

Legislativní rada vlády

Čj. 563/20

V Praze 6. srpna 2020

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády k návrhu stavebního zákona

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předkládaného návrhu zákona je předně snížení administrativní zátěže související s územní přípravou, umisťováním, povolováním, realizací, užíváním a odstraňováním staveb.

V institucionální rovině je cílem návrhu zákona vytvoření nové soustavy státní stavební správy do úrovně krajské, integrující historicky vzniklou, vysoce diferencovanou soustavu vykonavatelů veřejné správy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Dále je cílem návrhu zákona racionalizace sítě stavebních úřadů na úrovni obecních úřadů obcí v přenesené působnosti. Zřízení nové soustavy státní stavební správy podle návrhu zákona má zajistit sjednocení a zefektivnění ochrany veřejných zájmů v území, vytvoření dlouhodobých podmínek pro sjednocování výkonu státní správy, jednotné zavádění nástrojů e-Governmentu, lepší metodické a personální řízení, kariérní růst a podporu odpovědného a samostatného rozhodování úředníků stavebních úřadů.

Vrcholným orgánem soustavy státní stavební správy má být Nejvyšší stavební úřad, který bude ústředním orgánem státní správy a bude vykonávat zejména působnost v oblasti stavebního řádu, územního plánování, vyvlastnění, urbanismu a architektury, systému stavebně technické prevence, výkonu státní kontroly, metodiky, ekonomiky a personalistiky soustavy státní stavební správy.

Součástí soustavy státní stavební správy má být dále Specializovaný stavební úřad, příslušný k řízení ve věcech tzv. vyhrazených staveb, vymezených v příloze zákona, typicky staveb celostátního významu, u kterých je vyžadována vysoká míra specializace, např. staveb dálnic, drah, leteckých staveb, staveb a zařízení přenosové soustavy, zásobníků plynu, staveb a zařízení ropovodů a produktovodů nebo staveb v areálu jaderného zařízení. Návrh zákona upravuje možnost členění specializovaného stavební úřadu na územní pracoviště.

Součástí státní stavební správy jako tzv. jiné stavební úřady mají být Ministerstvo obrany, příslušné ve věcech záměrů sloužících k zajišťování obrany státu realizovaných Ministerstvem obrany, jím zřízenou nebo založenou právnickou osobou nebo pro záměry k plnění úkolů Národního úřadu pro kybernetickou bezpečnost a pro území vojenských újezdů, a Ministerstvo vnitra, příslušné ve věcech záměrů pro bezpečnost státu, kterým se rozumí stavby sloužící k plnění úkolů Ministerstva vnitra nebo jím zřízené organizační složky státu, Policie České republiky, Policejní akademie České republiky, Hasičského záchranného sboru České republiky, Úřadu pro zahraniční styky a informace, Bezpečnostní informační služby a Národního bezpečnostního úřadu.

Základním stupněm nové soustavy institucí v oblasti stavebního řádu mají být obecní stavební úřady, které mají v přenesené působnosti rozhodovat v prvním stupni o stavbách, které nebudou v příslušnosti krajského, specializovaného nebo jiného stavebního úřadu. Obecními stavebními úřady mají být obecní úřady obcí s rozšířenou působností a další obecní úřady stanovené prováděcím právním předpisem (vyhláškou Ministerstva vnitra). Krajské stavební úřady by měly rozhodovat o opravných prostředcích vůči obecním stavebním úřadům a jako orgány prvního stupně by měly být v prvním stupni příslušné k vedení řízení ve věcech stavebně technicky složitějších staveb. Návrh zákona upravuje možnost členění krajského stavebního úřadu se na územní pracoviště.

Nově zřizovaná soustava orgánů státní stavební správy má v maximální možné míře integrovat stávající dotčené orgány chránící veřejný zájem v území na základě jiných právních předpisů. Navrhovaná institucionální integrace vykonavatelů veřejné správy v nové soustavě státní stavební správy se má v procesní rovině promítnout mimo jiné tak, že zájmy chráněné podle jiných právních předpisů budou napříště

až na výjimky předmětem tzv. vyjádření jako formálně nezávazného úkonu správního orgánu, a nikoliv předmětem závazného stanoviska podle správního řádu.

Působnost ve věcech územního plánování má podle návrhu zákona vykonávat vláda, Nejvyšší stavební úřad, úřady územního plánování, orgány obcí, orgány krajů a Ministerstvo obrany. Úřady územního plánování podle návrhu zákona budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady; jako orgány obce nebo orgány kraje mají vykonávat působnost ve věcech územního plánování zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo kraje a rada obce nebo rada kraje.

Ve vazbě na úpravu institucionální struktury výkonu působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu návrh zákona upravuje problematiku výkonu státní kontroly na těchto úsecích. Ústředním orgánům státní správy v rámci jejich působnosti má příslušet metodicky sjednocovat výkladovou a aplikační činnost orgánů státní stavební správy v oblasti ochrany veřejných zájmů v jejich působnosti.

