

V Praze 19. června 2019

Výtisk č.:

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

I.

K celkovému zaměření návrhu

Návrh věcného záměru zákona předjímá budoucí zákonnou úpravu institucionální reformy veřejné správy na úseku územního plánování, stavebního řádu a souvisejících agend, revizi veřejného stavebního práva hmotného, revize veřejného stavebního práva procesního a digitalizace stavební agendy s cílem zefektivnit povolovací procesy v přípravě a realizaci staveb.

K dosažení výše uvedených cílů návrh věcného záměru zákona předpokládá zejména:

- vytvoření jednotné soustavy státní stavební správy, ve které bude Ministerstvo pro místní rozvoj nadřízeným orgánem nově zřízeného Nejvyššího stavebního úřadu, který bude správním úřadem nadřízeným krajským stavebním úřadům, jejichž územní pracoviště budou zřízena v obcích s rozšířenou působností; navržená struktura státní stavební správy má oddělením státní správy a samosprávy na úseku územního plánování a stavebního řádu zvýšit nezávislost stavebních úřadů na vlivech územních samospráv, zvýšit kvalitu rozhodování, zajistit jednotu metodického a personálního řízení a technického vybavení a eliminovat procesní důsledky „systémové podjatosti“ spojované se smíšeným modelem veřejné správy, aniž by se snížila znalost místního prostředí ze strany vykonavatele veřejné správy,
- maximální integraci dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy;

navržená reorganizace má umožnit zásadní zjednodušení procesních postupů a posílení ochrany veřejných zájmů, k jejichž ochraně bude příslušná státní stavební správa; navrženou reorganizací má být posílena odpovědnost státní stavební správy za výsledek řízení,

- rozsáhlé procesní změny směřující ke zrychlení a zefektivnění jediného povolovacího řízení před stavebním úřadem při zachování či posílení ochrany veřejných zájmů v území a k odstranění průtahů, paralelních procesních linií vydávání a přezkumu samostatných závazných stanovisek a instančního „ping-pongu“ mezi stavebními úřady různých stupňů navzájem; jejich součástí je i zrušení stávající duality územního a stavebního řízení, resp. zrušení všech stávajících povolovacích procesů, jejich alternativ a variant a vytvoření jediného efektivního řízení o povolení stavby,
- sjednocení obecných požadavků na výstavbu (vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, vyhlášek o technických požadavcích na stavby, vyhlášky o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb) do jednoho právního předpisu,
- postupnou úplnou digitalizaci stavební agendy; návrh věcného záměru zákona předpokládá podávání žádostí v elektronické podobě, ukládání projektové dokumentace do centrálního úložiště,
- zavedení informačních systémů veřejné správy obsahujících z hlediska úplnosti a správnosti garantované informace o území a umožnění dálkového přístupu k těmto informacím na jednom místě,
- úpravu hierarchie a obsahu závazných nástrojů územního plánování spočívající v zavedení „územního rozvojového plánu“ jako celostátního nástroje územního plánování a „územního plánu kraje“ jako nástroje územního plánování pro celé území kraje, nahrazujícího institut „zásad územního rozvoje“ podle platné právní úpravy; na úrovni obce návrh věcného záměru zákona předpokládá zachování institutů „územního plánu“ a „regulačního plánu“,
- posílení standardizace vybraných částí územně plánovacích dokumentací, a výhledové zavedení ekonomických nástrojů navazujících na proces územního plánování.

Návrh věcného záměru zákona je vládě předložen ve variantním řešení:

1. Podle části C.10.2. (str. 124 a násl.) návrhu věcného záměru zákona má mít územně plánovací dokumentace na úrovni krajů a obcí formu právního předpisu (obecně závazných vyhlášek).
2. Podle části C.10.3. (str. 131 a násl.) návrhu věcného záměru zákona má mít územně plánovací dokumentace na úrovni krajů a obcí formu opatření obecné povahy „s dílčími změnami“ (zejména ve vztahu k rozsahu a podmínkám soudního přezkumu opatření obecné povahy).

V obou variantách návrh věcného záměru zákona předpokládá, že nástroj územně plánovací dokumentace na celostátní úrovni (územního rozvojový plán) bude mít formu nařízení vlády.

II.

Vztah k právu EU

Předkládaného návrhu věcného záměru zákona se dotýkají zejména následující předpisy práva Evropské unie:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,
- směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích, integrované prevenci a omezování znečištění,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES,

- nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009,
- nařízení 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,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin,
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“).
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

Předpisy EU uvedené v části 8.B návrhu věcného záměru zákona, kterých se předložený návrh dotýká, upravují především oblast ochrany životního prostředí, a jsou v současnosti již do právního řádu České republiky implementovány; věcný záměr zákona tedy předpokládá zásah do struktur, které mají implementační nebo částečně implementační charakter.

Návrh věcného záměru zákona je s právem EU částečně slučitelný. Pro dosažení plné slučitelnosti s právem Evropské unie je potřeba při přípravě navazující zákonnné úpravy vzít v úvahu připomínky uvedené v části IV. tohoto stanoviska.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh věcného záměru zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu.

Návrh věcného záměru zákona je podle předkladatele předložen s rozpory s Ministerstvem financí, Ministerstvem vnitra, Ministerstvem životního prostředí, Národním bezpečnostním úřadem, Generální inspekcí bezpečnostních sborů, Veřejnou ochránkyní práv, Jihočeským krajem, Jihomoravským krajem, Karlovarským krajem, Královéhradeckým krajem, Libereckým krajem, Moravskoslezským krajem, Olomouckým krajem, Pardubickým krajem, Plzeňským krajem, Středočeským krajem, Ústeckým krajem, Zlínským krajem, hlavním městem Prahou, Svazem měst a obcí České republiky, Sdružením místních samospráv České republiky a Svazem průmyslu a dopravy České republiky.

Rozpor s **Ministerstvem financí** spočívá v nepředložení schématu zachycujícího, kolik míst zaměstnanců, odkud a s jakými prostředky na platy bude na navržený projekt alokováno z dosavadních kapacit veřejného sektoru (při rozdělení na státní sektor a sektor územních samosprávných celků) a kolik jich bude nutno navýšit nad rámec stávajícího stavu, a to s prioritou zabezpečení personálních potřeb předně v rámci dosavadních limitů, zejména na úkor neobsazených míst či míst v agendách v přirozeném útlumu. Předkladatel k tomu uvádí, že finanční zabezpečení nové soustavy státních orgánů bude dořešeno poté, co bude schváleno konečné znění věcného záměru stavebního zákona a že náklady na výkon veřejné správy, ať již bude vykonáván v přenesené působnosti nebo jako přímý výkon státní správy, nebudou výrazně odlišné.

Rozpory s **Ministerstvem vnitra** se týkají navrhované změny modelu výkonu veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu ze spojeného modelu státní správy na přímý výkon státní správy a návrhu na začlenění působnosti vykonávané Ministerstvem vnitra jako tzv. jiným stavebním úřadem podle § 16 stavebního zákona do působnosti navrhovaných orgánů státní stavební správy. Rozpory se týkají též odhadovaných nákladů nutných na vybudování soustavy státní stavební správy (podle odhadů Ministerstva vnitra cca 900 mil. Kč) a na její fungování (podle odhadů Ministerstva vnitra cca 3,6 mld. Kč ročně); podle odhadu Ministerstva vnitra budou tedy tyto náklady čtyřikrát vyšší, než odhaduje předkladatel. Dále se rozpory týkají absence vypovídajících údajů spojených s vytvořením materiálních předpokladů pro výkon dané působnosti (technického zabezpečení, programového vybavení, archivace a dalších) a absence údajů o odhadovaných nákladech spojených s digitalizací stavební agendy. Ministerstvo

vnitřně odmítlo závěr obsažený v návrhu věcného záměru zákona, že navrhovaná řešení nemají žádné dopady na bezpečnost a obranu státu a nepředstavují žádnou hrozbu pro bezpečnost a obranu státu. Předkladatel k tomu uvádí, že institucionální změny jsou jedním ze vzájemně provázaných pilířů rekodifikace a že cíle věcného záměru je možné splnit pouze vytvořením jednotného systému státní stavební správy, přičemž specifika vojenských, speciálních či jiných speciálních stavebních úřadů budou reflektována v rámci vnitřního organizačního členění nové soustavy. K problematice nákladů předkladatel uvádí, že Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA) pracuje se změnovými hodnotami, a uvádí, že pokud se objem agendy nezvětší, není důvod přepokládat výraznou změnu celkových provozních nákladů, přičemž případné přírůstky a úbytky v nákladech na jednotlivé položky se vykompenzují a v celkovém součtu se bude změna blížit nule. K problematice movitého vybavení předkladatel konstatuje, že movité věci lze prodat a nakoupit, přičemž bude záležet na jednotlivých konkrétních dohodách mezi územními samosprávnými celky a státem o možném využití jimi nyní užívaných technických prostředků. K nákladům na proces digitalizace předkladatel uvedl, že nejsou vyvolány rekodifikací a že se předpokládá, že dojde k digitalizaci a vytvoření Portálu stavebníka jinými právními předpisy, a to ještě před nabytím účinnosti zákona.

