

Připomínky k materiálu HK ČR
„Věcný záměr - Rekodifikace veřejného stavebního práva,
pracovní verze ze dne 14. 12. 2018“
PS 03 – pracovní skupina pro oblast stavebního práva hmotného

1. Obecně:

K přípravě rekodifikace uzavřelo MMR a HK ČR dne 8. 10. 2018 „Memorandum o spolupráci na projektu rekodifikace veřejného stavebního práva České republiky“. Předmětem memoranda je vzájemná spolupráce mezi MMR a HK ČR ohledně efektivního a co nejrychlejšího postupu při rekodifikaci veřejného stavebního práva. **V memorandu se HK ČR zavázala zpracovat v souladu s Legislativními pravidly vlády návrh věcného záměru nového stavebního zákona, který bude vycházet z materiálu MMR „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“ (č. j. 746/18).**

Formální a obsahové náležitosti věcného záměru zákona upravuje zejména čl. 4 Legislativních pravidel vlády (dále jen „LPV“). Po formální stránce předložený věcný záměr převážně splňuje požadavky kladené LPV (člení se na části, které LPV vyžadují), po obsahové stránce však **přeložený věcný záměr obsahuje zásadní nedostatky**, např.:

- Věcný záměr (dále jen „VZ“) obsahuje pouze příkladný přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže.
- VZ v mnoha oblastech neobsahuje rozbor skutečného stavu, který by odůvodňoval navrhované řešení (např. integrace DO, vygenerování rozhodnutí o povolení stavby po uplynutí lhůty).
- Zhodnocení stávající úpravy je velmi tendenční, neopírá se o žádnou analýzu, s výjimkou publikovaných dat Světové banky ve studiích Doing Business, která však nevycházejí ze srovnatelných úprav v jednotlivých zemích (porovnávají se různé fáze povolovacích postupů), tj. nejsou objektivní.
- Až na výjimky nejsou zhodnoceny klady a zápory navrhovaných řešení, tj. všechny možné důsledky.
- Návrh věcného řešení nezahrnuje komplexní řešení problematiky, věnuje se pouze některým oblastem, které stávající úprava veřejného stavebního práva obsahuje. Vzhledem k některým navrhovaným úpravám se vůbec nezamýšlí nad definováním předmětu stavebního zákona. Zcela ignoruje skutečnost, že předmětem posuzování stavebního úřadu nejsou pouze stavby, ale též terénní úpravy, zařízení, využití území, dělení nebo scelování pozemku, ochranná pásma, předčasné užívání stavby nebo zkušební provoz. Zvláštní pravomoci stavebního úřadu, povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb, vybrané činnosti ve výstavbě, to jsou oblasti, kterým se VZ rovněž vůbec nevěnuje.
- **RIA byla předložena až 7. 1. 2019, ale oblast stavebního práva hmotného vůbec neupravuje!** Není proto možné posoudit, na základě jakých analýz, právních rozborů nebo konzultací byla provedena zhodnocení řešení (návrhů), které byly promítnuty do věcného záměru rekodifikace veřejného stavebního práva.
- Nelze souhlasit se závěry uvedenými ve zhodnocení korupčních rizik. V případě kumulace posuzování všech veřejných zájmů pod jeden správní orgán (stavební úřad), navíc s možností rozhodovat o tom, který veřejný zájem je „méně důležitý“, se

naopak korupční riziko velmi zvyšuje. Podobně možnost automatického vygenerování povolení stavby při nedodržení lhůty zvyšuje korupční riziko.

Dále se předložený VZ v některých klíčových otázkách nepřijatelným způsobem odchyluje od materiálu MMR „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“ (č. j. 746/18), a to přes zásadní nesouhlas zástupců MMR mnohokrát vyjádřený na společných jednáních.

Jedná se zejména o tyto otázky:

1. Integrace podstatné části kompetencí dotčených orgánů do státní stavební správy → posuzování záměrů stavebními úřady nejen podle stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, ale také podle zvláštních předpisů (zvláštní předpisy zůstanou zachovány, nebudou implementovány do nového stavebního zákona), tj. stavební úřady budou rozhodovat vedle stavebního zákona rovněž podle zvláštních předpisů.
2. Ponechání zmocnění pro hlavní město Prahu ke stanovení obecných požadavků na využívání území a technických požadavků na stavby v hlavním městě Praze.

