

K č.j. MMR-23835/2022-31

Připomínky k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon a některé další související zákony

Obecné připomínky a návrhy koncepčních změn

Z důvodových zpráv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon a některé další související zákony (dále „**novela NSZ**“ a stavební zákon č. 283/2021 Sb. dále jako „**NSZ**“), a dále k návrhu o zákona jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí – dále „**zákon o JES**“), který byl předložen do připomínkového řízení současně s návrhem novely NSZ vyplývá, že **základní cíle těchto návrhů a nejdůležitější navržené změny** se týkají především dvou vzájemně souvisejících oblastí:

1. soustavy orgánů stavební správy,

2. rozsahu kompetencí stavebních a dalších úřadů, které se na povolování staveb podílejí, s čímž dále neoddělitelně souvisí **model integrace rozhodování v této oblasti**, resp. otázka, za jakých podmínek lze vůbec o integraci rozhodování mluvit.

Pokud jde o **první z těchto oblastí**, vyjádřili předkladatelé, resp. i vláda v programovém prohlášení zcela jednoznačně záměr zrušit nezávislou státní stavební správu a vrátit se ke „smíšenému modelu“. K této otázce se proto dále v těchto připomínkách vyjadřujeme pouze v omezeném rozsahu, zejména v souvislosti s tím, jak se tato změna projevuje v ostatních oblastech, kterých se novela NSZ a zákon o JES týkají.

V oblasti **rozsahu a způsobu integrace rozhodování** o povolování staveb je situace významně odlišná. **V obecných politických prohlášeních MMR opakovaně uvádělo, že hodlá integraci jako princip zachovat, a to dokonce v podobě „jeden úřad, jedno razítko“**.¹ Mělo dojít pouze k nahrazení „institucionální integrace“ integrací „procesní“.

Z návrhů změn samotného NSZ zdánlivě vyplývá, že přes řadu dílčích navržených změn zůstávají základní principy reformy, týkající se úpravy řízení o povolení staveb, zachovány. Pouze na dvou místech (§ 178 odst. 4. písm. b), § 208) se do NSZ doplňuje odkaz na „jednotné závazné stanovisko“ v oblasti ochrany životního prostředí“ (dále „**JES**“). Ze samotného zákona JES pak zdánlivě vyplývá, že pokud záměr povolovaný podle stavebního zákona vyžaduje více než jeden podkladový správní akt podle předpisů o ochraně životního prostředí (vyjádření, závazné stanovisko nebo rozhodnutí), pak JES všechny tyto akty nahrazuje.

Teprve **na úrovni novelizací jednotlivých dalších předpisů**, měněných jak novelou NSZ, tak zákonem o JES, je v plném rozsahu zřejmé, kolik dalších dílčích podkladových aktů pro záměry, povolované podle NSZ, má být „staronově“ vydáváno samostatně (například všechna závazná stanoviska podle

¹ Viz například tiskové zprávy ze dne 2. 2. 2022 - <https://mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/bartos-vlada-schvalila-odklad-stavebniho-zakona-na> m, resp. ze dne 25. 3. 2022 - <https://mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/bartos-snemovna-v-prvnim-cteni-podporila-rocni-odk>

zákona o památkové péči, závazné stanovisko podle zákona o ochraně veřejného zdraví, rozhodnutí/souhlasy orgánů ochrany přírody ve zvláště chráněných územích, povolení a výjimky podle zákona o vodách...). Zároveň má podle zákona JES platit, že dotčené orgány, které by jinak vydávaly podkladové akty, nahrazované JES, místo nich vydávají vyjádření jako podklad pro vydání JES.

Výsledný navrhovaný stav tedy rozhodně nelze označit za zachování principu integrace rozhodování. Opětovně jsou, ve značném rozsahu, zaváděny různé formy podkladových aktů s různou závazností a různým způsobem přezkumu. **Tato skutečnost je v rozporu s výše zmíněnými politickými prohlášeními předkladatele novely NSZ a vlády, že se hlásí k původnímu základnímu cíli reformy stavebního práva, tedy zjednodušení a zrychlení povolování staveb i k principu integrace rozhodování.**

Zásadní vadou zejména předkládací a důvodové zprávy k návrhu novely NSZ dále je, že tuto skutečnost otevřeně nedeklarují. Jak už bylo uvedeno výše, z návrhu změn samotného NSZ ani z návrhu samotného zákona o JES není rozsah dezintegrace povolovacích řízení na první pohled vůbec zřejmý. Při nikoli detailním studiu obou návrhů je možné získat dojem, že princip integrace rozhodování je alespoň v podstatném rozsahu zachován, což však neodpovídá skutečnosti.

Model povolování staveb, vyplývající z návrhu novely NSZ a návrhu zákona o JES, zároveň **neumožňuje objektivní a komplexní posouzení všech (veřejných i soukromých) zájmů, dotčených plánovanou výstavbou, v rozumném čase.** Posouzení záměru se bude opět, tak jako podle aktuálně účinné úpravy, rozpadat do řady samostatných aktů, v nichž budou dotčené orgány záměr hodnotit pouze z hlediska dílčích požadavků jednotlivých právních předpisů a jimi chráněných dílčích veřejných zájmů. Ani tam, kde zákon předpokládá správní uvážení, nebude možné celkové vzájemné srovnání významu dotčených zájmů a nebude stanoveno, že výsledné rozhodnutí má usilovat o jejich optimální vyvážení. V důsledku toho rovněž nebude z **odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu zřejmé, proč je výsledné řešení v souladu s tím, co lze považovat za převažující či výsledný veřejný zájem** a že zásah do žádného z dílčích dotčených zájmů svými negativními důsledky nepřevažuje nad přínosy povolené stavby (či naopak jejího nepovolení). K takovémuto komplexnímu posouzení záměru nebude mít pravomoc ani stavební úřad, ani žádný jiný správní orgán, podílející se na rozhodování.