Rozpor s Ministerstvem životního prostředí se týká navrhované změny stávajícího organizačního modelu výkonu veřejné správy v gesci Ministerstva životního prostředí, resp. jeho částečné integrace do nové soustavy státní stavební správy. Podle názoru Ministerstva životního prostředí není systém nastíněný ve věcném záměru jako celek vhodný pro zajištění náležité ochrany životního prostředí a naplnění požadavků evropského práva. Ministerstvo životního prostředí k materiálu připravilo vlastní návrh změny povolovacích procesů na úseku ochrany životního prostředí, který předpokládá vydávání „jednotného environmentálního povolení“ v případech, když by bylo na úseku ochrany životního prostředí nezbytné vydat více než jeden správní akt vztahující se k umístění nebo realizaci záměru. Ministerstvo životního prostředí dále namítá absenci popisu, jakými způsoby bude při provedení navrhovaných změn zajištěno, že nedojde ke snížení úrovně ochrany veřejných zájmů chráněných ústavním pořádkem, zejména jaké mechanismy budou uplatněny při vypořádávání a vyvažování jednotlivých veřejných zájmů při povolování staveb. Ministerstvo životního prostředí uvedlo, že nedoplní-li předkladatel

do věcného záměru řešení jednoznačně zajišťující náležitou ochranu životního prostředí, resp. veřejných zájmů při implementaci jím navrhovaných změn, potom k těmto změnám nelze přistoupit, a požaduje příslušné změny a instituty vypustit. Ministerstvo životního prostředí konstatovalo, že věcný záměr stavebního zákona se téměř nezabývá závazky plynoucími České republice z práva Evropské unie, které jsou sice minimální na úseku stavebního práva, avšak mají zcela zásadní postavení v právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí jakožto gestor implementace uvedených (a dalších) evropských předpisů proto požaduje, aby byla provedena analýza toho, zda je řešení navržené věcným záměrem skutečně v souladu s veškerými požadavky těchto předpisů, a případně jej v návaznosti na tuto analýzu odpovídajícím způsobem upravit. Předkladatel k tomu uvádí, že ochrana veřejných zájmů je plně zachována, věcný záměr odpovídá unijnímu i mezinárodnímu právnímu rámci.

Rozpor s **Generální inspekcí bezpečnostních sborů** spočívá v doporučení zevrubného posouzení dopadů návrhu na bezpečnost a obranu státu za účasti dotčených vykonavatelů veřejné moci. Předkladatel k tomu uvádí, že zhodnocení dopadů na obranu a bezpečnost bude rozpracováno do potřebné podrobnosti v dalším průběhu legislativního procesu. Dále předkladatel uvádí, že se k problematice uskutečnilo jednání s dotčenými subjekty v režimu „důvěrné“.

Rozpor s **Národním bezpečnostním úřadem** spočívá v tom, že Národní bezpečnostní úřad má za to, že předložený záměr integrace speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů do krajských stavebních úřadů, potažmo Nejvyššího stavebního úřadu, nezohledňuje požadavek na zachování odborně specializované činnosti vykonávané u těchto stavebních úřadů, která se řídí zcela specifickými technickými a administrativními požadavky, mimo jiné u staveb důležitých pro obranu a bezpečnost státu a v případě Ministerstva vnitra, také u staveb sloužících k plnění úkolů Národního bezpečnostního úřadu. V rámci této činnosti jsou příslušné resorty s působností stavebních úřadů dostatečně vybaveny k plnému zajištění dodržování právních předpisů v oblasti ochrany utajovaných informací, když je některá stavebně správní řízení nutné provádět v utajovaném režimu. Předkladatel k tomu uvádí, že institucionální změny jsou jedním ze vzájemně provázaných pilířů rekodifikace a že cíle věcného záměru je možné splnit pouze vytvořením jednotného systému

státní stavební správy, přičemž specifika vojenských, speciálních či jiných stavebních úřadů budou reflektována v rámci vnitřního organizačního členění nové soustavy.

Rozpory s **Veřejnou ochránkyní práv** se týkají problematiky integrace dotčených orgánů do nové soustavy státní stavební správy, zejména pak z hlediska důsledné ochrany dotčených veřejných zájmů a řádného metodického vedení orgánů veřejné správy ze strany příslušných ústředních správních orgánů, a dále formy územně plánovací dokumentace (právní předpis nebo opatření obecné povahy). Veřejná ochránkyně práv rovněž zpochybnila přínos navrhovaného institutu automaticky generovaného rozhodnutí o povolení stavby jako řešení nečinnosti stavebního úřadu v prvostupňovém řízení. Předkladatel k tomu uvádí, že posouzení hájení dotčených veřejných zájmů podle zvláštních zákonů úředníky stavebního úřadu (státní stavební správy) bude přímo součástí meritorního rozhodnutí o povolení či nepovolení stavby, bude mít formalizovaný výstup v rámci výroku rozhodnutí, jeho podmínek a odůvodnění správního rozhodnutí a vnosy jednotlivých úředních osob do rozhodnutí podle jejich specializací k ochraně jednotlivých veřejných zájmů budou dohledatelnou součástí spisu v rámci elektronického systému tvorby rozhodnutí stavebních úřadů. Případné podmínky z hlediska dotčeného veřejného zájmu budou obsaženy ve výrokové části rozhodnutí, odůvodnění souladu rozhodnutí s veřejným zájmem bude součástí odůvodnění rozhodnutí. Absence důvodů bude důvodem pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení, potažmo v soudním přezkumu. Dále předkladatel uvádí, že automatické vygenerování rozhodnutí po uplynutí 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. Proti automaticky vygenerovanému rozhodnutí bude přípustné odvolání a navrhovaná úprava počítá s posílením apelačního principu v řízení před odvolacím orgánem, práva účastníků řízení i základní zásady správního řízení budou tedy v dostatečné míře šetřena. Otázku naplnění zákonných požadavků, potažmo ochrany veřejného zájmu, bude z úřední povinnosti zkoumat odvolací stavební úřad. Automaticky vygenerovaná rozhodnutí bude možné přezkoumat i v přezkumném řízení, k němuž bude automaticky generován podnět. K právní formě územně plánovací dokumentace předkladatel uvedl, že návrh je předkládán ve variantách, které posoudí vláda.

Rozpory s Jihočeským krajem, Jihomoravským krajem, Karlovarským krajem, Královéhradeckým krajem, Libereckým krajem, Moravskoslezským krajem, Olomouckým krajem, Pardubickým krajem, Plzeňským krajem, Středočeským krajem, Ústeckým krajem, Zlínským krajem, hlavním městem Prahou, Svazem měst a obcí České republiky, Sdružením místních samospráv České republiky a Svazem průmyslu a dopravy České republiky se týkají zejména:

- absence analýz stávajícího stavu v předmětné oblasti právní úpravy, ze kterých by vyplynulo, které veřejné zájmy a v jakém rozsahu je třeba nadále hájit, a s tím související potřeba navrhovaných změn,
- vyloučení agendy územního plánování a stavebního řádu ze spojeného modelu veřejné správy, vybudování nové soustavy státní stavební právy včetně delimitace úředníků vykonávajících danou agendu a navrhované podřízené postavení Nejvyššího stavebního úřadu vůči Ministerstvu pro místní rozvoj ve struktuře státní stavební právy,
- změn v postavení dotčených orgánů spočívajících v redukci jejich počtu a revize jimi chráněných veřejných zájmů, integrace agend stávajících dotčených orgánů spolu s ochranou příslušného veřejného zájmu do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy a sjednocení právní formy výstupů neintegrovaných dotčených orgánů na „vyjádření“,
- elektronizace agendy na úseku územního plánování a stavebního řádu, zejména absence podrobností procesu jejího zavedení, funkcionalit zamýšleného informačního systému a jeho naplnění daty (též ve vztahu k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016); absence realistického časového rámce elektronizace agendy a nákladů s tím spojených,
- problematiky hrubého vyhodnocení nákladů spojených s realizací koncepce navržené územně plánovací dokumentací,
- možnosti obce vyvolat rozpor s pořizovatelem územně plánovací dokumentace pro svoje území v případě, že pořizovatel nebude prosazovat zájem obce (například proti zájmu prosazovanému dotčeným orgánem),
- otázky, zda územně plánovací dokumentace má mít strategickou a závaznou část,

