závazné lhůty, případně prodloužené závazné lhůty bude možné pouze v případě, že žádost byla podána v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování rozhodnutí se specifickými náležitostmi tohoto rozhodnutí převzatými z předložené žádosti. Pokud stavební úřad vyzve žadatele k doplnění žádosti a řízení přerušuje, stanoví zároveň žadateli k odstranění vad žádosti, případně jejímu doplnění, přiměřenou lhůtu. Nedojde-li v přiměřené lhůtě k odstranění vad žádosti nebo jejímu doplnění, stavební úřad žádost zamítne, v opačném případě běží ode dne doplnění nových 60 dnů pro vydání rozhodnutí s následkem automaticky vygenerovaného rozhodnutí v případě jejího nedodržení. Celková maximální délka lhůt pro vydání rozhodnutí tak bude 90 dnů (60 +30), ve zvlášť složitých případech 120 dnů (60 + 60). Navrhovaným řešením nedochází ke zhoršení současného stavu, neboť v důsledku integrace dotčených orgánů budou v rámci těchto lhůt zohledněny požadavky podle zvláštních právních předpisů, které jsou

dnes zohledňovány v rámci samostatných správních řízení, která probíhají před podáním žádosti o vydání povolení podle stavebního zákona, ale jejichž délku je nutné započít do celkové délky řízení o vydání povolení podle stavebního zákona. V odvolacím řízení budou délky závazných lhůt pro vydání rozhodnutí vymezeny stejně s tím rozdílem, že důsledkem jejich nedodržení bude automatické vygenerování upozornění na nečinnost.)

Odvětví stavebnictví je odvětvím s vysokými multiplikátory. Celkově má investovaný 1 mil. Kč potenciál zvýšit produkci ČR až o 3,09 mil. Kč (díky přímému, nepřímému a indukovanému efektu). Další přínosy národnímu hospodářství poplynou i po dokončení a uvedení stavby do užívání (dle vypočteného vnitřního výnosového procenta projektu). Podaří-li se zkrátit povolovací proces o jeden rok, očekáváme (na základě výpočtů a odhadů výše) roční přínosy 7,06 mld. Kč za rok.

Oproti tomu mzdové a režijní náklady při variantě přesunu příslušné části zaměstnanců odhadujeme v řádech stovek miliónů Kč.

Lze tak konstatovat, že kvantifikovatelné přínosy návrhu vždy výrazně převyšují náklady, neboť 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 nezkazí, není odpovědný)
- další nezbytný krok v rámci digitalizace státní správy, která musí probíhat i bez případné souvislosti s procesem rekonstrukce 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.

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 pracovněprávních 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.

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).

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 neznámá 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

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat tentýž krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“).

Důležitým vynucovacím prostředkem, který navrhovaná úprava obsahuje, je stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení. Pro vydání rozhodnutí o povolení stavby (pro meritorní rozhodnutí) bude stanovena novým stavebním zákonem přiměřená závazná lhůta (v trvání například 45 dnů). Konkrétní délka této závazné lhůty bude v novém stavebním zákoně vymezena tak, aby reálně odpovídala procesním postupům stavebních úřadů a úpravě doručování. Závazná lhůta bude stanovena nejen pro prvostupňové řízení, ale i pro řízení odvolací, ve kterém bude odvolací orgán povinen také rozhodnout v závazné lhůtě.

Co se týče prvostupňové lhůty, je navrhováno, aby v případě, že stavební úřad v závazné lhůtě meritorně nerozhodne (nevydá rozhodnutí o povolení stavby, nebo žádost nezamítne), případně řízení nepřeruší z důvodu formálních nedostatků žádosti/věcných nedostatků návrhu stavby, informační systém automaticky vygeneroval rozhodnutí o povolení stavby. Základní náležitosti pro rozhodnutí o povolení stavby by byly automaticky převzaty informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby. Stejně tak i obecné podmínky pro provádění stavby, které musí být dodrženy vždy u každé prováděné stavby (například povinnost oznámit stavebnímu úřadu zahájení stavby, vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby atd.), budou v rozhodnutí o povolení stavby rovněž vygenerovány automaticky informačním systémem, který je převezme ze své databáze, do níž budou vloženy při jejím zřízení. Takto automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby bude individuálně doručováno všem účastníkům řízení o povolení stavby. Proti rozhodnutí o povolení stavby bude možné podat odvolání, přičemž v odvolacím řízení bude odvolací orgán povinen rozhodnout také v závazné lhůtě.

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 přerušování/stavění běhu závazné lhůty pro vydání rozhodnutí o povolení stavby.

Aby nedošlo k zahlcení odvolacích orgánů ani soudů, automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby bude nová právní úprava připouštět jenom ve vymezených případech (nebyly podány námitky a stavbou nebudou dotčeny veřejné zájmy). Ve všech ostatních případech půjde o postup stavebního úřadu v rozporu se zákonem, jelikož je stavební úřad nečinný a dopustí automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby, aniž by proto byly splněny zákonné podmínky. Kvůli odpovědnosti stavebního úřadu za takové nezákonné rozhodnutí a kvůli možnému vyvození kárné odpovědnosti úředních osob bude v zájmu stavebních úřadů, aby postupovaly v souladu se zákonem a rozhodovaly v zákonných lhůtách. I z tohoto důvodu neočekáváme výrazné negativní dopady, které by mohl tento nástroj přinést.