Navržená úprava rovněž neumožňuje, aby se účastníci řízení před vydáním rozhodnutí o žádosti o povolení záměru stavebním úřadem 1. stupně efektivně vyjádřili k otázkám, jejichž posouzení má být v pravomoci dotčených orgánů. Tyto otázky budou posouzeny v opětovně zaváděných dílčích závazných stanoviscích, vydávaných bez možnosti předchozího vyjádření dotčených osob. To platí i pro vydání JES, s výjimkou případu, kdy bude záměr podléhat posouzení svých vlivů na životní prostředí (EIA) a tedy i procesu podle zákona č. 100/2001 Sb. Vyjádření k otázkám, řešeným těmito podkladovými akty, v řízení před stavebním úřadem, nebude proto mít žádný věcný význam, neboť stavební úřad nebude k posouzení těchto otázek příslušný. Jedinou možností účastníků ve vztahu k těmto otázkám tedy bude podání opravného prostředku. V případě integrovaného posouzení záměru by přitom, alespoň v některých případech, mohly být sporné otázky a připomínky účastníků vyřešeny před vydáním rozhodnutí „v 1. stupni“. **Ani v odvolacím řízení nebudou jednotlivé sporné otázky řešeny ve vzájemných souvislostech, ale pouze partikulárně nadřízenými dotčenými orgány.**

Snižuje se rovněž úroveň ochrany před nečinností stavebního úřadu i dotčených orgánů, která přitom je i v účinném znění NSZ nedostatečná. Zavedením JES se jednak významně rozšiřuje okruh případů, kdy se neuplatní pravidlo, podle něž se v případě nevydání stanoviska dotčeného orgánu v zákonné lhůtě má za to, že dotčený orgán se záměrem souhlasí. Podstatnější však je, že rozšířením okruhu vydávaných závazných stanovisek se výrazně redukuje faktická využitelnost této úpravy. Závazná stanoviska vydaná ve formě „fikce souhlasu“ jsou s ohledem na zákonný požadavek řádného odůvodnění závazného stanoviska (§ 149 odst. 2 správního řádu) z povahy věci nezákonná

(nepřezkoumatelná). Uplatnění „fikce souhlasu“ je proto reálně přípustné pouze v případě nezávazných vyjádření a za podmínky, že otázku k níž se příslušný dotčený orgán fakticky nevyjádřil, zhodnotí úřad vydávající konečné rozhodnutí, tedy stavební úřad. To je ovšem možné pouze v případě, že k tomu má zákonnou pravomoc a kvalifikované úředníky. Obě tyto podmínky navržená úprava ruší.

Výrazné rozšíření počtu podkladových aktů pro rozhodnutí stavebního úřadu, z nichž většinu by vydávaly obecní a krajské úřady, zvýší rovněž rozsah rizika uplatňování **námitek systémové podjatosti** úředníků těchto úřadů i problému **nedostatečné personální kapacity** těchto úřadů. Samotná důvodová zpráva k novele NSZ přitom zdůvodňuje potřebu „racionalizace“ soustavy stavebních úřadů na úrovni obcí. Důslednou „racionalizaci“ ovšem představuje **vytvoření soustavy státních úřadů, nezávislých na samosprávách a umožňující zastupitelnost úředních osob v rámci široce definovaného orgánu, resp. stupně rozhodování, jakým je dle platné a účinné úpravy krajský stavební úřad s integrovanými pravomocemi**. Pokud je předkladatel rozhodnut tuto variantu opustit a vrátit se ke smíšenému modelu, je dle našeho názoru nutné navrhnout alespoň **alternativní změny právní úpravy, které by riziko systémové podjatosti úředníků snížily**. Mohlo by jít například o změny v zákoně č. 312/2002 Sb. o úřednících územně samosprávných celků, případně v zákonech o obcích a krajích, které by směřovaly k omezení pracovních pravomocí politických reprezentantů samosprávy vůči úředníkům a zároveň posílily kontrolní pravomoci na obcích a krajích nezávislých orgánů vůči nim.

Skutečným a legitimním posílením pravomocí samospráv při rozhodování o svém území by však dle našeho názoru mělo být rozšíření jejich pravomocí obcí v oblasti územního plánování, konkrétně zejména **možnosti obcí územním plánem podrobněji regulovat podmínky využití pozemků a výstavby na nich**.

Předkladatelé obou návrhů vycházejí z předpokladu, že pokud bylo rozhodování o povolení záměrů integrováno u stavebních úřadů, došlo by tím automaticky k oslabení ochrany veřejných zájmů, které podle aktuálně účinné úpravy hájí jednotlivé dotčené orgány. „**Automatismus**“ **tohoto předpokladu je však nepodložený a proto chybný**. Dostatečné odborné zázemí na státních stavebních úřadech, tedy přechod dostatečného počtu kvalifikovaných úředních osob pro výkon jednotlivých specializovaných agend na tyto úřady, bylo nezbytnou podmínkou integrovaného rozhodování v podobě upravené platným zněním NSZ. Podle jeho nejen platných, ale i účinných ustanovení MMR mělo a stále má zajistit naplnění této podmínky. Jestliže tak (nezákonně) nečiní, je samozřejmé, že tato podmínka nemůže být naplněna; nejde však o vadu právní úpravy. Na riziko, že by se úroveň ochrany dílčích veřejných zájmů mohla snížit v důsledku služební podřízenosti všech specializovaných úředních osob společnému nadřízenému, je možné a vhodné reagovat dílčími změnami úpravy integrovaného rozhodování v NSZ.