- možnosti v územně plánovací dokumentaci v široké míře upravovat obecně technické požadavky na využití území individuálně (pro každou obec zvlášť),
- obsahu a rozsahu dokumentace pro povolení stavby, který by měl vycházet z obsahu a rozsahu dokumentace pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, která však jednoznačně nepostačuje k prokázání splnění veřejných zájmů v navrhovaném řešení,
- institutu automaticky vygenerovaného rozhodnutí o povolení stavby,
- podoby řízení o odvolání,
- návrhu na ukládání dokumentace pro provádění stavby do informačního systému,
- integrace procesu EIA a IPPC do řízení o povolení stavby

Návrh věcného záměru zákona byl projednán ad hoc ustavenou zvláštní pracovní komisí Legislativní rady vlády pro návrh věcného záměru stavebního zákona a pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA). Předsedkyně Legislativní rady vlády rozhodla v souladu s čl. 4 bodem 3 Statutu Legislativní rady vlády, že tento návrh nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády.

IV.

Návrh změn

Předsedkyně Legislativní rady vlády má k návrhu věcného záměru stavebního zákona tyto připomínky:

Obecně

1. V návrhu věcného záměru není v řadě případů přesně uvedeno, jaký má být obsah budoucí právní úpravy, ale pouze obecně se konstatuje, že určitá věc bude nějak upravena, případně jsou při popisu budoucí právní úpravy užívány neurčité formulace, z nichž není zcela zřejmé, jak by měl být naplněn záměr předkladatele.
2. Podle čl. 15 odst. 2 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii

je povinností předkladatele zajistit, aby navrhované změny nesnížily dosaženou míru implementace. Splnění uvedené povinnosti je v některých částech věcného záměru zákona obtížně hodnotitelné, neboť ten některé záležitosti neřeší nebo je neřeší v dostatečné míře určitosti. To se týká zejména implementace práva EU na úseku ochrany životního prostředí, ať již z pohledu obecného (např. v podobě posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA), vlivů na životní prostředí (EIA)), nebo z pohledu konkrétních oblastí ochrany (např. posuzování ochrany přírodních stanovišť nebo volně žijících ptáků). Tyto požadavky bude třeba dodržet při tvorbě paragrafového znění návrhu.

3. V řadě případů návrh věcného záměru zákona předpokládá, že věcná řešení budou formulována a prověřována až při tvorbě paragrafovaného znění právních předpisů. S ohledem na rozsah předmětu úpravy nelze považovat harmonogram legislativních prací uvedený na str. 19 návrhu věcného záměru zákona z hlediska předpokládaného termínu pro předložení navazujícího návrhu zákona za realistický, umožňující zpracování paragrafového znění návrhu stavebního zákona, změnového zákona a návrhu prováděcího předpisu ke stavebnímu zákonu v rozsahu a na úrovni, které by odpovídaly požadavkům čl. 2 odst. 1 až 3 Legislativních pravidel vlády.

K jednotlivým částem návrhu věcného záměru

Ad 7. Návrhy věcných řešení

Ad A. Institucionální změny

Ad 7. Nejvyšší stavební úřad

Ad 7.1 Konstrukce NSÚ a jeho vztah k MMR

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

Nejvyšší stavební úřad má být vrcholným správním úřadem s celostátní působností. To je však v rozporu se záměrem podřídit jej Ministerstvu pro místní rozvoj. Návrh věcného záměru předpokládá, že vrcholní funkcionáři Nejvyššího stavebního úřadu budou jmenováni a odvoláváni vládou za participace ostatních resortů, jejichž stávající kompetence bude vykonávat nová státní stavební správa. Působnost vlády při jmenování osob stojících v čele Nejvyššího stavebního úřadu však nedává logiku, pokud má být Nejvyšší stavební úřad podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj. Ostatně ani generálního ředitele Generálního finančního ředitelství, na jehož organizační strukturu návrh věcného záměru zákona poukazuje, nejmenuje vláda, ale státní tajemník Ministerstva financí podle obecné úpravy v zákoně o státní službě.

Navržené řešení je tak v rozporu s jedním z deklarovaných cílů rekodifikace, kterým je integrace působností rozdělených dosud mezi řadu různých orgánů, ať již na úrovni státu nebo krajů a obcí. Pokud má totiž Nejvyšší stavební úřad stát na vrcholu organizační soustavy nové státní stavební správy, která bude integrovat kompetence spadající dosud do rámce věcné působnosti několika různých ministerstev, zejména pokud jde o speciální stavební úřady a dotčené orgány, nemůže být současně podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj jako jednomu z těchto ministerstev. Ministerstvo pro místní rozvoj by navíc vzhledem k předpokládanému rozsahu věcné působnosti krajských stavebních úřadů a Nejvyššího stavebního úřadu ani nemohlo plnit roli jemu nadřízeného správního orgánu, neboť by nedisponovalo příslušnou rozhodovací kapacitou, zejména odborníky orientujícími se ve všech oblastech státní správy, jež by měla zamýšlená státní stavební správa integrovat.

Nově navrhovaná organizační soustava státní stavební správy má podle návrhu vyřešit problémy spojené s otázkou systémové podjatosti. S uvedeným zužujícím pohledem se nelze ztotožnit, neboť námitky systémové podjatosti se pojmově nevztahují jen ke spojenému modelu veřejné správy, neboť političtí činitelé působí i na úrovni státu, nejen na úrovni územních samosprávných celků. Problémy spojované s otázkou systémové podjatosti se s přesunem kompetencí obecních a krajských úřadů na státní orgány možná zmenší, ale současně přesunou na úroveň státu, kdy námitky systémové podjatosti budou moci být uplatňovány v případě staveb financovaných státem vůči zaměstnancům státu působícím

v nových správních úřadech. Tyto námitky budou potom o to silnější, pokud bude Nejvyšší stavební úřad podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj, v jehož čele je politik.

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

Ad 10. Delimitace

Z návrhu věcného záměru není zcela jasné, jak konkrétně by měla delimitace proběhnout. V návrhu se objevují formulace typu „Bude proto třeba pečlivě upravit přechodný režim a v jeho rámci základní požadavky na zabezpečení přípravy nové soustavy v době legisvakance nové právní úpravy“, „přesná konstrukce (vzniku služebního poměru) bude vytvořena v dalších fázích legislativního procesu“ nebo „přechodná úprava by měla řešit rovněž relevantní otázky kvalifikace úředníků (zkoušky a jejich uznatelnost při přechodu do režimu státní služby), přičemž zkoušky odborné způsobilosti by měly být zásadně uznatelné pro účely režimu státní služby“.

Transformace dosavadního organizačního modelu státní správy na nový bude přitom jedním z klíčových bodů celého projektu, z návrhu věcného záměru zákona ale konkrétní obsah přechodných ustanovení nevyplyvá. Předkladatel jej tedy bude muset vyřešit ve všech souvislostech při přípravě návrhu zákona.

Ad 11. Změny v postavení dotčených orgánů

Ad 11.3. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy

Z návrhu věcného záměru není úplně jasné, jaký okruh dotčených orgánů má zůstat zachován, aniž by jejich dosavadní kompetence přešly na novou státní stavební správu, neboť v případě, kdy má dojít ke změně formy závazných stanovisek dotčených orgánů na formu vyjádření, je v návrhu uveden pouze demonstrativní výčet orgánů, které, resp. jejichž kompetence mají zůstat zachovány (např. Státní úřad pro jadernou bezpečnost nebo správy národních parků). Z návrhu rovněž není jasné, jakým způsobem se v takovém případě bude postupovat v odvolacím řízení, pokud bude odvoláním napaden obsah „vyjádření“ dotčeného orgánu promítnutého do rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž se zřejmě

dá předpokládat, že vzhledem k zachování působnosti těchto dotčených orgánů nedojde ani k delimitaci příslušných úředních osob do orgánů nové státní stavební správy, a to nejen na prvním, ale ani na druhém stupni. Je proto otázkou, na základě čeho bude odvolací orgán posuzovat otázky, ke kterým nebude věcně příslušný, resp. odborně vybavený. Aby byly dosaženy deklarované cíle rekodifikace, měl by být rozsah integrace dotčených orgánů maximální; zachování samostatné existence a působnosti dotčených orgánů a různých forem jejich vstupů do řízení o povolení stavby by narušovalo celou koncepci návrhu.

