

Dovolte nám představit pozici Americké obchodní komory v ČR k současnému nastavení stavebního procesu a k připravovanému novému stavebnímu zákonu, jehož cílem má být integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti územního plánování a povolování staveb a zvýšení právní jistoty vlastníků nemovitostí a dotčených osob.

Americká obchodní komora v České republice zastupuje americké a české podniky působící v této zemi. Naším cílem je přivést investice do ČR a obhajovat hospodářské politiky, díky nimž se Česká republika zařadí do roku 2025 mezi deset nejvýznamnějších ekonomik EU. Abychom mohli k tomuto cíli zdárně směřovat, není možné, aby Česká republika celosvětově držela 157. pozici v procesu získání stavebního povolení a vytvářela tak nepředvídatelné a administrativně náročné prostředí pro domácí i zahraniční investory.

Po bližším prostudování současné verze návrhu stavebního zákona ze dne 28. května 2020 se domníváme, že jde v podstatě pouze o obměnu stávajícího stavebního zákona po poslední velké novele. Dojde-li k jeho implementaci, pak nemohou být splněny cíle, které si Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém původním záměru vytýčilo, což bude mít značný negativní dopad na celou českou ekonomiku napříč sektory a proces jejího restartu v důsledku koronavirové krize.

Nové znění zjevně vůbec nevychází z textu, jenž prošel připomínkovým řízením, a od původní koncepce nového stavebního zákona se zcela odchyluje. Celý legislativní proces tak byl narušen a odborné organizace neměly možnost nový návrh standardním způsobem připomínkovat. Navrhovaný předpis přináší převážně nepodstatné úpravy procesů, institucí a názvosloví. Ty mají dle našeho přesvědčení potenciál vést spíše k dalšímu zpomalení povolovacího procesu, než aby zajistily jeho systémové a trvalé zlepšení.

#### ***Hmotněprávní část***

Dle našeho názoru je zařazení hmotněprávní části do struktury zákona nedostatečně flexibilní a může do budoucna působit potíže při jejich změnách. Přitom právě hmotněprávní část flexibilitu potřebuje nejvíce, a to zejména s ohledem na budoucí vývoj stavebních technologií, materiálů, ale i sociálních, ekonomických, kulturních a politických potřeb.

#### ***Závazné stanovisko***

V dílu 2 Hlavy II je v nadpise a dále u žádosti v § 177 uvedeno „závazné stanovisko“ dotčeného orgánu, ačkoli následně bylo ponecháno pouze „vyjádření“ (§ 175) či „koordinované vyjádření“ (§ 176). Toto závazné stanovisko bylo buď z důvodu kritiky vypuštěno a jedná se o chybu, anebo má být odkazem na pojem „závazné stanovisko“ dle správního řádu. Pak by zde však měl být odstavec i pro „závazné stanovisko“ obsahující obecnou úpravu o tom, kdy se má takové závazné stanovisko vydávat.

#### ***Samostatné stanovisko HZS***

I nadále bude vyžadováno samostatné stanovisko HZS, které má před samotným řízením opatřovat navrhovatel. Tato úprava jde zjevně proti logice integrace všech stanovisek všech DOSS do jednoho řízení. Máme za to, že pro takovou diferenciaci neexistuje vážný legitimní důvod, když stanovisko HZS cílí na ochranu stejných či stejně závažných hodnot jako jiná stanoviska jiných orgánů.

#### ***Předběžná informace***

Úprava předběžné informace (§ 174) rozděluje předběžné informace do čtyř podskupin. V návrhu však chybí zmínka o její platnosti a závaznosti (původně platila 1 rok). Předběžná informace bez závaznosti pro vydávající stavební úřad může být pro plánování záměru pro budoucího stavebníka zcela nedostačující, přičemž nejsou řešeny ani případné střety se změnami územně plánovací dokumentace.

#### ***Jeden stavební úřad, jedno stavební řízení***

Koncentrace rozhodovacího procesu do jednoho stavebního úřadu zůstala bohužel nerealizována. Stavební úřady na úrovni obcí zůstávají u obecních úřadů v přenesené působnosti. Právě zde byl, a do budoucna bude, největší problém se systémovou podjatostí a personální nevybaveností, který tak i nadále zůstává nevyřešen. Navíc zde

bude pravděpodobně ztížen dohled a nápravná opatření. Taktéž z návrhu není zcela jasné, jak má přesně koordinované vyjádření Krajského úřadu fungovat. Dle našeho názoru se jedná o (zbytečný) mezikrok, který bude řízení jen dále protahovat.