Záměr zrušit jednotnou soustavu státních stavebních úřadů podle současného znění NSZ a vrátit se ke „smíšenému modelu“ považujeme obecně za chybný. Zásadně se tak podle našeho názoru omezuje možnost dosáhnout takového stavu právní úpravy a následně i praxe rozhodování o povolování staveb, která by odpovídala požadavku na zrychlení a zjednodušení řízení při zachování nebo zlepšení profesionality a jednotnosti rozhodování a „férovosti“ procesu. Jde nicméně o primárně politické rozhodnutí, které zřejmě aktuálně nebude změněno.

Návrat ke smíšenému modelu zároveň vylučuje důslednou integraci rozhodování podle původní koncepce NSZ. Předkladatelé novely NSZ a zákona o JES na jedné straně uvádí, že ani s touto koncepcí nesouhlasí, neboť integraci rozhodování u stavebních úřadů považují za rizikovou pro ochranu jednotlivých veřejných zájmů, o nichž by již samostatně nerozhodovaly specializované správní orgány. Na druhé straně tvrdí, že samotnou myšlenku integrace hodlají zachovat. Předložené návrhy tomu však neodpovídají, neboť kombinace koncepce JES jako aktu, jehož vydání musí předcházet vyjádření všech

současných dotčených orgánů, jejichž rozhodnutí a závazná stanoviska JES nahrazuje, dále skutečnost, že JES ponechává neintegrovanou i řadu povolení z oblasti ochrany životního prostředí, a konečně návrh, aby se znova samostatně vydávalo několik typů závazných stanovisek z dalších oblastí, vede k systému, který za integraci rozhodování označovat nelze (viz výše).

I při zachování smíšeného modelu stavebních úřadů by přitom reálná integrace rozhodování možná byla, byť ne tak důsledná, jako v původním modelu NSZ. Jejimi základními předpoklady by muselo být následující:

1. Stavební úřady by byly zachovány výhradně na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností a na krajských úřadech, kde je soustředěna naprostá většina dotčených orgánů

2. Veškeré podkladové akty z oblasti ochrany životního prostředí bez výjimek (včetně stanoviska EIA, tam kde je vyžadováno) **by byly integrovány do jediného rozhodnutí** (pracovně „povolení z hlediska životního prostředí – dále „PŽP“), vydávaného podle typu a umístění záměru obecním úřadem obce s rozšířenou působností nebo krajským úřadem nebo případně, pokud by šlo o záměr umístěvaný ve zvláště chráněném území, AOPK. Pro toto rozhodnutí by nebyla vydávána žádná „externí“ podkladová vyjádření jiných dotčených orgánů, pouze interní dílčí stanoviska v rámci rozhodujícího úřadu, která by se mohla následně stát dílčími výroky vydaného rozhodnutí (tak jako tomu mělo být v modelu integrace rozhodování u stavebních úřadů v původní koncepci NSZ).

3. Rozhodnutí o povolení záměru, vydávané stavebním úřadem, a PŽP by byly vydávány ve společném řízení podle § 140 správního řádu. Proto by musela být místní příslušnost k vydání povolení podle SZ a PŽP upravena tak, aby u jednoho záměru obě rozhodnutí vydával vždy buď obecní úřad obce s rozšířenou působností, nebo krajský úřad. Pokud by byl zvolen model, že na území zvláště chráněných území vydává PŽP AOPK, musel by zákon speciální úpravou umožnit, aby bylo vydáno společné rozhodnutí stavebním úřadem a AOPK, i když to obecná úprava ve správním řádu neumožňuje. Proti společnému rozhodnutí by se podávalo jedno odvolání, o němž by, opět ve společném řízení, rozhodoval buď krajský úřad (jako stavební úřad a jako orgán ŽP), nebo, proti rozhodnutí krajského úřadu, buď Specializovaný a odvolací stavební úřad (dále „SOSÚ“) s integrovanými kompetencemi, nebo, na základě speciální právní úpravy, ve společném řízení MMR a MŽP.

4. Další podkladové akty (mimo oblast ochrany životního prostředí) by měly být **v maximální možné míře integrovány do rozhodnutí stavebního úřadu nebo do PŽP.** Pokud by to nebylo možné, tak by byly vydávány jako **nezávazná podkladová vyjádření.**

5. V případě vyhrazených staveb by nejjednodušším modelem bylo, aby o nich rozhodoval SOSÚ sám, podle původního modelu integrace v NSZ. **Pokud by tento model nebyl přijatelný, pak by musel rozhodnutí vydávat SOSÚ ve společném řízení s krajským úřadem nebo AOPK jako orgánem příslušným k vydání PŽP,** dle již výše uvedeného modelu. Pro tyto případy by bylo možné stanovit, že odvolání není přípustné a je možný přímo soudní přezkum s automatickým odkladným účinkem žaloby a zákonem stanovenou lhůtou pro rozhodnutí soudu (3 měsíce). Pokud by nebyl zvolen tento model, pak by o odvolání musely i v tomto případě, na základě speciální právní úpravy, rozhodovat ve společném řízení MMR a MŽP.