Návrh nepopisuje jasně postavení ministerstev jako ústředních správních úřadů, do jejichž působnosti podle zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky nyní patří oblasti státní správy vykonávané dotčenými orgány, poté, co tyto kompetence přejdou na orgány státní stavební správy, potažmo vztah mezi působností těchto ministerstev a působností Nejvyššího stavebního úřadu.

Z návrhu jednoznačně nevyplývá ani to, jak daleko předpokládaná integrace půjde v případě takových souvisejících správních agend, jako jsou např. kompenzační opatření podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud jde o předpokládanou integraci kompetencí orgánů ochrany přírody a krajiny, přezkum závazných podmínek integrovaného povolení podle § 18 zákona o integrované prevenci, pokud jde o předpokládanou integraci agendy integrované prevence a omezování znečištění (dále jen „IPPC“) nebo působnost vodoprávních úřadů podle vodního zákona týkající se povolování nakládání s vodami.

V případě územního plánování návrh věcného záměru zákona uvádí, že nová zákonná úprava na úseku územního plánování v souvislosti s postavením dotčených orgánů zásadně zachová stávající stav.

To ale může platit pouze v případě varianty, kdy územně plánovací dokumentace bude mít i nadále formu opatření obecné povahy, jehož návrh se projednává s dotčenými orgány podle správního řádu a ke kterému se dotčené orgány vyjadřují formou stanovisek podle čtvrté části správního řádu. Pokud by územně plánovací dokumentace měla mít formu právních předpisů, změní se i forma výstupu dotčeného orgánu, neboť nepůjde o stanovisko k návrhu správního aktu podle správního řádu, ale k návrhu právního předpisu, na jehož

vydávání a tedy ani na projednávání jeho návrhu se správní řád nevztahuje a nebude se tedy vztahovat ani na stanoviska dotčených orgánů. S ohledem na to, že součástí právních předpisů (na rozdíl od opatření obecné povahy) není odůvodnění, není z návrhu věcného záměru jasné ani to, jak se z hlediska legislativního procesu bude nakládat s připomínkami dotčených orgánů v procesu přípravy a projednávání návrhů takových právních předpisů. Z hlediska případného soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu by však daná otázka nebyla rozhodná, neboť v rámci přezkumu právních předpisů Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje pouze to, zda byly právní předpisy přijaty ústavně předepsaným způsobem a v případě podzákonných předpisů žádný takový způsob na ústavní úrovni upraven není. Se stanovisky dotčených orgánů by se mohlo v praxi nakládat relativně libovolně bez rizika následného soudního zásahu (viz též např. Pl. ÚS 7/03, kde Ústavní soud přijal závěr, že není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení nezakládá derogační důvod, a to ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu; to by platilo i pro územně plánovací dokumentaci ve formě právního předpisu).

Změna formy územně plánovací dokumentace z opatření obecné povahy na právní předpis by proto měla zásadní vliv na postavení dotčených orgánů v procesu její přípravy a projednávání a rozhodně by nešlo o zachování stávajícího stavu úrovně ochrany veřejného zájmu.

Ad 11.4 Příklady konkrétních řešení

V návrhu nejsou konkrétně identifikována příslušná kompetenční ustanovení složkových předpisů, která mají být změněna. Návrh zmiňuje pouze předchozí předběžné prověření těchto ustanovení. Navrhované řešení však nelze považovat za koncepční ve vztahu k zajištění ochrany dotčených veřejných zájmů. Například povolování nakládání s vodami zůstává v působnosti vodoprávních úřadů, pokud nebude nahrazeno integrovaným povolením, které je integrováno do povolení stavby, které však svým rozsahem problematiku nakládání s vodami nebo povolování staveb výrazně přesahuje.

Ad 11.5. Požadavky na promítnutí nové úpravy institucí do právního řádu

V návrhu se pouze obecně uvádí, že všechny výše popisované změny budou vyžadovat přesnou legislativní práci, neboť vyvolají potřebu novelizace velkého množství právních předpisů, a že ve všech těchto předpisech (upravujících dosud působnost dotčených orgánů) bude nutné adekvátně zakotvit jak přesun kompetencí těchto orgánů, tak zejména zajištění návaznosti jejich činnosti na novou kompetenci orgánů státní stavební správy. Z této části návrhu věcného záměru zákona nevyplyvá konkrétnější představa o obsahu věcných řešení, na jejichž základě má vzniknout paragrafové znění, a tato řešení tedy budou muset být nalezena až dodatečně.

Ad B. Digitalizace stavební agendy

Ad 3. Popis vybraných funkcionalit elektronického spisu a úkonů v řízení

Ad 3.6. Nahlížení do spisu

Návrh věcného záměru předpokládá v rozporu s úpravou § 38 správního řádu kategorizaci účastníků řízení podle jejich postavení v konkrétním povolovacím procesu z hlediska rozsahu práva nahlížet do spisu, resp. podle toho, jakým (technologickým) způsobem by do spisu účastníci nahlíželi.

V návrhu věcného záměru se také uvádí, že do nového stavebního zákona lze dále zakotvit některá specifika nahlížení do elektronického spisu a jeho evidence oproti obecné úpravě nahlížení do spisu upravené v § 38 správního řádu s tím, že inspiraci lze hledat například v zákoně o ochraně hospodářské soutěže nebo v zákoně o zadávání veřejných zakázek, kdy obě tyto úpravy obsahují pravidla, která omezují povinnost zpřístupňovat informace spadající pod obchodní tajemství. Z návrhu věcného záměru zákona už ale nevyplyvá, proč by vůbec mělo být obchodní tajemství v některých druzích správního řízení chráněno a v jiných ne. Návrh věcného záměru zákona v souvislosti s nutností „ochrany specifických informací“ obdobně nejasně hovoří „zejména v případě rozsáhlejších, sofistikovanějších projektů a spisů“ o nutnosti ochrany soukromých práv stavebníka, resp. projektanta nebo jiného nositele autorských práv k návrhu.

Ad C. Změny související s územním plánováním

Ad 3. Přehled nástrojů územního plánování a jejich změn

V návrhu věcného záměru zákona se uvádí, že všechna stanoviska dotčených orgánů předložená v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, bez ohledu na to, který veřejný zájem chrání, budou mít stejnou právní formu, zásadně stejnou váhu a pořizovatel se s nimi bude vypořádávat stejným způsobem. Již v návrhu věcného záměru zákona by ale mělo být uvedeno, jakou formu budou mít stanoviska (připomínky) dotčených orgánů v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a jak se s nimi bude nakládat, pokud bude územně plánovací dokumentace vydávána ve formě právního předpisu, neboť pokud půjde o projednávání návrhu právního předpisu, nebude možno využít úpravu obsaženou ve správním řádu, který se na projednávání a vydávání právních předpisů nevztahuje (tedy ani na připomínky k jejich návrhům). Pokud by tedy v navazující zákonné úpravě mělo přetrvat řešení vydávat územně plánovací dokumentaci ve formě právního předpisu, je třeba primárně dořešit problematiku formy stanovisek (připomínek) dotčených orgánů v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a způsob dalšího nakládání s nimi.

Ad 4. Hierarchie závazných nástrojů územního plánování

Pokud jde o vnitřní členění nástrojů územního plánování na část „závaznou“ a „strategickou“, předpokládané návrhem věcného záměru, navržená terminologie není přiléhavá, neboť z návrhu vyplývá, že závazná bude i strategická část, i když v užším rozsahu. Zejména v případě varianty, podle které by měla mít územně plánovací dokumentace formu právního předpisu, ale není myslitelné, aby jedna část územně plánovací dokumentace byla „závaznější“ než jiná část stejné územně plánovací dokumentace a aby byla jedna část (strategická) závazná jen pro orgány veřejné správy, což je v rozporu s tím, že by šlo o právní předpis, který je z povahy věci obecně závazný.