Výsledné „kompromisní“ kompetenční řešení zavádí nové úřady při zachování stávajících a drobení jejich agendy, což postrádá jakékoli opodstatněné zdůvodnění a bude vést ke kompetenčním sporům, popřípadě zapojení více orgánů, než je tomu nyní. Navíc, vymezení pravomoci a působnosti je upraveno ne zcela jasně a dostatečně. Některé kompetence jsou velmi nesystémové, jako například to, že spory z plánovacích smluv má rozhodovat namísto soudu nejvyšší stavební úřad.

Integrace do jednoho řízení probíhá pouze navenek, fakticky bude nadále nutné opatřit stejný počet stanovisek DOSS. Navrhovateli se na první pohled „uleví“, neboť stanoviska (s výjimkou HZS) bude formálně opatřovat úřad. Na druhou stranu se tím ale řízení, **přinejmenším** dočasně, prodlouží, neboť úřad nemusí mít vždy dostatečnou zkušenost s touto manažersko-koordinační činností i odbornou kompetencí polemizovat s těmito stanovisky. Může tedy nanejvýš upozornit na zjevné rozpory mezi stanovisky, aniž by tyto rozpory mohl věcně řešit. Navíc zákon neřeší, která stanoviska od kterých DOSS má stavební úřad opatřit, což opět **povede pouze k nejasnostem a výkladovým problémům**.

#### *Fikce souhlasu*

Zavedení fikce souhlasu DOSS při vydávání vyjádření, koordinovaného vyjádření a závazného stanoviska dle § 178 návrhu v případě nevydání stanoviska ve stanovené lhůtě lze obecně kvitovat jako nástroj urychlení procesu, ovšem nastoupení fikce se lze vyhnout prodloužováním lhůty k vydání stanoviska, které se navíc pouze poznamenává do spisu a v zásadě bez možnosti včasné ochrany proti nečinnosti. **Problematická může být tato fikce** v případech, kdy v důsledku jejího uplatnění stavební úřady nebudou mít dostatečné podklady pro posouzení určité odborné otázky (požární ochrana, ochrana veřejného zdraví apod). V tomto ohledu by mohlo být výsledné rozhodnutí stavebního úřadu v soudní praxi považováno za nepřezkoumatelné.

#### *Délka lhůt a jejich charakter*

Dále je problematický běh lhůty 30 dnů v případě, kdy žádost o vydání vyjádření, koordinovaného vyjádření či závazného stanoviska není úplná, a dotčený orgán má vyzvat dle § 177 žadatele k jejímu doplnění, v případě, kdy tak učiní až po uplynutí lhůty 30 dnů. Nastane situace, kdy může být sporné, zda k fikci došlo či nikoli a žadatel bude stížen nejistotou, zda jeho žádost byla úplná či nikoliv a zda fikce nastala či nikoliv.

Délka lhůt i jejich charakter zůstávají stejné, a to jak pro stavební úřad, tak pro DOSS. Stejná zůstává i možnost lhůty prodloužovat.

#### *Zrychlení procesu atrakcí*

Návrh počítá s tím, že k atrakci věci krajským úřadem nedochází automaticky, krajský úřad nemonitoruje obecní úřad a nepřebírá věc aktivně. K tomu, aby k atrakci v případě nečinnosti došlo, musí sám nečinný obecní úřad věc nadřízenému krajskému úřadu předat. Je otázkou, nakolik je takový scénář reálný. Navíc chybí obdobná pojistka proti nečinnosti krajského úřadu.

Atrakce povede k přetížení krajských úřadů, které budou věc zkoumat zcela od začátku, aniž by znaly dotčené území a další plánované stavby v něm. Ve výsledku to bude vést k dalšímu prodloužování procesu, aniž by byl krajský úřad omezen další lhůtou a k většímu riziku, že rozhodnutí nebude věcně v pořádku. Zákon neřeší, jak práci úřadům ulehčit a zkrátit. **V důsledku toho tak reálně nezajišťuje, aby bylo vždy rozhodnuto v přiměřené době.**

### *Úprava odkladného účinku u žalob*

Návrh stavebního zákona neřeší právní úpravu odkladného účinku u žalob proti rozhodnutí stavebního úřadu, resp. odvolacího orgánu, (§ 298 a násl., soudní přezkum).