Doporučujeme proto zásadní koncepční revizi návrhu novely NSZ i návrhu zákona o JES ve smyslu výše uvedených základních východisek. Stejná doporučení uvádíme i v souběžně podaných připomínkách k návrhu zákona o JES.

Připomínky k jednotlivým ustanovením novely NSZ

K § 2 odst. 1 a § 176 – podkladové akty

Doplnění výčtu podkladových aktů vydávaných dotčenými orgány, jako primárního ustanovení týkajícího se jejich činnosti, v obecné rovině předznamenává skutečnost, že faktickým důsledkem úpravy obsažené v novele NSZ a v zákoně o JES je opuštění principu integrace rozhodování při povolování staveb. Jak je uvedeno výše v obecných připomínkách, navrhuje se ve značném rozsahu opětovně zavedení různých forem podkladových aktů s různou závazností a různým způsobem přezkumu. Tato skutečnost je v rozporu s výše zmíněnými politickými prohlášeními předkladatele, že se hlásí k původnímu základnímu cíli reformy stavebního práva, tedy zjednodušení a zrychlení povolování staveb i k principu integrace rozhodování. Tento model rozhodování zároveň neumožňuje objektivní a komplexní posouzení všech (veřejných i soukromých) zájmů, dotčených plánovanou výstavbou, v rozumném čase. Posouzení záměru se bude opět, tak jako podle aktuálně účinné úpravy, rozpadat do řady samostatných aktů, v nichž budou dotčené orgány záměr hodnotit pouze z hlediska dílčích požadavků jednotlivých právních předpisů a jimi chráněných dílčích veřejných zájmů. Nedojde však, ani tam, kde zákon předpokládá správní uvážení, ke vzájemnému srovnání významu dotčených zájmů a snaze o jejich optimální vyvážení.

Z formálního hlediska lze upozornit na absenci koordinovaného závazného stanoviska ve výčtu aktů v § odst. 1, ačkoliv v § 176 je tato varianta doplňována.

Navrhujeme vypuštění navrženého znění § 2 odst. 1, ideálně pak doplnění ustanovení, podle nichž:

při výkonu působnosti podle tohoto zákona správní orgány zajišťují ochranu dotčených zájmů, které koordinují a usilují o předcházení jejich rozporů; přitom dbají o zachování účelu tohoto zákona.

v případě rozporu více veřejných zájmů příslušný správní orgán porovná jejich význam a závažnost s cílem zajistit, aby zásah do žádného z nich svými nepříznivými následky nepřesahoval přínosy a nepřekračoval limitní hodnoty stanovené právními předpisy. Přitom vychází ze stávajícího stavu poznání a ekonomicky a technicky přijatelných možností řešení.

uplatňování požadavku ochrany veřejného zájmu nesmí vést k nepřiměřenému dotčení jiných veřejných zájmů a k narušení nebo znehodnocení charakteru, potenciálu rozvoje, funkcí a hodnot území jako celku.

K § 15 a § 30 – soustava stavebních úřadů

K navrženému zrušení soustavy státních stavebních úřadů, s výjimkou SOSÚ, odkazujeme na obecné připomínky výše. Samotná důvodová zpráva k novele NSZ uvádí, že je potřebná „racionalizace“ soustavy stavebních úřadů na úrovni obcí. Důslednou „racionalizaci“ ovšem představuje **vytvoření soustavy státních úřadů, nezávislých na samosprávách a umožňující zastupitelnost úředních osob v rámci široce definovaného orgánu, resp. stupně rozhodování, jakým je dle platné a účinné úpravy krajský stavební úřad s integrovanými pravomocemi.** Argumenty uváděné ve prospěch zrušení tohoto modelu a návratu ke „smíšenému modelu“ („znalost místního prostředí“, „dostupnost pro občany“, „omezení pravomocí samospráv“) považujeme za nepřesvědčivé nebo dokonce zcela nesmyslné (poslední z uvedených příkladů). Vzhledem k jednoznačně deklarované politické preferenci předkladatele, resp. vlády, v tomto směru nicméně považujeme podrobnější polemiku za zbytečnou.

Za této situace dle našeho názoru nutné navrhnout alespoň **alternativní změny právní úpravy, které by snížily riziko systémové podjatosti úředníků stavebních úřadů.** Mohlo by jít například o změny

v zákoně č. 312/2002 Sb. o úřednicích územně samosprávných celků, případně v zákonech o obcích a krajích, které by směřovaly k omezení pracovněprávních pravomocí politických reprezentantů samosprávy vůči úředníkům a zároveň posílily kontrolní pravomoci na obcích a krajích nezávislých orgánů vůči nim.

Současně jsme přesvědčeni, že pokud by byl míněn vážně deklarovaný úmysl předkladatele týkající se racionalizace soustavy stavebních úřadů, včetně zajištění dostatečné lidské a odborné kapacity stavebních úřadů 1. stupně, a dále na zachování, alespoň v nějaké podobě, principu integrace rozhodování, je nezbytné, aby pravomoci stavebního úřadu vykonávaly výlučně obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Z formálního hlediska lze upozornit na nejednotné a nepřesné užívání pojmů „obecní“ a „obecné“ stavební úřady v rámci celého textu novely NSZ.

Navrhujeme v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami, aby, pokud nebude upuštěno od návratu ke „smíšenému modelu“, byly stavebními úřady pouze obecní úřady obcí se rozšířenou působností.