Pokud jde o podmínku, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně se budou muset ve svém odůvodnění vypořádat s tím, jakým způsobem a do jaké míry zohledňují závěry obsažené ve strategické části nástroje územního plánování vyššího stupně, a pokud se od nich odchylují, z jakého důvodu, resp. jaký veřejný

zájem přitom sledují, tak pokud bude mít územně plánovací dokumentace formu právních předpisů a nikoli opatření obecné povahy, jak předpokládá jedna z variant, nebude navržené řešení vůbec možné, neboť na rozdíl od opatření obecné povahy součástí právního předpisu není důvodová zpráva.

V návrhu věcného záměru zákona není uvedeno, jakou formu budou mít připomínky a námitky dotčených orgánů, dotčených obcí, (dotčené) veřejnosti a oprávněných investorů v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a jak se s nimi bude nakládat, pokud bude územně plánovací dokumentace vydávána ve formě právního předpisu. Pokud půjde o projednávání návrhu územně plánovací dokumentace ve formě právního předpisu, nebude možné využít úpravu § 172 odst. 4 a 5 správního řádu ani na základě případného odkazu na obdobné použití takové úpravy, neboť součástí právního předpisu není odůvodnění.

Podle návrhu věcného záměru zákona bude v zákoně stanoveno pravidlo, že v případě, kdy územně plánovací dokumentace nižšího stupně nebude v souladu s územně plánovací dokumentací vyššího stupně, bude pro řízení o povolení stavby závazná územně plánovací dokumentace vyššího stupně. Takový model ale nemůže fungovat v případě, kdy budou mít územně plánovací dokumentace formu právního předpisu, neboť správní orgány si nemohou činit úsudek o tom, který podzákonný předpis použijí a který ne, tuto pravomoc mají podle čl. 95 Ústavy České republiky pouze soudy a zákonem ji nelze rozšiřovat na další orgány veřejné moci.

Ad 8. Právní úprava náhrad za změnu v území

V návrhu věcného záměru zákona se sice uvádí, že se navrhuje upravit systém náhrad za změnu v území vyvolanou použitím některých nástrojů územního plánování, zejména stavební uzávěrou, v návrhu nicméně není ani zmínka o tom, v jakých případech a za jakých podmínek by se o stavebních uzávěrách rozhodovalo. Stejně tak chybí zmínka o případné úpravě asanace území. Vše bude nutné jednoznačně vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad 9. Další změny na úseku územního plánování

V návrhu věcného záměru se uvádí, že ve vyjmenovaných případech bude součástí územně plánovací dokumentace hrubý odhad nákladů k realizaci navrhovaných záměrů a opatření. Základní náležitosti tohoto odhadu stanoví prováděcí předpis v části, která bude obsahovat náležitosti příslušné územně plánovací dokumentace, s cílem poskytnout příslušnému zastupitelstvu územního samosprávného celku základní ekonomické údaje o dopadech přijímané územně plánovací dokumentace.

K tomu je třeba uvést, že ekonomické údaje o dopadech přijímané územně plánovací dokumentace by neměly být redukovány na hrubý odhad nákladů na realizaci navrhovaných záměrů a opatření v území, ale předmětem vyhodnocení by mělo zvýšení či snížení ekonomického potenciálu dotčeného území jako celku, zvláště pokud návrh věcného záměru zákona [ve zcela obecné rovině v části G Finanční (ekonomické) změny] předpokládá v budoucnu vznik nových finančních (ekonomických) nástrojů „směřujících lepšímu a hospodárnějšímu využívání území a dalších zdrojů, kvalitní architektuře, kvalitnímu veřejnému prostoru a ochraně veřejných zájmů při výstavbě“.

Věcný záměr se nezabývá vztahem zvažované nové povinnosti v procesu územního plánování a platnou právní úpravou na úseku oceňování, v návrhu zákona však tuto otázku bude nutné vyřešit.

Ad 10. Forma vydávání územně plánovací dokumentace

Návrh věcného záměru alternativně předpokládá, že by územně plánovací dokumentace měly mít formu právního předpisu, jako tomu bylo podle historické úpravy, zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tehdy však měly tyto akty formu právního předpisu z toho důvodu, že právní řád neznal jinou formálně závaznou formu činnosti orgánů veřejné správy než právní předpis a rozhodnutí. Již za platnosti uvedeného zákona se ale územně plánovací dokumentace považovala za právní předpisy pouze ve formálním smyslu, tedy proto, že jim tuto formu při neexistenci jiné vhodnější formy přiznal zákon; svým obsahem ale o právní předpisy nešlo, neboť se sice jako právní předpisy vztahovaly

na neurčitý okruh adresátů, neobsahovaly ale obecná pravidla chování, což je nutný znak právního předpisu.

S účinností správního řádu, tj. k 1. lednu 2004, byla do právního řádu zavedena nová forma správní činnosti, opatření obecné povahy, tedy hybridní akt mající znaky jak právního předpisu, tak rozhodnutí (viz § 171 správního řádu), který se má vydávat tam, kde forma právního předpisu ani rozhodnutí není vzhledem k povaze regulované věci vhodná, což byl a je mj. případ územně plánovací dokumentace. To, že územní plány vydávané ve formě právních předpisů, jsou z obsahového hlediska opatřeními obecné povahy, koneckonců ve vztahu k dřívější úpravě konstatoval i Ústavní soud (viz např. Pl. ÚS 14/07).

Na základě těchto skutečností proto není vhodné vracet se k překonanému historickému konceptu a (opět) přiznávat územně plánovací dokumentaci pouze z formálního (nikoliv obsahového) hlediska formu právních předpisů, když nadto byly na základě přechodných ustanovení stavebního zákona z roku 2006 postupně transformovány na opatření obecné povahy.

Navrhovaná forma právních předpisů by přinesla snížení standardu soudní ochrany dotčených osob proti nezákonné územně plánovací dokumentaci, kterou by mohl rušit jen Ústavní soud, a to na základě výrazně užší aktivní legitimace dotčených osob v porovnání se stávajícím stavem, kdy lze napadnout opatření obecné povahy žalobou u krajského soudu podle soudního řádu správního.

Alternativně uvažovaná změna právní formy územně plánovací dokumentace na právní předpisy by přinesla v souvislosti s jejich soudním přezkumem i omezení práva na samosprávu pro dotčené územní samosprávné celky, neboť zatímco rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, kterým se ruší územně plánovací dokumentace nebo její část, mohou napadnout kasační stížností k Nejvyššímu správnímu soudu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ještě případně ústavní stížností u Ústavního soudu, pokud by měla územně plánovací dokumentace formu právního předpisu a o jejím rušení by rozhodoval Ústavní soud, proti jeho rozhodnutí žádné opravné prostředky nejsou možné.

Změna právní formy územně plánovací dokumentace by dále přinesla výrazně nižší míru právní jistoty pro stavebníky, neboť případně nezákonnou územně plánovací dokumentaci ve formě právního předpisu by soudy ve správním soudnictví

při přezkumu rozhodnutí vydaných na jejím základě nemusely na základě čl. 95 odst. 1 Ústavy aplikovat (a rozhodnutí vydané na základě nezákonné územně plánovací dokumentace by zrušily), avšak navzdory takto zjištěné nezákonnosti by územně plánovací dokumentace zůstala platnou a pro správní orgány závaznou s tím, že při dalším soudním přezkumu podle ní vydaných rozhodnutí k ní soud opět nepřihlížel.

Dále lze upozornit na to, že zatímco v případě zrušení opatření obecné povahy podle § 101d odst. 4 soudního řádu správního platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena, v případě zrušení právního předpisu podle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu platí, že pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen (vyjma rozsudků v trestním řízení), zůstávají nedotčena. Vedle toho však tento zákon navíc stanoví, že práva a povinnosti podle takových rozhodnutí nelze vykonávat. Úprava právních důsledků zrušení nezákonného právního předpisu je tak z hlediska práv založených rozhodnutími vydanými na základě zrušeného aktu rigidnější a pro tato práva méně příznivá než právní úprava důsledků zrušení opatření obecné povahy.

Z hlediska alternativně navrhované změny právní formy územně plánovací dokumentace neobstojí ani důvody uváděné ve prospěch této změny v návrhu věcného záměru zákona. Pokud se jako důvod uvádí přílišná rigidita změn územně plánovací dokumentace, která je zejména v případě banálních změn nepřiměřená, přičemž její méně významné změny by mělo být možné realizovat jednodušeji, je třeba uvést, že úpravu zkráceného postup pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů přinesla už poslední velká novela stavebního zákona z roku 2017. Pokud jde o neadekvátně široký správní a soudní přezkum opatření obecné povahy, je třeba uvést, že pokud jsou opatření obecné povahy v přezkumu rušena, není to ani tak problém procesní úpravy přezkumu jako spíše problém jejich nezákonnosti (se stejnou logikou by šlo argumentovat ve prospěch zúžení správního i soudního přezkumu správních rozhodnutí). Byť je možné uvažovat o případných úpravách pravidel soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, navrhovaná změna právní formy územně plánovací dokumentace je zcela neadekvátní.