Podmínky pro přiznání odkladného účinku správní žaloby ve stavebně-právních věcech je vhodné nově stanovit či upřesnit a jejich výklad a aplikaci sjednotit. Je velmi složité ve stavebních věcech posuzovat výši újmy, která žalobci vznikne, oproti újmě jiných osob, zejména tedy stavebníkovi, která musí být "nepoměrně větší"; nejsou nastaveny konkrétní parametry a hodnoty, jak „velikost“ každé potenciální újmy srovnávat a posuzovat. Soudy se k této otázce staví různým způsobem, a protože neexistuje opravný prostředek proti takovému usnesení soudu, kterým je odkladný účinek buď přiznán nebo nepřiznán, neexistuje sjednocující výklad Nejvyššího správního soudu (s výjimkou jeho vlastní rozhodovací činnosti o odkladném účinku ve věci kasační stížnosti dle § 107 soudního řádu správního).

Nastolení přesnějších a jasnějších parametrů pro přiznání odkladného účinku žalobě by bylo velmi žádoucí, tak, aby byla posílena právní jistota všech zúčastněných. Vedle toho by bylo vhodné omezit jeho použití ve stavebních věcech na výjimečné případy. S ohledem na dlouhé lhůty je nutností přednostní projednání a rozhodnutí o žalobě, které byl přiznán odkladný účinek, jak bylo původně navrhováno v Tezích. K tomu je vhodné doplnit, že by měla být současně stanovena soudům zákonná lhůta pro vyřízení přednostních věcí.

### *Přechod práv a povinností na právní nástupce*

V návrhu stavebního zákona je zakotven (§ 200) přechod práv a povinností z povolení na právní nástupce. Není však upraven postup stavebního úřadu vůči původnímu a novému stavebníkovi, např. i v případě, kdy je zjevné, že došlo k převodu vlastnického práva k pozemkům dle údajů v katastru nemovitostí. Podle návrhu znění § 200 lze (zatím) usuzovat, že změna stavebníka bude vůči úřadu účinná až od okamžiku oznámení této změny stavebnímu úřadu, což může mít mimo jiné fatální právní následky při doručování.

### *Povolený záměr*

V praxi se vyskytovaly otázky ohledně možnosti vzdání se části povoleného záměru. Návrh stavebního zákona tuto otázku opět neřeší (§ 199).

### *Ochrana krajinného rázu*

Není řešena provázanost obsahu územního plánu s požadavky na ochranu krajinného rázu, jak vyplývá z § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V něm jsou stanoveny případy, kdy se v řízení před stavebním úřadem neposuzuje krajinný ráz, pokud jsou požadavky na jeho ochranu po dohodě s orgánem ochrany přírody obsaženy v územním plánu. Cit. § 12 odst. 4: „Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody“.

V praxi dochází k situacím, kdy stavebník čelí nejistotě, zda má obstatat závazné stanovisko z hlediska krajinného rázu či zda požadavky na jeho ochranu byly stanoveny již v územním plánu, a případně, jakou formu má mít dohoda s orgánem ochrany přírody. Záležitost musela řešit až soudní judikatura a Metodický pokyn k uplatňování § 12 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny, zpracovaného Ministerstvem životního prostředí, odborem obecné ochrany přírody a krajiny, ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, odborem územního plánování, ze dne 18. 10. 2017.

Oproti vydané metodice správní soudy judikovaly, že tato dohoda nemusí být zanesena do územního plánu. S ohledem na potřebu posílení právní jistoty zúčastněných a současnou ochranu krajinného rázu by bylo vhodné, aby požadavky na ochranu krajinného rázu byly již povinně obsaženy v územním plánu, pokud je orgán ochrany přírody bude požadovat, a tudíž by se již neposuzovaly při povolování staveb (zřejmě v koordinovaném vyjádření). Dle § 81 odst. 2 písm. f) návrhu nového stavebního zákona mají být obsahem územního plánu pouze

základní podmínky ochrany krajinného rázu, což však nevyklučuje aplikaci citovaného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud nedojde k jeho novelizaci.