Dále navrhujeme, aby byly v takovém případě do NSZ nebo jiných právních předpisů doplněny záruky týkající se omezení rizika zásahů politických reprezentantů samosprávy vůči úředníkům stavebních úřadů a dotčených orgánů.

K § 16 odst. 1 a 2 – Neurčité a nejasné pravomoci a povinnosti obcí ve vztahu ke „stavební činnosti

Připomínkovaná ustanovení zakotvují nejasné, neurčité a „imperfektní“ pravomoci a zároveň povinnosti obcí, týkající se stavebních činností na jejich území. Není zřejmé, jaký přínos by takováto úprava v praxi přinesla. Možnost podat podnět stavebnímu úřadu v případě podezření na jakékoli porušení předpisů z oblasti stavebního práva, včetně provádění záměru bez povolení nebo v rozporu s ním, má obec i bez této úpravy (jako každý jiný subjekt). Stanovit tento postup jako povinnost obce, bez jakýchkoli konkrétních pravomocí (a zřejmě i bez předpokládaného finančního a administrativního zajištění) nepřináší žádný prospěch. Vůbec není jasné, jaká konkrétní oprávnění (resp. zda vůbec nějaká) by obci vyplývala z navržené úpravy v odst. 1 („sleduje“, „dbá“, „dohlíží“, „kontroluje“).

Navrhujeme vypustit nově navržené odst. 1 a 2.

K § 18 odst. 3 – Společné řízení

Navrhuje se vedení společného řízení v případě, že záměr vyžaduje povolení podle jiného právního předpisu a „stavební úřad je zároveň správním orgánem příslušným k vydání tohoto povolení“. Není jasné, zda toto ustanovení dopadá pouze na situace, kdy by zvláštní předpis označoval jako příslušný orgán k vydání jiného povolení výslovně „stavební úřad“ (pak by šlo, podle platné úpravy, o v podstatě prázdnou množinu případů), nebo by se mělo jednat o situace, kdy je podle jiného předpisu k vydání povolení příslušný správní orgán (například obecní úřad), která je zároveň podle kompetenčních ustanovení NSZ stavebním úřadem. Druhá možnost by mohla být základem alternativního modelu reálné integrace rozhodování, která by ovšem v takovém případě musela mít podobu důsledného spojení řízení o vydávání všech aktů, nezbytných pro povolení záměru, u jednoho správního orgánu – obecního úřadu (obce s rozšířenou působností), krajského úřadu nebo SOSÚ.

Navrhujeme ustanovení upřesnit a propojit s výše navrhovanými koncepčními změnami.

K § 31 odst. 2 a § 34a odst. 1 písm. b) – kontrola podmínek stanovených v podkladových aktech

V § 31 odst. 2 se nově navrhuje zakotvit pravomoc dotčených orgánů kontrolovat dodržování podmínek, které „stanovily“ ve svém stanovisku, vyjádření, koordinovaném vyjádření nebo závazném stanovisku. Prvním problematickým aspektem této konstrukce je, že stanoviska a vyjádření dotčených orgánů nemají závaznou povahu a v nich „stanovené“ (přesněji řečeno navržené) podmínky nemusí být stavebním úřadem převzaty do výroku rozhodnutí o povolení záměru. V takovém případě není možné kontrolovat jejich dodržování.

Sporné je rovněž to, zda takto stanovená pravomoc dotčených orgánů není v konfliktu s obecnou kompetencí stavebních úřadů vykonávat kontrolu ve věcech stavebního řádu podle § 34a odst. 1 písm. b), která nepochybně zahrnuje i kontrolu plnění podmínek vydaných rozhodnutí o povolení záměru, včetně podmínek vycházejících z obsahu stanovisek, vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů.

Navrhujeme navržené znění § 31 odst. 2 vypustit, případně omezit na závazná stanoviska.

K § 37 odst. 2 – vyloučení stavebního úřadu z důvodu uzavřené plánovací smlouvy

Podle připomínkovaného ustanovení by měl být stavební úřad vyloučen z rozhodování o záměru, jestliže obec nebo kraj, jejímž je orgánem, je stranou plánovací smlouvy jejímž předmětem je daný záměr. Tato konstrukce zcela jednoznačně potvrzuje, že i podle předkladatele představuje systémová podjatost stavebních úřadů, tedy situace, kdy má územní samosprávný celek, jehož je stavební úřad orgánem, a jehož zaměstnanci jsou úřední osoby stavebního úřadu, zásadní problém. Tento problém se však v žádném případě neomezuje na situaci, kdy je uzavřena plánovací smlouva, týkající se záměru. Plánovací smlouva je jedním z možných způsobů vyjádření zájmu obce či kraje na výsledku řízení o povolení záměru. Zdaleka se však nejedná o jedinou takovouto situaci. Naprosto stejně silný zájem na realizaci či naopak nerealizaci záměru může mít obec i v situaci, kdy plánovací smlouva uzavřena není.“

Navržené ustanovení proto představuje zásadní argument proti „smíšenému modelu“ a naopak ve prospěch úplného oddělení stavební správy od samospráv. Pokud je smíšený model zachován, resp. znovuzaveden, je naopak paušální vyloučení stavebních úřadů v případě uzavřené plánovací smlouvy nesytemové, neboť takto radikálně řeší pouze jeden z možných důvodů systémové podjatosti, zatímco ostatní opomíjí. Navíc by takováto úprava vedla k zásadním problémům zejména ve větších městech, budou-li ve větším rozsahu uzavírat standardizované plánovací smlouvy určitého typu (např. o úhradě za zhodnocení území územním plánem). V takových případech by mohlo dojít k velmi rozsáhlému vyloučení místně příslušných stavebních úřadů z rozhodování.

dotčených orgánů.