2. Připomínky k části D. ZMĚNY STAVEBNÍHO PRÁVA HMOTNÉHO (str. 128 – 149)

VZ zákona by měl především jmenovat základy, na nichž má být úprava postavena – tedy její cíle, např. tvorba kvalitního vystavěného prostředí, a základní principy, nikoli pouze reagovat na nedostatky úpravy dosavadní. VZ by měl dále obsahovat přehled právních předpisů včetně jejich ustanovení, která se navrhuje změnit nebo zrušit.

VZ neobsahuje komplexní řešení oblasti stavebního práva hmotného. Zcela chybí zpracování těchto oblastí

- dokumentace / projektová dokumentace (druhy dokumentací ve vazbě na povolení, provádění, kolaudaci atd., a ve vazbě na druh stavby) a požadavkům na jejího zpracovatele,
- vybrané činnosti ve výstavbě, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě a které mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zákona č. 360/1992 Sb.,
- povinnosti a odpovědnost osob při přípravě, provádění a užívání staveb.

Text části D. ZMĚNY STAVEBNÍHO PRÁVA HMOTNÉHO je celkově velmi nevyvážený. Této oblasti je věnováno 21 stran, z toho jsou 4 strany věnovány seznamu zvláštních (složkových) předpisů, 5 stran obsahuje výčet chráněných zájmů ve zvláštních (složkových) předpisech a 6 stran je věnováno technickým normám. **Vlastnímu řešení oblasti stavebního práva hmotného je ve VZ věnováno pouhých 6 stran! Na skutečnost, že oblasti stavebního práva hmotného není věnována dostatečná pozornost MMR upozorňuje HK ČR od prvních vzájemných jednání.**

Kromě toho není vůbec zřejmé, z čeho návrhy obsažené ve VZ vycházejí, neboť RIA tuto oblast vůbec neobsahuje a s výjimkou rozboru 2 rozsudků NSS o zpřístupnění norem nepředložila k dnešnímu dni HK ČR žádné analýzy, rozborů atd.

Ad 1. Východiska rekodifikace v oblasti hmotného práva

VZ sice uvádí, že pod stavebním právem hmotným je v souvislosti s rekonstrukcí rozuměn soubor právních předpisů, které stanoví obecné požadavky na výstavbu, obsah a rozsah dokumentace, resp. projektové dokumentace a požadavky na jejich zpracovatele, nicméně se **otázce obsahu a rozsahu dokumentace nebo projektové dokumentace ani požadavkům na jejich zpracovatele dále nevěnuje**, přestože materiál MMR, který měl být HK ČR rozpracován, problémy v této oblasti popisuje.

Požadujeme doplnit.

Ad 2. Návrh řešení

K úvodnímu ustanovení

VZ zákona by měl především jmenovat základy, na nichž má být úprava postavena – tedy její cíle a základní principy, nikoli pouze reagovat na nedostatky úpravy dosavadní. Zcela chybí cíle úpravy – tvorba kvalitního vystavěného prostředí.

Požadujeme doplnit.

K odstavci č. 2:

Přes výslovný nesouhlas MMR navrhuje VZ:

- **možnost různé územní platnosti některých právních předpisů obsahujících požadavky na výstavbu**

Důvody nesouhlasu:

- povinnost ČR předkládat Komisi návrhy technických předpisů a povinnost transponovat technické Směrnice Evropského parlamentu a Rady do právního řádu ČR (tedy též do technických předpisů statutárních měst, na jejichž obsah však stát nemá prakticky žádný vliv); při nesplnění povinné transpozice směrnice EU do technického předpisu ČR hrozí ČR vysoké sankce stanovené EU,
- obtížné řešení případů staveb, které zasahují na více území (může nastat nejen u liniové stavby technické nebo dopravní infrastruktury, ale též u budovy), na nichž se uplatňují různé požadavky (k takovým situacím dochází, byť zřídka, již dnes v případě staveb, které se nachází na území Středočeského kraje a částečně zasahují na území hl. m. Prahy],
- podle § 6 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 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 nelze dodržet;
- diametrálně odlišná pravidla pro přijetí prováděcího právního předpisu připravovaného ministerstvem (řídí se legislativními pravidly vlády) a nařízení připravované obcí nebo hl. m. Prahou.