Pokud jde o ve věcném záměru zákona uváděné následky zrušení územně plánovací dokumentace soudem se zpětnými účinky, spočívající v rozvracení právní jistoty v území i důvěry veřejnosti v platnou územně plánovací dokumentaci, zablokování povolovacích procesů a nařizování obnov již pravomocně skončených povolovacích řízení, je třeba uvést, že zrušení opatření obecné povahy je důvodem obnovy správního řízení pouze v případě rozhodnutí o správním deliktu (§ 101d odst. 3 soudního řádu správního), v jiných případech ne. I v tomto případě je nicméně možné uvažovat o změně pravidel úpravy soudního přezkum tak, aby bylo možno rušit opatření obecné povahy jen od právní moci rozsudku (viz § 174 odst. 2 třetí věta správního řádu).

Není vyjasněno, jak bude naplněn požadavek směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (SEA) týkající se konzultací s veřejností, resp. obdobný požadavek Aarhuské úmluvy (čl. 7). Návrh věcného záměru zmiňuje, že proces SEA a konzultace jsou důležité (např. str. 108, 114, 125, 128), není ale zřejmé, jak, popřípadě ve které fázi bude veřejnost zapojena, pokud by územně plánovací dokumentace byla vydávána ve formě právního předpisu.

Důvody uváděné ve věcném záměru tedy jako právní argumenty ve prospěch změny formy územně plánovací dokumentace na právní předpis neobstojí a z výše uvedených důvodů je třeba setrvat u formy opatření obecné povahy.

Ad D. Procesní změny

Ad. 6 Stavební záměr a ad 7. Nestavební záměr

Tyto kapitoly návrhu věcného záměru zákona nepatří svým obsahem do části věnované procesním změnám, neboť se týkají hmotného práva. To je potřeba zohlednit při následné přípravě návrhu zákona.

Ad 8. Řízení v prvním stupni

Ad 8.1. Žádost o povolení stavby

V závěru této kapitoly návrhu věcného záměru se uvádí, že v souvislosti se zcela novým pojetím řízení o povolení stavby budou muset být zcela nově nastaveny též správní poplatky, aniž by ale návrh obsahoval byť jen rámcovou představu o obsahu takové nové úpravy. Návrh věcného záměru zákona v tomto

nenaplnuje požadavky čl. 4 písm. d) bodu 2 Legislativních pravidel vlády. Případné změny správních poplatků budou muset být náležitě zohledněny a odůvodněny při přípravě návrhu zákona.

Ad 8.2. Účastníci řízení

V návrhu věcného záměru se uvádí, že v novém stavebním zákoně bude definován veřejný zájem samosprávy coby účastníka řízení k ochraně veřejných zájmů, přičemž se bude vycházet ze stávající definice samostatné působnosti obce nebo kraje podle zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, se zohledněním specifik povolování staveb. V návrhu ale není uveden účel takové úpravy ani to, jak se tato úprava se promítne do úpravy postavení územního samosprávného celku jako účastníka řízení. Tuto otázku tedy bude nutné vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad 8.3. Posuzování žádosti

V návrhu věcného záměru se uvádí, že stavební úřad nebude moci vyzývat k odstranění vad žádosti, které nesdělil napoprvé, není už ale uvedeno, jak bude stavební úřad s neúplnou žádostí dále nakládat, tedy zda chybějící náležitosti opatří za účastníka sám, nebo žádost zamítne pro nesplnění zákonných podmínek. Tuto otázku tedy bude nutné vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad 8.6. Rozhodnutí o povolení stavby

V návrhu se uvádí, že případná absence zákonného výroku, podmínek nebo důvodů rozhodnutí z hlediska chráněných složkových veřejných zájmů tam, kde měly být tyto zájmy v rozhodnutí vyjádřeny a ochráněny, bude důvodem pro zrušení rozhodnutí v rámci opravných prostředků. To je ale v rozporu s tím, co se uvádí v kapitole 13.3. Princip apelace, kde se zdůrazňuje důsledné uplatnění apelačního principu a úplné vyloučení možnosti odvolacího stavebního úřadu zrušit rozhodnutí stavebního úřadu prvního stupně a vrátit mu věc k dalšímu řízení a novému rozhodnutí. Návrh je v tomto vnitřně rozporný a tuto otázku tedy bude nutné při přípravě návrhu zákona jednoznačně vyřešit.

Ad 8.8. Následky nedodržení lhůty

Pokud se ve věcném záměru uvádí, že nová právní úprava by pro tyto účely obsahovala speciální ustanovení stanovující, že automaticky vygenerovaná rozhodnutí o povolení stavby nebudou obsahovat odůvodnění nad rámec uvedení časových důvodů jeho vzniku, mohlo by toto platit pouze v případě, kdy v rámci řízení o žádosti neuplatnili další účastníci řízení žádné námitky a pokud by povolovaným záměrem nebyly dotčeny žádné veřejné zájmy podle jiných zákonů, se kterými by bylo třeba se vypořádat, neboť právní úprava nemůže vést k tomu, aby byla automaticky generována nezákonná rozhodnutí, tedy taková, která se v případě marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí vzhledem k absenci řádného odůvodnění nevypořádají ani s námitkami účastníků řízení ani s dotčenými veřejnými zájmy podle jiných zákonů a budou v důsledku toho nepřezkoumatelná (viz též úprava v § 68 odst. 3 a 4 správního řádu). Zásada rychlosti řízení nemůže dostat přednost před zásadou zákonnosti. Institut automaticky generovaného rozhodnutí proto může být omezen jen na ty nejjednodušší a zcela nekonfliktní stavební záměry.

Institut automaticky vygenerovaného rozhodnutí o povolení stavby, nebylo-li rozhodnuto v pevně dané lhůtě, se dále jeví problematickým vzhledem ke kategorickému požadavku nesnížení dosažené míry implementace práva EU. Návrh věcného záměru uvádí (str. 156), že v případě vážné újmy hrozící účastníkům řízení nebo veřejnému zájmu příslušný nadřízený správní orgán pozastaví vykonatelnost nebo jiné právní účinky přezkoumávaného rozhodnutí ihned při zahájení přezkumného řízení. Tento systém by sice zřejmě omezil riziko vzniku neslučitelnosti s právem EU, zároveň vytvoří další rovinu rozhodování o tom, co je „vážná újma“, a je tudíž otázkou, nakolik může být takový systém přínosem a zrychlením.

Argumentace směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, která v čl. 13 upravuje tzv. fikci souhlasu (str. 155), není příhodná. Směrnice o službách se uplatňuje v přístupu a při výkonu určité (profesní) činnosti, nikoliv v případě povolování stavebních záměrů.

Ad 9. Integrace procesu EIA

Pokud bude integrace procesu o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) do stavebního řízení znamenat opuštění konceptu tzv. navazujících řízení, bude to předpokládat podstatnou změnu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ačkoliv se v návrhu věcného záměru uvádí, že změna se týká pouze institucionálního a procesního režimu. V návrhu se přitom uvádí, že s „výstupy procesu EIA“ nebude nakládáno jako s výstupy dotčených orgánů v řízeních o povolení stavby (jako s běžnými podklady pro rozhodnutí) a že výsledek posouzení bude součástí rozhodnutí o povolení stavby a nebude se od něj možné odchýlit. Není ale jasné, co jsou v kontextu s deklarovanou integrací „výstupy EIA“ a kdo se od nich nebude moci odchýlit. Pokud by tato úprava mohla znamenat, že ve vyjádřeních, resp. příslušných výstupech uvedené výhrady týkající se nedostatečného naplnění požadavků vyplývajících ze směrnic EU nebudou vzaty v potaz, mohlo by dojít k ohrožení transpozice směrnic EU do českého právního řádu.