Závazné lhůty pro učinění vyjádření se budou vztahovat i na DO, které nebudou integrovány do nové soustavy stavební správy. V případě jejich nesplnění a nevyjádření se bude platit, že je stanovisko DO souhlasné.

6 Přezkum 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 přehlcení 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;
- míru ochrany veřejných zájmů (indikátory by bylo vhodné navrhnout v součinnosti s DO, které svou oblast zájmu znají nejlépe);
- výkonnost zaměstnanců NSÚ;
- kvalitu ÚPD;
- ekonomické výsledky stavebního sektoru apod.

Posuzováno by mělo být také to, zda je fungování NSÚ účinné, tj. zda dochází k minimalizaci důsledků identifikovaných problémů. Obdobně v případě integrace je třeba sledovat, zda přínosy z tohoto opatření nejsou převáženy náklady ve formě značné rozsáhlosti vydávaného rozhodnutí a odtud plynoucí zvýšené pravděpodobnosti vzniku procesních chyb.

7 Konzultace a zdroje dat

Diskuze nad návrhem probíhala v následujících kruzích:

- kolegium ministryně pro místní rozvoj k rekonstrukci veřejného stavebního práva
- pracovní skupiny zaměřené na jednotlivé oblasti:
- pracovní skupina pro veřejnou správu
- pracovní skupina pro územní plánování
- pracovní skupina pro digitalizaci
- pracovní skupina pro oblast stavebního práva procesního
- pracovní skupina pro oblast stavebního práva hmotného.

Účastníky pracovních komisí byli zástupci z řad předkladatele, dotčených rezortů, DO i reprezentanti HK ČR zastupující své členy.

Dále byly nad návrhem věcného záměru a RIA provedeny individuální konzultace s MD, MPO, MZe, MZ, ČBÚ, SÚJB.

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>

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 doladit 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 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 jakékoliv 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.⁴¹ 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. Dílčím 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, nezátíženou 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 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.

⁴¹ Tato novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2018. Poslední novela byla provedena zákonem č. 169/2018 Sb. s účinností od 1. 9. 2018.

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 vázán závaznými stanovisky vydanými úředníky jednotlivých DO, bude však stále vázán jejich vyjádřeními vydanými v rámci jedné struktury zastrřešené NSÚ. 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
- protikorupční nástroje služebního charakteru
 - výběr kandidátů na služební místa v orgánech veřejné správy požadavky na odbornost, bezúhonnost a především morální způsobilost (je vhodné při výběru zohlednit pracovní minulost kandidáta)
 - kariérní postup – průhledná kritéria kariérního postupu
 - systém 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 rekonstrukcí 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 vybraných agend DO do činnosti stavebních úřadů (při současné roztržitosti 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. Navrhován je systém dvojinstančního správního řízení v rámci jednoho správního orgánu (ústředí rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí územního pracoviště). Tato procesní konstrukce je sice výjimkou z obecného principu, avšak výjimkou ústavně plně konformní. Podle konstantní správní judikatury ostatně není dvouinstančnost správního řízení ústavním principem ani základní zásadou správního řízení a lze ji proto vyloučit. Tím spíše není ústavním deficitem, rozhoduje-li správní orgán o opravném prostředku proti rozhodnutí vydanému organizační jednotkou téhož správního orgánu. Kromě toho podobnou konstrukci český právní řád již zná, aniž ji judikatura dosud jakkoli zpochybnila. Zmínit lze v této souvislosti například organizaci a rozhodování České obchodní inspekce (§ 1 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb.), Státní zemědělské a potravinářské inspekce (§ 1 odst. 6 zákona č. 146/2002 Sb.), Státního pozemkového úřadu (§ 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb.) aj. Všem zmíněným případům je společné, že v prvním stupni rozhoduje vnitřní organizační jednotka úřadu a o odvolání pak „ústředí“ téhož úřadu. K případným námitkám, že toto řešení (dvě instance v rámci jednoho správního orgánu) je problematické z hlediska rizika podjatosti úředních osob a ohrožení nestrannosti přezkoumávání rozhodnutí (pokud například pracovník ústředí poskytne konzultace vyřizující úřední osobě územního pracoviště⁹⁾), lze uvést, že navržená konstrukce neznamená v tomto ohledu žádný posun oproti současnému systému (ve kterém může pracovník nadřízeného správního orgánu rovněž poskytnout konzultaci pracovníku orgánu prvního stupně, jak se ostatně v praxi děje) a především nijak nesnižuje procesní standard ochrany před podjatostí úředních osob v intencích § 14 správního řádu (což nelze říci ve vztahu k systémové podjatosti pracovníků územních samosprávných celků, kde novelizované ustanovení správního řádu § 14 odst. 2 tento standard potenciálně naopak snižuje).

Na základě výše uvedeného lze říci, že nelze očekávat, že rekonstrukcí 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 nahrává 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.

9 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
GFR	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 působnosti (obce I. typu)
ZPF	zemědělský půdní fond
ZÚR	zásady územního rozvoje