### *Územního plánování*

Závazek při projektové činnosti, povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat cíle a úkoly územního plánování (§ 137 odst. 2), který je stanoven obecně pro každého, není koncepční.

Tyto cíle a úkoly jsou vymezeny v §§ 41 a 42 návrhu stavebního zákona a mají sloužit zejména v územním plánování pro zpracování územně plánovací dokumentace. Ve fázi povolování staveb a dalších fázích (provádění, užívání) by již tento požadavek neměl být s ohledem na jejich velkou míru obecnosti uplatňován. Může dojít k nastolení právní nejistoty ohledně splnění této povinnosti, a tudíž i k průtahům v povolovacích řízeních způsobených posuzováním naplnění těchto zásad.

Při povolování staveb by se mělo vycházet z územního plánu či jiné územně plánovací dokumentace, ve které by již měly být cíle a úkoly územního plánování jednoznačně a jasně formulovány, a dále pak z požadavků na výstavbu stanovené prováděcím právním předpisem nebo jinými právními předpisy. Navíc je to v rozporu s § 194, dle kterého stavební úřad posuzuje soulad stavby s územně plánovací dokumentací, a jen v případě, kdy obec nemá územní plán, pak také s cíli územního plánování a architektonickými a urbanistickými hodnotami v území.

Obdobně se mají pozemky vymezovat (§ 139) a stavby umísťovat (§ 143) nejen dle územně plánovací dokumentace, a tam, kde územně plánovací dokumentace není, dle cílů územního plánování, ale i s ohledem na charakter území, urbanistickou, architektonickou, kulturně historickou, přírodní a archeologickou hodnotu území a kvalitu vystavěného prostředí. Opět se jedná o neurčité právní pojmy pro vymezování pozemků, které jsou navíc obsaženy již v cílech územního plánování (dle § 41 odst. 4). Pokud mají být tato hlediska vůbec uplatňována, tak pouze v případě, kdy pro dané území nebyla vydaná územně plánovací dokumentace. Jedná se o zbytečnou duplikaci požadavků a komplikaci při aplikaci těchto požadavků při vymezování pozemků a povolování staveb. Konkrétní požadavky na vymezování stavebních pozemků jsou navíc dále stanoveny v dalších ustanoveních návrhu stavebního zákona.

V této souvislosti se jeví jako neurčité a výkladově problematické pojmy „architektonické a urbanistické požadavky“, které jsou obsaženy i v jiných ustanoveních: např. v § 144 – odstupy staveb, § 194 – posouzení žádosti v případě absence územního plánu obce, § 143 odst. 3 – při změně stavby.

Jedním z témat v praxi bylo, zda součástí územního rozhodnutí je i grafická příloha dle prováděcí vyhlášky (situační výkres dle vyhlášky o dokumentaci staveb), a tedy, zda tato příloha musí být doručována účastníkům společně s rozhodnutím. Současný § 198 tuto otázku pro povolení záměru (které bude obsahovat fakticky i umístění stavby) opět neřeší.

### *Údržba stavby*

Nařízení udržovacích prací v případě nedostatečné údržby stavby (§ 268 odst. 1 písm. a) sice kopíruje původní právní úpravu, ale stálo by za zvážení ji změnit. Má totiž závažné důsledky. Možné zneužití tohoto opatření stavebního úřadu není nijak omezeno a v podstatě by se mohlo týkat všech zanedbaných (polorozpadlých) staveb na našem území. Nařízení údržby těchto objektů naráží na svobodu nakládání se svým majetkem. Z tohoto pohledu se zdá být nepřiměřeným snadno zneužitelným (nucený odprodej vlastníkem). Bylo by na místě toto opatření buď vypustit s tím, že by zůstala možnost nařídit zabezpečovací práce v případě ohrožení životů a zdraví osob a zvířat (dle § 268 odst. 1 písm. c), nebo jej jinak limitovat. Navíc zde není obecně definována povinnost údržby.