Požadujeme upravit stávající text ve smyslu: „sjednotit obecné požadavky na výstavbu do jednoho právního předpisu, ve kterém by byly zohledněny specifické požadavky na výstavbu velkých sídel umožňující jejich moderní rozvoj odpovídající 21. století; posílit zákonnou úpravu stavebního práva hmotného na úrovni nového

stavebního zákona, tj, nikoli jen zakotvit na zákonné úrovni základní pojmy stavebního práva hmotného,“

K odstavci č. 3:

Zástupci MMR neustále upozorňují na to, že jsou obecné požadavky na výstavbu upraveny nejen v prováděcích předpisech MMR, ale také v právních předpisech různé právní síly (např. zákony, vyhlášky, nařízení vlády) v působnosti různých ústředních orgánů (ostatně to obsahuje též materiál MMR), HK ČR tuto skutečnost stále nevzala na vědomí a ve svém návrhu řešení se omezuje pouze na změny v podzákonných předpisech.

Požadujeme doplnit a upravit s tím, že by měl být dodržen návrh obsažený v různých částech VZ, a to že se přímo ve stavebním zákoně upraví základní požadavky (na výstavbu, na dokumentaci), které budou v prováděcích předpisech upraveny podrobněji.

K odstavci č. 4:

Návrh je v rozporu s materiálem MMR „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“.

Požadujeme vypustit

K odstavci č. 5:

Návrh jde nad rámec návrhů obsažených v materiálu MMR, souvisí s problematikou vyvlastňování, která není předmětem VZ (viz § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb.: „Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.“

Požadujeme vypustit

K odstavci č. 6:

Požadujeme text naformulovat v souladu s čl. 45a odst. 1 LPV: „...použije se přednostně indikativní odkaz....“.,

Dále požadujeme návrhy řešení doplnit o

- **nutnost zrevidovat definice stávajících pojmů veřejného stavebního práva,**
- **návrh úpravy, pokud nebude zachován stávající stav, vybraných činností ve výstavbě, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě a které mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zákona č. 360/1992 Sb.,**
- **návrh úpravy, pokud nebude zachován stávající stav, povinností a odpovědností osob při přípravě, provádění a užívání staveb.**

Ad 3.1. Revize obecných požadavků na výstavbu ve zvláštních (složkových) předpisech

Obsah kapitoly neodpovídá jejímu názvu. Není věnován revizi obecných požadavků na výstavbu, které jsou vedle prováděcích předpisů MMR upraveny v mnoha dalších právních předpisech různé právní síly a v působnosti různých ústředních orgánů. Z návrhu není zřejmé jaká ustanovení zvláštních (složkových) předpisů se navrhují změnit či zrušit.

Naopak je tato část věnována integraci dotčených orgánů do stavebních úřadů, s tím, že se navrhuje, aby stavební úřady posuzovaly záměry i z hlediska jiných zájmů chráněných dle jiných právních předpisů než podle stavebního zákona a prováděcích právních předpisů a dodržení pravidel stanovených těmito předpisy. Návrh je nesystémový, nerespektuje zákonem stanovenou působnost správních orgánů, není vyspecifikováno, ani se nevěnuje dopadům navrhovaného řešení. S tímto návrhem vyslovili zástupci MMR již mnohokrát zásadní nesouhlas, který však HK ČR nadále nerespektuje. MMR zastává názor, že zrychlení komunikace s dotčenými orgány musí přinést elektronizace.

Požadujeme

- **přepracovat v souladu s materiálem MMR „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“ a s LPV**
- **rozšířit o právní předpisy v gesci MMR** (souvisí s požadavkem na zrušení bodu 3.3.),
- **v souladu s LPV doplnit konkrétní právní předpisy a jejich ustanovení, která se navrhují změnit, zrušit nebo převést do jednoho právního předpisu v gesci MMR,**
doplnit např. zákon č. 194/2017 Sb., zákon č. 416/2009 Sb. nebo § 41 vyhl. č. 246/2001 Sb., o požární prevenci.

Ad 3.2. Přehledné zakotvení obecných požadavků na výstavbu

Přes své označení kapitola neobsahuje základní představu o obsahu právních norem určených k provedení navrhovaného věcného řešení.

Text kapitoly je nepřehledný, neuspořádaný, některé pasáže se opakují, jiné jsou zařazeny nesystematicky. V kapitole je popisována současná právní úprava, ač to má být obsahem kapitoly „1. Východiska rekodifikace v oblasti hmotného práva“. Rovněž se zde opakují navrhovaná řešení z kapitoly „2. Návrh řešení“.