Budoucí paragrafované znění musí být nastaveno tak, aby navrhované změny nesnížily dosaženou míru implementace práva EU. Z návrhu rovněž není jasné, jak bude z procesního hlediska probíhat případná změna záměru, pokud by se v rámci procesu EIA, který bude součástí stavebního řízení, ukázalo, že původní záměr je z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí neakceptovatelný. Tyto otázky tedy bude nutné vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad. 10. Integrace IPPC

Ve věcném záměru zákona se uvádí, že integrované povolení podle zákona o integrované prevenci nebude v případě spojení řízení podle zákona o integrované prevenci s řízením o povolení stavby samostatně vydáváno, ale bude tvořit samostatný výrok rozhodnutí o povolení stavby. Pomíjí se však skutečnost, že předmětem řízení podle zákona o integrované prevenci není povolení stavby, ale technologie, resp. činnost (viz příloha č. 1 tohoto zákona). Kromě toho není z návrhu jasné, zda kromě samotného povolení provozu zařízení budou do působnosti orgánů státní stavební správy integrovány i další související agendy

podle tohoto zákona, jako např. přezkum závazných podmínek integrovaného povolení podle § 18 zákona o integrované prevenci.

Dosavadní vývoj integraci postupů podle zákona o integrované prevenci rovněž nepřítakává. Krajské úřady byly s přijetím stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) vymezeny jako speciální stavební úřady pro „stavby podléhající integrovanému povolení“. S ohledem na výše uvedené (integrovanému povolení nepodléhají stavby, ale zařízení) byla tato koncepce opuštěna po čtyřech měsících účinnosti stavebního zákona. Vztah mezi integrovaným povolením a stavebním povolením podle současné úpravy je navíc postupně rozvolňován. Podle původního znění § 45 zákona o integrované prevenci nebylo možné stavební povolení vydat bez pravomocného integrovaného povolení. S účinností od 1. ledna 2018 nelze před nabytím právní moci integrovaného povolení práva a povinnosti vyplývající ze stavebního nebo společného povolení vykonávat.

Budoucí paragrafované znění nesmí ohrozit plnění požadavků vyplývajících z předpisů Evropské unie, resp. navrhované změny nesmí snížit dosaženou míru implementace práva EU.

Ad 15. Změna stavby před dokončením

V návrhu věcného záměru zákona se uvádí, že stavební úřad bude mít přiměřenou lhůtu k tomu, aby stavebníkovi sdělil, zda se jedná o podstatnou nebo nepodstatnou změnu a zda se v závislosti na tom povede řízení nebo ne. Z návrhu ale nevyplývá, na základě jakého úkonu stavebníka bude stavební úřad tuto skutečnost sdělovat. Tuto otázku tedy bude nutné vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad 18. Odstranění nepovolené stavby/ dodatečné povolení

Teze, že u staveb, které budou podléhat povolení, realizovaných bez rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby, nebude možné dodatečně stavbu povolit a stavební úřad rovnou přikročí k zahájení řízení o odstranění stavby, vydá rozhodnutí o odstranění stavby a zajistí jeho neprodlený výkon, není v souladu s principem proporcionality v tom smyslu, že některé odchylky provedení stavby od stavebního povolení mohou mít závažnější důsledky než provedení nepovolené

stavby. Právní úprava by se měla vyvarovat paušálních přístupů a diferencovat. Vzhledem k proklamované vyšší odbornosti a centralizaci rozhodování v rámci nové organizační soustavy by mělo být možné dosáhnout jednotné rozhodovací praxe.

Ad 20. Převzetí stávajících institutů

Ve výčtu, byť jen příkladném, institutů, které se mají přebírat ze stávající úpravy, chybí veřejnoprávní smlouva, aniž by byl jasné, proč by se s ní nemělo v nové právní úpravě počítat. Tato věc by měla být podrobně vysvětlena v důvodové zprávě k návrhu zákona.

Ad E. Změny stavebního hmotného práva

Ad 1. Stávající stav a problémy v oblasti stavebního hmotného práva

V návrhu věcného záměru zákona se bez dalšího konstatuje, že definici obecných požadavků na výstavbu obsahuje § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, zákonný základ obecných požadavků na výstavbu je obsažen v § 169 stavebního zákona a § 194 stavebního zákona obsahuje zmocňovací ustanovení k provedení § 169, podle kterých stanoví Ministerstvo pro místní rozvoj obecné požadavky na výstavbu ve svých vyhláškách. Zcela se ale přehlíží skutečnost, že ani § 2 odst. 2 písm. e) ani § 169 stavebního zákona neobsahují dostatečný, resp. vůbec žádný zákonný základ a meze pro prováděcí předpisy, které jsou na jejich základě vydávány a úprava je (s ohledem na judikaturu Ústavního soudu) v evidentním rozporu s čl. 79 odst. 3 Ústavy, neboť vyhláškou se upravuje něco, co v zákoně ani v rámcové podobě upraveno není.

Návrh věcného záměru ale ve skutečnosti neobsahuje věcnou představu o tom, jak by hmotné stavební právo upravené dosud ve vyhláškách mělo napříště vypadat a co by mělo být upraveno na úrovni zákona a co až v prováděcím předpisu. K tomu lze poukázat na to, že pro specifické stavby dosud specifické hmotněprávní požadavky upraveny nejsou (viz například nenaplněné zákonné zmocnění § 194 písm. d) stavebního zákona pro stanovení technických požadavků pro stavby k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin na území vyhrazeném pro tyto účely a pro stavby související s úložišti radioaktivních odpadů

obsahující výlučně přírodní radionuklidy a pro stavby v areálu jaderného zařízení, které jsou jaderným zařízením a stavby k účelům přepravy a skladování ropy).

Pouze obecně se konstatuje, že v novém stavebním zákoně budou zakotvena jen ta nejdůležitější pravidla, tj. základní technické požadavky na stavby, která budou v podrobnostech rozvedena v prováděcím předpise a že oproti stávajícímu stavu bude posílena právní úprava veřejného stavebního hmotného práva na zákonné úrovni, na níž bude přehledně navázána odpovídající podzákonná úprava. Ani v tomto případě tak návrh věcného záměru zákona neobsahuje alespoň základní představu o obsahu právních norem určených k provedení navrhovaného věcného řešení, jak vyžadují Legislativní pravidla vlády a sotva tak může být základem pro tvorbu paragrafovaného znění. Tuto otázku tedy bude nutné vyřešit při přípravě návrhu zákona.

Ad 3. Revize hmotněprávních požadavků na výstavbu

V návrhu se uvádí, že bude provedena revize zvláštních (složkových) předpisů a technických norem (str. 35) ve vztahu k požadavkům na výstavbu s cílem zjednodušení, modernizace a odstranění případné duplicity a nejasnosti právní regulace, rolí a kompetencí, a dále že ve spolupráci s gesčními ministerstvy bude provedena revize dalších požadavků na stavebníky i na stavební úřady k ochraně veřejných zájmů zakotvených ve zvláštních (složkových) předpisech a jejich prováděcích předpisech a v technických normách. Nejen tedy v případě požadavků na výstavbu vyplývajících ze stávajícího stavebního zákona, ale ani v případě požadavků vyplývajících z dalších zákonů neobsahuje návrh věcného záměru návrh věcného řešení.

Zmíněná revize přitom měla probíhat v rámci přípravy věcného záměru zákona, aby na jeho základě mohlo být zpracováváno paragrafované znění. Pokud však bude revize probíhat až po schválení návrhu věcného záměru zákona při tvorbě paragrafovaného znění, sotva bude možné i z tohoto důvodu dodržet již tak nereálný harmonogram legislativních prací uvedený v návrhu věcného záměru zákona (str. 19).

Ad F. Změny v soudním přezkumu

Obecně je třeba uvést, že je třeba pečlivě zvážit, zda a v jakém rozsahu má nový stavební zákon obsahovat zvláštní úpravu soudního přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů či opatření obecné povahy v případě územně plánovacích dokumentů oproti obecné úpravě v soudním řádu správním, tzn. do jaké míry jsou navrhované procesní instituty skutečně odůvodněné specifickou povahou právních vztahů vznikajících na základě stavebního zákona, neboť zkušenosti se speciálními úpravami soudního přezkumu forem činnosti orgánů veřejné správy jsou spíše negativní než pozitivní, a zvážit, zda by uvažované změny neměly být spíše součástí obecné úpravy správního soudnictví, jejíž revize se v současné době připravuje, zvláště když se v samotném návrhu věcného záměru zákona uvádí, že většina návrhů může být využitelná pro soudní přezkum správních rozhodnutí v soudním řádu správním obecně.