### *Elektronizace stavebního procesu*

Informační systémy jsou rozdrobeny na několik dílčích databází a systémů, které by bylo přitom možné zjednodušit a integrovat do dvou, maximálně tří. Výsledná podoba bude dle našeho názoru nákladná, nepřehledná a uživatelsky nepřívětivá, což mimo jiné povede i k chybám, které mohou stavební řízení zbytečně prodlužovat.

Možnost vedení stavebního deníku elektronickou formou je tedy vítaná, avšak absentuje zajištění, že tato forma zápisu nebude zneužívána (data přepisována či mazána).

Domníváme se, že přehledný a koordinovaný proces digitalizace systému povolování staveb, který přispěje ke zrychlení a zjednodušení stavebního řízení pro všechny relevantní subjekty a umožní tak propojit veškerou infrastrukturu a snížit administrativní náročnost celého procesu, je více než nezbytný, neboť může podpořit tvorbu kvalifikovaných pozic, které především v menších městech zabrání přesunu kvalifikované pracovní síly do větších měst. Je tedy žádoucí, aby digitalizace byla doplněna současným zvyšováním digitální odbornosti stavebních úředníků.

Zde bychom rádi zdůraznili, že v případě digitalizace povolenacích procesů v oblasti výstavby není potřeba čekat na nový stavební zákon. Digitalizace ve světle současné krize získala na významu a její jednotná a rychlá implementace umožní zachování nepřerušného chodu procesů a řízení také v době případných budoucích krizí jako je ta současná.

#### *Dostatečné personální zajištění*

Bez ohledu na hmotné a procesní stavební právo musí být v první řadě úřady personálně zajištěny dostatečným počtem kvalifikovaných úředníků, jejichž komplexní odbornost umožní rychlé a bezchybné posouzení stavebních záměrů. Takto zásadní změna právní úpravy může veřejnou správu na tomto úseku ochromit na dlouhou dobu. Seznámení se s novou úpravou a zautomatizování postupů podle ní, včetně využívání nových digitálních platforem, bude pro již tak vytížené úředníky časově velmi náročné. Stávající návrh zákona je navíc nepřehledný a v mnoha částech vyžaduje upřesnění, což bude nepochybně představovat pro úředníky velkou výzvu.

Se zefektivněním stavebních úřadů není potřeba čekat na nový stavební zákon. V důsledku současné krize způsobené koronavirovou epidemií je na trhu práce k dispozici mnoho lidí s potenciálem zvýšit odbornost a efektivitu procesu stavebních řízení a mohli by tak dostatečně a kvalitně zásobit stavební úřady potřebnou odbornou kapacitou.

V zájmu spravedlivého a předvídatelného procesu je přitom zejména jednoznačné vymezení pravomocí úředníků stavebního úřadu nezbytné, a to tak, aby nedocházelo k jejich zneužití skrývajícím se za povinnost ochrany veřejného zájmu, jež může dále zvýšit nepředvídatelnost celého procesu. Domníváme se, že úředníci stavebních úřadů by měli být dostatečně finančně motivováni a jejich pracovní vytížení by mělo odpovídat počtu projektů a jejich náročnosti.

#### *Správní poplatek*

Věříme, že v současnosti výše správních poplatků v oblasti výstavby často neodpovídá časové náročnosti projektu pro úředníky. Považujeme tedy za vhodné otevřít širší diskusi o případné možnosti nastavit systém správních poplatků tak, aby z větší míry pokrývaly náklady na související činnost správních orgánů a aby lépe odpovídaly velikosti, typu, náročnosti a dalším aspektům jednotlivých stavebních projektů. Dle našeho názoru by příjmy ze správních poplatků mohly být dalším zdrojem financování zvýšení platů odborného personálu stavebních úřadů.

Na závěr nám dovoluje ještě jednou zdůraznit, že sektor stavebnictví bude nyní jedním z nejdůležitějších sektorů potřebných k restartu české, a především pražské ekonomiky, a proto je nezbytné, aby byl proces stavebního řízení neprodleně zefektivněn a urychlen, s důrazem na digitalizaci, a to i mimo rámec nové úpravy stavebního zákona. A to tak, aby firmy a investoři, jež nebyli přímo zasaženi vládními nařízeními ke zmírnění dopadů koronaviru, mohli nastartovat ekonomiku a Česká republika mohla co nejrychleji znovu vytvářet národní bohatství, o které přišla omezeními v jiných sektorech hospodářství.