Zcela bez jakékoli souvislosti nebo vysvětlení se v textu (str. 135 – první odstavec, poslední věta) objevuje věta: „*Spolu s tím bude revidována definice stavby a definici jednoduchých staveb, které sice budou naplňovat definici stavby, ale vzhledem k jejich povaze nebudou podléhat režimu povolení podle stavebního zákona*“ (poznámka - stavební zákon pojem „jednoduchá stavba“ nedefinuje), Tento požadavek by měl být obsažen v kapitole „2. Návrh řešení“.

Kromě toho tato kapitola stále obsahuje variantu ponechání hlavnímu městu Praha možnost upravit si obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze odlišně od obecného právního předpisu. **MMR opakovaně upozorňuje na to, že je tento návrh v rozporu s materiálem MMR.** HK ČR v materiálu nezhodnotila klady ani zápory navrhovaného řešení. Důvody nesouhlasu jsou uvedeny v kapitole „2. Návrh řešení“.

Návrh na provázání základních požadavků na stavby s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS, není žádnou novinkou, je to již dne obsaženo v § 156 stavebního zákona..

Smysl posledního odstavce není zřejmý. Pouze upozorňujeme na povinnost ČR předkládat Komisi EP návrhy technických předpisů.

Požadujeme přepracovat v souladu s materiálem MMR „Rekodifikace veřejného stavebního práva, Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“ a s LPV a s výše uplatněnými připomínkami.

Ad 3.3. Změny prováděcích vyhlášek v gesci MMR

Naprostě zbytečná kapitola, ve které je zopakován jeden z návrhů řešení (viz kapitola „2. Návrh řešení“). Jediné upřesnění je v tom, že je zde uvedeno 7 vyhlášek v gesci MMR včetně 3 vyhlášek, které obecné požadavky na výstavbu vůbec neupravují nebo patří do části územního plánování.

Požadujeme tuto kapitolu vypustit a o vyhlášky v gesci MMR doplnit kapitolu 3. 1. (včetně změny názvu kapitoly).

Ad 3.4. Definování jednotlivých chráněných veřejných zájmů

MMR zásadně nesouhlasí s návrhem, aby „veřejné zájmy podle stavebního zákona i jiných právních předpisů podléhaly ochraně ze strany stavebního úřadu“, tj. nesouhlasí s integrací dotčených orgánů do stavebních úřadů, a opakovaně na to upozorňuje HK ČR.

V materiálu MMR je Problematice dotčených orgánů věnována samostatná část včetně návrhu řešení:

„Ad 1) Prověření počtu dotčených orgánů

Ve vazbě na vymezení definice veřejného zájmu a kompetencí dotčených orgánů obsažených v jednotlivých právních předpisech (cca 40 zákonů) by mělo dojít k revizi počtu dotčených orgánů v rámci působností jednotlivých rezortů.

Cílem rekodifikace veřejného práva stavebního je významná redukce počtu dotčených orgánů. Za tímto účelem je nezbytné prověřit kompetenční ustanovení zakládající postavení dotčených orgánů a zredukovat počet dotčených orgánů a jejich závazných stanovisek popř. vyjádření stanovený zvláštními zákony na opodstatněné minimum.

K naplnění celkového cíle rekodifikace tedy zefektivnění (zjednodušení a zrychlení povolenacích procesů podle stavebního zákona), je nezbytné, aby každý ústřední orgán v rámci své působnosti u všech zákonů, které stanoví vazby na stavební zákon, zredukoval počty dotčených orgánů. Zachovat lze pouze taková postavení dotčených orgánů a k takovým etapám povolenacích procesů, která jsou skutečně opodstatněná ochranou jasně vymezených veřejných zájmů.

Ad 2) Vymezení dotčeného orgánu, jeho působnost a formy vyjadřování

Z hlediska působnosti dotčených orgánů je třeba zanalyzovat stávající roztržitost kompetencí dotčených orgánů na různých úrovních, prověřit opodstatněnost rozdílnosti forem vyjadřování (závazná stanoviska, stanoviska, správní rozhodnutí, vyjádření) a opodstatněnost vydávání několika závazných stanovisek, v případě, kdy je působnost svěřena několika správním úřadům jednoho úřadu (např. orgány ochrany přírody a krajiny). Výsledkem by měla být eliminace nadbytečných působností.