Navrhujeme navržené znění § 37 odst. 2 vypustit a otázku systémové podjatosti řešit jiným způsobem, nejlépe zachováním modelu státní stavební správy, případně doplněním záruk týkající se omezení rizika zásahů politických reprezentantů samosprávy vůči úředníkům stavebních úřadů a dotčených orgánů.

K § 70 – 71c, § 74 a dalším souvisejícím ustanovením – Politika územního rozvoje

Důvody pro opětovné zavedení institutu Politiky územního rozvoje (PÚR), při současné existenci Územního rozvojového plánu (ÚRP), jsou nepřesvědčivé. Všechny úkoly, které má PÚR dle důvodové zprávy plnit (obecně koordinace územního rozvoje na celostátní úrovni, vymezení ploch a koridorů pro

nejvýznamnější záměry mezinárodního a celostátního významu), může stejně tak naplňovat ÚRP. Souběžná existence obou dokumentů a „zpřesňování“ obsahu PÚR v ÚRP nemá opodstatnění.

Je nesystematické a nesprávné, jestliže má být pro všechny stupně územně plánovací dokumentace, jako obecně závazná opatření obecné povahy, závazná koncepce, která není vydávána v této obecně závazné formě. Skutečnost, že PÚR nemůže být dle ustálené judikatury přezkoumána soudy, by v žádném případě neměla být prezentována jako „podstatná výhoda“. Pokud je pro soudně přezkoumatelný akt závazný akt soudně nepřezkoumatelný, postrádá soudní přezkum efektivitu.

Navrhujeme institut PÚR do stavebního zákona opětovně nezavádět a neprovádět rovněž související změny týkající se ÚRP.

K § 90, 93, 98, 99, 101, 102, 104 a 110 – lhůty v procesu pořizování ÚPD

Vypuštění pořádkových lhůt, obsažených v platné verzi NSZ, považujeme za nedůvodné. Pořizovatel by měl mít zákonem stanovený časový rámec, v jakém by měly být jednotlivé úkony v procesu pořizování ÚPD provedeny.

Navrhujeme stanovené lhůty zachovat, případně v dílčích případech upravit.

K § 115 – souběžné pořizování změn ÚPD

Souběžné pořizování změn dvou navazujících stupňů ÚPD může v odůvodněných případech urychlit celkovou dobu pořízení změn a zároveň odstranit dobu, kdy je mezi ÚPD rozpor. Vypuštění této možnosti není dostatečně zdůvodněno.

Navrhujeme možnost souběžného pořizování změn navazujících stupňů ÚPD zachovat, zejména pokud jde o změny ZÚR a územního plánu.

K § 137 odst. 4 – neuplatnění požadavků na výstavbu

Nově navržená formulace je matoucí, neboť při doslovném výkladu vede k závěru, že se požadavky na výstavbu uplatní pouze v případech, uvedených v připomínkovaném ustanovení.

Navrhujeme ponechat původní znění § 137 odst. 4.

K § 152 odst. 2 a 4 – požadavky na výstavbu a předpisy územně samosprávných celků

Navržené znění odst. 2 připomínkovaného ustanovení vypouští možnost územně samosprávných celků stanovit svým prováděcím právním předpisem technické požadavky na stavby odchylně od prováděcího právního předpisu. Zároveň se ovšem v odst. 4 navrhuje stanovit povinnost územního samosprávného celku zajistit bezplatný přístup k závazným technickým normám ve stavebnictví, pokud se jimi územně samosprávný celek odchyluje od prováděcího právního předpisu. Tato ustanovení si tak vzájemně protirečí. Nové úprava vznik lokálních technických předpisů na jedné straně vylučuje, zároveň s nimi ale počítá a stanoví související povinnosti územního samosprávného celku.

Navrhujeme uvést odst. 2 a 4 do vzájemného souladu.

K § 158 odst. 1 – základní obsah dokumentace pro povolení záměru

Nelze souhlasit s návrhem na vypuštění základního zákonného vymezení obsahu a tím i omezení rozsahu dokumentace pro provedení záměru, který musí prováděcí právní předpis respektovat. Z tohoto ustanovení vyplývá, že rozsah dokumentace pro povolení záměru má z hlediska podrobnosti a odpovídat spíše dokumentaci pro územní rozhodnutí, s nezbytnými doplněními, než projektové dokumentaci pro stavební povolení podle současné právní úpravy. Tento základní princip by měl zůstat zachován.

Navrhujeme zachovat původní znění odst. 1.

K § 162 odst. 2 písm. c) a § 194 – vyjádření projektanta a zrušení vyjádření stavebníka

Nově zavedená povinnost projektanta vyjádřit se k námitce, týkající se projektové dokumentace a splnění technických požadavků na stavby a s tím spojená povinnost stavebního úřadu si takovéto vyjádření vždy v případě podání námítky s uvedeným obsahem vyžádat, je konstruována chybně. Projektant je v řízení o povolení záměru ve smluvním vztahu se stavebníkem, nikoli se stavebním úřadem. Nemělo by proto být možné, aby stavební úřad projektantovi ukládal tento typ povinnosti (a to bez náhrady za její splnění). Podat vyjádření k uplatněným námitkám by mělo být v zájmu stavebníka. Ten by se také měl rozhodnout, zda v rámci uzavřeného smluvního vztahu požádá projektanta o zpracování vyjádření k obsahu námítky.