Ad 2. Soudní přezkum v řízení o správních žalobách

Ad 2.2 Nepřípustnost žalobního bodu z důvodu koncentrace

K problematice nepřipustnosti žaloby z důvodu koncentrace rozebírá návrh věcného záměru zákona přísná kritéria Soudního dvora Evropské unie (str. 217-218). Z uvedeného rozboru ale jednoznačně nevyplývá, jak mají být tato kritéria naplněna. Zásada, že námitka, kterou žalobce neuplatnil v dřívější fázi, ač tak učinit mohl, je nepřipustná, může narážet na výklad judikovaný Soudním dvorem Evropské unie, že čl. 11 směrnice EIA nedovoluje omezování důvodů, které může žalobce vznést (viz zejména v materiálu na str. 217 citovaný rozsudek C-137/14 *Komise proti Německu*). Uvedená judikatura musí být vzata v potaz při přípravě paragrafovaného znění.

Ad 4. VARIANTA 1: Přezkum ÚPD ve formě právního předpisu

Ad 4.1. Abstraktní přezkum

V návrhu věcného záměru zákona se bez bližších podrobností uvádí, že pokud by měla územně plánovací dokumentace formu právního předpisu, lze v oblasti stavebního práva a územního plánování uvažovat o zúžení okruhu aktivně legitimovaných subjektů k napadení územně plánovací dokumentace

v abstraktním soudním přezkumu. Není ale nijak odůvodněno, proč by právě v oblasti právních předpisů vydávaných v oblasti stavebního práva mělo v porovnání s obecnou úpravou v zákoně o Ústavním soudu dojít k zúžení okruhu aktivně legitimovaných subjektů, který již tak není nijak široký. Pokud by mělo dojít ke změně právní formy územně plánovací dokumentace na právní předpisy, jakože výše bylo sneseno dost argumentů, proč by k tomu dojít nemělo, již tato skutečnost sama o sobě by vedla k výraznému zúžení rozsahu aktivní legitimace k podání návrhu soudu na zrušení územně plánovací dokumentace (viz § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v porovnání s § 101a odst. 1 soudního řádu správního). Další zúžení rozsahu této aktivní legitimace by bylo zcela nepřiměřené.

Podle návrhu věcného záměru zákona (str. 247) by se při abstraktním přezkumu zákonnosti územně plánovací dokumentace ve formě podzákonných právních předpisů účast organizované (dotčené) veřejnosti a dotčených osob realizovala pouze v rámci podnětu Ministerstvu vnitra k provedení dozoru a případnému podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace Ústavnímu soudu podle obecné úpravy dozoru nad vydáváním právních předpisů územních samosprávních celků. Rizika spojená s touto variantou přitom ale zmiňuje samotný návrh věcného záměru zákona (str. 235); v návaznosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie C-237/07 *Janecek* se uvádí, že z judikatury Soudního dvora EU se dá dovodit nutnost soudního přezkumu na návrh dotčené veřejnosti i v případech územně plánovací dokumentace.

Ad 5. VARIANTA 2: Přezkum ÚPD ve formě opatření obecné povahy

Ad 5.2. Časové omezení návrhu

Pokud se v případě § 101a odst. 1 druhá věta soudního řádu správního navrhuje omezit lhůtu, ve které je možné napadnout opatření obecné povahy současně se (zpravidla) správním rozhodnutím vydaným na jeho základě, na jeden rok jako v případě § 101b soudního řádu správního, je třeba uvést, že po uplynutí takové lhůty se opatření obecné povahy, na jehož základě bylo vydáno rozhodnutí, proti kterému bude směřovat správní žaloba, dostane do režimu § 75 odst. 2 soudního řádu správního, kdy soud sice nebude už mít možnost takové opatření

obecné povahy zčásti, případně zcela zrušit, ale bude mít možnost posoudit jeho zákonnost, neboť je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí.

Ad 5.3. Vyloučení zrušení ÚPD se zpětnými účinky

Vyloučit výslovně možnost, aby soud zrušil opatření obecné povahy se zpětnými účinky je možné, již výše však bylo upozorněno na to, že podle stávající právní úpravy zrušení opatření obecné povahy se zpětnými účinky nemá právní důsledky pro rozhodnutí vydaná na jeho základě, neboť v § 101d odst. 3 soudního řádu správního je výslovně uvedeno, že důvod obnovy řízení je to jen v případě rozhodnutí o správním deliktu a v § 101d odst. 4 soudního řádu správního je vedle toho výslovně uvedeno, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.

K tomu lze navíc doplnit, že samotný Nejvyšší správní soud ve svých připomínkách k návrhu věcného záměru stavebního zákona uvedl, že podle § 101d odst. 3 a 4 soudního řádu správního a podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu není zrušení opatření obecné povahy důvodem pro obnovu pravomocně skončeného správního řízení, s výjimkou rozhodnutí o správním deliktu a že zrušení opatření obecné povahy rovněž nemá vliv na právní vztahy vzniklé před jeho zrušením, a proto jsou neopodstatněné obavy z negativního zpětného dopadu soudního zrušení opatření obecné povahy na práva založená správními akty. Pokud v tomto směru v praxi vznikají pochybnosti, lze je případně již dnes řešit metodicky.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) je zaměřena na procesní aspekty a rychlost stavebního řízení, tedy dílčí výsek z celkové problematiky, neobsahuje však analýzu stávajícího stavu podloženou např. výběrovým šetřením u typických případů, u kterých by byly identifikovány neuralgické body, ve kterých dochází ke zpoždění. Uváděná nejčastější pochybení stavebních úřadů – délka řízení a nedodržování zákonných lhůt, neřešení stavební nekázně a černých staveb, tolerování nepovoleného užívání staveb a neprovádění výkonu rozhodnutí nelze přičítat bez dalšího současné institucionální struktuře výkonu veřejné správy

na úseku územního plánování a stavebního řádu. Bez provedení podrobné analýzy nelze příčiny jednoznačně identifikovat. Definice problému je tak neúplná.

Pro popis cílů je ve zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) stěžejní ukazatel rychlosti (délka standardizovaného stavebního řízení podle studie Světové banky Doing Business 2019), jako konkrétní cíle a operativní cíle je uveden soubor 7 ukazatelů, obdobně jako pro přezkum účinnosti regulace, z nichž některé je či bude obtížné sledovat; kritéria pro hodnocení nebo sledování ukazatelů, které si předkladatel vymezil (str. 47 nebo 110 zprávy RIA), jako např. stabilita záměrů a dostupnost a přesnost údajů o území, zpráva RIA neuvádí. Jako cíl změn v oblasti územního plánování je uváděno zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu a zajištění kvality procesu územního plánování. Cílem územního plánování a stavebního řízení nemůže být rychlost povolování staveb sama o sobě, ale též kvalita, vyvážení a koordinace různých zájmů v území.

Posouzení variant řešení se soustřeďuje na kritérium nákladů státu, náklady jiných subjektů zpráva z hodnocení dopadů regulace zpravidla opomíjí, přínosy pak uvádí často jen v abstraktní rovině a deklaratorně. Není dodržen princip porovnání nákladů a přínosů, který je podstatnou a nejdůležitější součástí hodnocení dopadů regulace. Toto porovnání chybí, a proto si nelze učinit představu o tom, zda je navrhovaná legislativa z pohledu nákladů a přínosů spíše přínosná nebo spíše zatěžující a zda namísto řešení stávajících problémů nepřináší více problémů nových.

Zpráva RIA opomíjí oblast ochrany veřejných zájmů, a jejich koordinaci, tj. věcné sladění nebo rozhodování o tom, které zájmy budou potlačeny a které upřednostněny na úkor či ve prospěch jiných, tedy vlastní účel procesní úpravy.

Uvedené bude nutné vzít v potaz při přípravě důvodové zprávy, resp. zprávy RIA k návrhu zákona.

V.

Závěr

Pokud vláda dospěje k závěru, že obecné připomínky obsažené v části IV. tohoto stanoviska pod body 1 až 3 nejsou důvodem k dopracování věcného návrhu

zákona a že se s nimi lze vypořádat až při přípravě paragrafového znění návrhu stavebního zákona, navrhuje se, aby vláda s c h v á l i l a návrh věcného záměru stavebního zákona a přijala k němu usnesení vlády a v něm stanovila:

„V l á d a

I. s c h v á l u j e návrh věcného záměru stavebního zákona;

II. u k l á d á ministryni pro místní rozvoj vypracovat a vládě do předložit návrh stavebního zákona, v němž budou zapracovány připomínky obsažené ve stanovisku předsedkyně Legislativní rady vlády k návrhu věcného záměru stavebního zákona“.

Mgr. Marie B e n e š o v á
ministryně spravedlnosti
a předsedkyně Legislativní rady vlády