Z hlediska stanovení „nové“ formy vyjadřování dotčených orgánů, tj. namísto závazného stanoviska bude vydáváno vyjádření, dojde k eliminování a k odstranění problémů současné praxe, jako jsou dlouhé lhůty, ve kterých jsou závazná stanoviska vydávána, následné přezkumy závazných stanovisek, i spory o to, kdy závazné stanovisko vydává a v jaké fázi řízení.

Problém včasného vydávání vyjádření (závazných stanovisek) vyřeší elektronizace, kdy se předpokládá vytvoření tzv. úložiště, na které stavební úřad uloží investorem předanou dokumentaci a jednotlivé dotčené orgány budou mít na úložiště přístup. Přínosem bezesporu

bude, že všichni budou posuzovat stejnou dokumentaci v daném čase a ve stanovené lhůtě, tím se zamezí jakékoli možnosti zásahů do dokumentace, což je problém současné praxe.

Ad 3) Definice veřejného zájmu

Je třeba jednoznačně vymezit veřejný zájem v jednotlivých právních předpisech, který je dotčen postupy dle stavebního zákona. Dále je třeba prověřit a přehodnotit důvodnost a oprávněnost ochrany konkrétních veřejných zájmů.“

Požadujeme tento bod vypustit.

Ad 3.5. Definování staveb, u nichž účel vyvlastnění stanoví zákon

Návrh v této části VZ **nevychází z materiálu MMR**. HK ČR svůj návrh odůvodňuje nepřehlednou stávající úpravou ve zvláštních právních předpisech bez uvedení analýzy, na základě které k tomuto závěru došla.

Požadujeme tento bod vypustit.

Ad 4. Technické normy (ČSN)

V prvním odstavci je pouze konstatován stávající stav v oblasti technických norem. Úvodní věty druhého odstavce jsou naformulovány tak, že z nich vyplývá, že do 31. 12. 2017 vydávalo české technické normy MMR a od 1. ledna 2018 přebrala všechny činnosti spojené s tvorbou a distribucí technických norem Česká agentura pro standardizaci, což není pravda.

Požadujeme uvést problematiku tvorby a distribuce technických norem do souladu s právními předpisy.

Ad 4.1. - Stávající stav v odkazování na technické normy

Srovnávání vyhlášek č. 398/2009 Sb. a č. 268/2009 Sb. (gesce MMR) a Pražských stavebních předpisů je neobjektivní.

Jako příklad lze uvést, že z Pražských stavebních předpisů je citováno celé ustanovení § 84, z vyhlášek v gesci MMR je pouze konstatováno, jak je daná problematika upravená, s tím, že neobsahuje oficiální seznam norem. Skutečnost, že ani Pražské stavební předpisy oficiální seznam norem neobsahují, už však uvedena není. Rovněž není vůbec zohledněno ustanovení § 55 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb. ani § 15 odst. 2 bezbariérové vyhlášky č. 398/2009 Sb.

Požadujeme doplnit citace uváděných ustanovení vyhlášek 268/2009 Sb. a 398/2009 Sb. včetně definice normové hodnoty nebo naopak citace z Pražských stavebních předpisů vypustit. .

Ad 4.2. Návrh řešení

Předložené řešení jde ve fázi věcného záměru do přílišných podrobností, které by měly být řešeny až na základě provedených analýz. Ani LPV nejsou, pokud jde o typ odkazu tak striktní:

„V souladu s čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády bude zajištěno, aby jako způsob zezávací byl při odkazování na technické normy pokud možno jednotně využíván pouze indikativní odkaz, a nikoli odkaz výlučný, případně odkazy, které jsou co do své formulace, právní povahy a významu nejasné.“

„Pro zajištění koherence systému požadavků na výstavbu a norem bude s nově přijímanými normami, které by měly být z hlediska požadavků na výstavbu závazné, předem vydávat souhlas Nejvyšší stavební úřad.“

„Pro řešení problematiky publicity norem bude v rámci rekonstrukce zakotveno, že technické normy obsahující požadavky na stavby budou veřejně a bezplatně dostupné pro veřejnost na náklady státu.“ (str. 148)

Požadujeme text naformulovat v souladu s čl. 45a odst. 1 LPV: „...použije se přednostně indikativní odkaz....“, a bez provedených analýz nevyvozovat jednoznačné závěry.