Nevhodné a chybně zdůvodněné je zároveň vypuštění vyjádření stavebníka podle původního znění § 194. Smyslem úpravy bylo dát stavebníkovi možnost seznámit se s předběžným názorem stavebního úřadu a na tento názor reagovat. Nelze paušálně tvrdit, že „toto vyjádření nikterak nemůže zvrátit negativní rozhodnutí stavebního úřadu“, jak je uvedeno v důvodové zprávě. Pokud by argumentace účastníků nikdy nemohla ovlivnit hodnocení věci správním orgánem, pak by byla zbytečná jakákoliv jejich vyjádření k předmětu řízení. Navíc se vyjádření nevztahovalo jen k situacím, kdy dle předběžného posouzení stavebního úřadu bylo na místě žádost zamítnout, ale i na situace, kdy dle posouzení stavebního úřadu bylo možné žádosti vyhovět, avšak pouze za podmínek vyžadujících úpravu projektu (žádosti), což v souladu s dispoziční zásadou může učinit pouze stavebník.

Navrhujeme ponechat obě ustanovení v původním znění, tedy nezavádět vyjádření projektanta a ponechat úpravu vyjádření stavebníka.

K § 201 – 207 – Řízení s posouzením vlivů

Nově navržená konstrukce řízení s posouzením vlivů, která je založena na součinnosti s orgánem příslušným k vydání JES, a na pojetí tohoto řízení jako „navazujícího“ na posouzení EIA, je značně komplikovaná pro stavebníka její využití nepředstavuje významné zjednodušení ani urychlení celkové doby řízení o povolení záměru. Základní důvody tohoto stavu spočívají v koncepci samotného JES, proto lze odkázat na připomínky týkající se této koncepce.

Konstrukce § 202 je nejasná, oba odstavce upravují stejnou otázku jiným způsobem. Zřejmě nejjednodušší by bylo stanovit, že se v řízení s posouzením vlivů postupuje podle zákona o JES a zákona o EIA, pokud tento zákon (NSZ) nestanoví jinak.

Pokud je stanoveno, že řízení s posouzením vlivů se považuje za navazující řízení podle zákona o EIA, je úprava účastenství v § 203 nadbytečná, protože § 9c zákona o EIA se použije přímo, a to i na základě § 182 písm. e).

Navržená úprava v § 205 není jednoznačná a vede k nejistotě účastníků. Z textu při doslovném výkladu vyplývá, že k jiným připomínkám než k těm, které se týkají vlivů na životní prostředí, se v řízení

s posouzením vlivů nepřihlíží. Tak tomu však není, což vyplývá z následujícího navrženého ustanovení § 206 odst. 2. Není vyjasněn vztah mezi lhůtou pro podání vyjádření z hlediska životního prostředí podle navrženého znění § 205 NSZ a podle § 8 odst. 3 zákona EIA.

Rovněž není jasný vztah mezi navrženou úpravou možnosti podání námitek a připomínek po vydání JES podle § 206 odst. 2 a úpravou v § 189 odst. 2 (povinné veřejné ústní jednání v řízeních týkajících se záměrů EIA) a § 190 NSZ.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami.

K § 226 odst. 3 – Podklad pro rozhodnutí MMR jako odvolacího orgánu

Není důvodné, aby podkladem pro rozhodnutí MMR jako odvolacího orgánu byla ve všech případech vyjádření Ministerstva zdravotnictví a Českého báňského úřadu, i když se přezkoumávané rozhodnutí netýká veřejných zájmů v jejich působnosti, což z připomínkovaného ustanovení vyplývá. Toto ustanovení obecně dokládá nevhodnost celkové koncepce (údajně) „procesní integrace“, která má být navrženými změnami NSZ zavedena.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami, ustanovení v navržené podobě nezavádět.

K § 259 odst. 1 – Dodatečné povolení stavby v případě převažujícího veřejného zájmu v opakovaném řízení

Vypuštění možnosti v opakovaném řízení, po zrušení pravomocného povolení, výjimečně povolit a neodstraňovat předmětnou stavbu i v případě nesplnění podmínek § 193, pokud povinný jednal v dobré víře a pokud by nařízením odstranění stavby vznikla třetím osobám nebo veřejnému zájmu újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé nenařízením odstranění stavby, je nevhodné a je zcela nedostatečně zdůvodněno. Důvodová zpráva k návrhu změny tohoto ustanovení se soustředí na skutečnost, že podmínka dobré víry by měla být v případě, že stavba byla pravomocně povolena (rozhodnutí, které bylo následně zrušeno) splněna v podstatě automaticky. To je samo o sobě pravdou a podmínka dobré víry se skutečně může jevit jako nadbytečná, resp. jako pojistka proto výjimečným případům, kdy by rozhodnutí o povolení záměru bylo dosaženo například úmyslným uvedením úřadu v omyl. Podstatou ustanovení však bylo odstranění tvrdosti právní úpravy v případech, na které dopadala druhá podmínka, tedy že by odstraněním stavby vznikla nikoli stavebníkovi, ale třetím osobám nebo veřejnému zájmu újma, která by byla ve zjevném nepoměru k újmě vzniklé nenařízením odstranění stavby. Takovéto situace mohou v praxi nastat – například nebude dodržen některý z požadavků právních předpisů při stavbě školy či nemocnice, což bude příčinou zrušení povolení pro jejich výstavbu poté, co bude stavba již dokončena, a tento rozpor se zákonem nebude možné odstranit. V takovýchto případech by stavební úřad měl mít možnost posoudit, zda požadavku ochrany veřejného zájmu lépe neodpovídá neodstranění, byť nezákonné, stavby.

Navrhujeme ponechat ustanovení v původním znění.

K rušenému § 332 odst. 3 a § 334 body 54. a 55. – Pražské stavební předpisy

Navrhuje se zrušit ustanovení § 332 odst. 3 NSZ, podle nějž se „pražské stavební předpisy“ (PSP), vydané za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., považují za prováděcí právní předpis územního samosprávného celku podle § 152 odst. 2 NSZ, a zároveň se navrhuje zrušit samotné PSP. Schválení tohoto návrhu by znamenalo, že pro hlavní město Prahu by od jeho účinnosti začaly platit obecné

prováděcí předpisy o požadavcích na výstavbu. Zároveň teprve po nabytí účinnosti NSZ, konkrétně jeho § 152 odst. 2 a 333 odst. 2, by mohlo hlavní město Praha vydat nový prováděcí předpis k požadavkům na výstavbu..

PSP byly schváleny s ohledem na specifické požadavky rozvoje a výstavby v Praze a nepochybně vyhovují místním podmínkám mnohem lépe. Praha má mj. možnost díky vlastním stavebním předpisům vytvářet kompaktní město krátkých vzdáleností. V případě jejich zrušení by například nově plánované pražské čtvrti (např. Bubny-Zátory či Nákladové nádraží Žižkov) musely být přeplánovány a koncipovány spíše jako sídliště. Všechny tyto aspekty jsou navrženou úpravou ohroženy. Zákon přitom nepochybně může stanovit, že se podzákonný právní předpis považuje za vydaný k jeho provedení, s tím že v případě věcného rozporu má samozřejmě přednost zákonná úprava. S navrženým zrušením PSP tedy nelze souhlasit.

Navrhujeme ponechat obě ustanovení v původním znění.

Připomínky k navrženým změnám zákonů novelizovaných novelou NSZ

Obecně

I v tomto případě platí, že novelizace jednotlivých právních předpisů směřují k opětovnému zavedení současného, dezintegrovaného modelu povolování záměrů (viz k tomu obecné připomínky výše).

K části třetí – Změna zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

K § 14 odst. 1 a 2 a § 30a – závazná stanoviska orgánů památkové péče

Dochází k rozšíření okruhu vydávaných závazných stanovisek orgánů památkové péče. Závazné stanovisko se nově vydává v případě dotčení nemovitostí, které se nacházejí v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny. Zcela se ruší kompetence stavebních úřadů. Tento přístup je v rozporu s obecnou deklarací o zachování principu integrace rozhodování.

Dle důvodové zprávy se jedná toliko o „změnu legislativně-technické povahy“, která souvisí se změnou organizace veřejné správy, nutností dezintegraci některých dotčených orgánů a jejich za chování ve smíšeném modelu veřejné správy. To však neodpovídá skutečnosti. Věcné odůvodnění těchto změn v důvodové zprávě absentuje a důvodnost navrhovaného řešení není zřejmá ani po koncepční stránce (srov. ostatní připomínky k novelizovaným zvláštním zákonům).

Navrhujeme ponechat ustanovení v původním znění.

K části třinácté – Změna zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

V zákoně o pozemních komunikacích zůstávají zachovány „integrované kompetence“ stavebních úřadů (zejména) podle jeho § 10 odst. 4 a § 16. Není zřejmé, proč právě v tomto případě považuje předkladatel za možné princip integrace zachovat, zatímco v celé řadě dalších případů nikoliv.

K části sedmnácté – Změna zákona č. 258/2001 Sb., o ochraně veřejného zdraví

K § 77 a § 82b– závazná stanoviska krajské hygienické stanice a kompetence SOSÚ

Dochází k navrácení kompetence orgánům ochrany veřejného zdraví (KHS) k vydání závazných stanovisek pro záměry povolované podle stavebního zákona. V případě vyhrazených staveb je však zachována „integrováná kompetence“ k posouzení přípustnosti těchto staveb z hlediska požadavků zákona o ochraně veřejného zdraví SOSÚ. Jde o další variantu řešení, týkající se způsobu (dez)integrace rozhodování o povolování staveb, specifickou pro tento právní předpis. takovýto přístup svědčí o absenci jednotné koncepce předkladatele a vede k nesystematičnosti a nepřehlednosti právní úpravy.

Navrhujeme řešit v souladu s výše uvedenými koncepčními připomínkami. Jednou z možných variant je změnit závazné stanovisko KHS na podkladové vyjádření k rozhodnutí stavebního úřadu nebo k PŽP.

K části dvacáté čtvrté – Změna zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích

V zákoně o vodovodech a kanalizacích zůstávají zachovány „integrováné kompetence“ stavebních úřadů podle jeho § 28a. Není zřejmé, proč právě v tomto případě považuje předkladatel za možné princip integrace zachovat, zatímco v celé řadě dalších případů nikoliv.

V Brně dne 9. 5. 2022

Frank Bold Advokáti, s.r.o.
Mgr. Pavel Černý, advokát
776 119 903
pavel.cerny@fbadvokati.cz