V oblasti územního plánování je hlavním cílem návrhu zákona posílení významu a vzájemného hierarchického vztahu závazných nástrojů územního plánování řešících území obce (územní plán, regulační plán), kraje (zásady územního rozvoje) a státu (územní rozvojový plán); návrh zákona předpokládá pro nástroje územního plánování zachování právní formy opatření obecné povahy. Cílem návrhu je posílení schopnosti přijetí územně plánovací dokumentace v reálném čase a zajištění stability územně plánovací dokumentace. V návaznosti na platnou právní úpravu návrh zákona upravuje též problematiku náhrad za majetkovou újmu způsobenou změnou v území (změnou územně plánovací dokumentace nebo územním opatřením). Návrh zákona předpokládá, že územně plánovací dokumentace, její změna a úplné znění, územní studie a vymezení zastavěného území, jeho změna a úplné znění, budou vyhotovovány v elektronické verzi ve strojově čitelném formátu, včetně prostorových dat ve vektorové formě. Dále návrh zákona předpokládá, že vybrané části územně plánovací dokumentace, její změny a úplné znění a vymezení zastavěného území, jeho změna a úplné znění, budou zpracovávány v jednotném standardu, který upraví prováděcí právní předpis.

V oblasti práva procesního návrh zákona s ohledem na předpokládané institucionální uspořádání soustavy státní stavební správy zásadně snižuje množství autonomních procesů posouzení záměru ve vztahu k zájmům chráněným jinými právními předpisy a jako jediné řízení předcházející realizaci záměru návrh zákona

stanoví řízení o jeho povolení, s výjimkou specifických druhů staveb, kde zákon předpokládá vydání rámcového povolení stavebního úřadu a následně stavebního povolení tzv. jiným stavebním úřadem, tedy Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra nebo Ministerstvem spravedlnosti. Návrh tedy ustupuje od historického pojetí odděleného územního a stavebního řízení.

Cílem návrhu zákona v procesní oblasti je dosáhnout zkrácení délky povolovacích procesů podle stavebního zákona při zachování ochrany dotčených veřejných zájmů, a to jednak v důsledku integrace převážné většiny dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy, především na úroveň krajského stavebního úřadu, dále digitalizací postupů jak v rámci státní stavební správy, tak vůči státní stavební správě, posílením koncentračních prvků v povolovacím řízení, fikcí souhlasu dotčeného orgánu s povolovaným záměrem, pokud se k němu nevyjádří ve stanovené lhůtě, přechodem příslušnosti k povolovacímu řízení na krajský stavební úřad v případě nečinnosti obecního stavebního úřadu a důslednou aplikací apelačního principu v odvolacím řízení. Návrh zákona upravuje rovněž problematiku poskytování údajů o území vlastníky dopravní nebo technické infrastruktury a jejich vyjádření k záměru prostřednictvím informačních systémů státní stavební správy.

V oblasti stavebního práva hmotného návrh zákona upravuje základní nároky kladené na vymezení pozemků a umístování staveb (územní požadavky) a technické požadavky na stavby s cílem zajistit nejdůležitější kvalitativní požadavky na vystavěné prostředí a veřejný prostor nově na zákonné úrovni. Návrh zákona předpokládá, že podrobnější požadavky stanoví, tak jako doposud, prováděcí právní předpis, případně územně plánovací dokumentace na úrovni obce.

Komplementárním cílem předkládaného návrhu zákona je posílení postavení obcí a krajů v oblasti stanovování podmínek rozvoje území prostřednictvím nástrojů územního plánování a plánovacích smluv s vlastníky a investory v území a odstranění rizika systémové podjatosti úřadů vykonávajících státní správu jako přenesenou působnost.

Návrh zákona v návaznosti na platnou právní úpravu upravuje práva a povinnosti osob zúčastněných na procesu územního plánování, povolovacím procesem záměru a jeho realizaci, práva a povinnosti vlastníka stavby nebo terénní úpravy v průběhu jejich životního cyklu, specifická práva a povinnosti vlastníků, správců nebo provozovatelů veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury.

Návrh zákona také předpokládá zřízení informačních systémů veřejné správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu umožňujících dálkový přístup a sloužících k poskytování digitálních služeb podle navrhovaného zákona, a to portálu stavebníka, národního geoportálu územního plánování, evidence stavebních postupů, evidence elektronických dokumentací, informačního systému identifikačního čísla stavby a informačního systému stavebního řízení; správcem uvedených informačních systémů veřejné správy má být podle návrhu zákona Nejvyšší stavební úřad.

Návrh upravuje problematiku stavební kontroly jako kontroly plnění povinností vyplývajících ze stavebního zákona, jiných právních předpisů v mezích jejich působnosti a z rozhodnutí vydaných podle stavebního zákona.

Návrh zákona dále též upravuje podmínky jmenování, výkonu činnosti a zániku funkce autorizovaného inspektora nebo jeho odvolání z funkce a úpravu státní kontroly nad výkonem činnosti autorizovaného inspektora. Autorizovaný inspektor má napříště vydávat odborné posudky pro účely kolaudace staveb, kromě určitých druhů staveb.

V návaznosti na platnou právní úpravu návrh zákona stanoví obecné účely odejmutí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě ve veřejném zájmu (další účely budou tak jako dosud ve speciálních zákonech).

Návrh zákona dále stanoví mimořádné postupy a opatření při hrozbě živelních pohrom nebo závažných havárií a při řešení jejich následků. Návrh zákona též upravuje postup, práva a povinnosti stavebníka a dotčených orgánů v případě nepředvídaného archeologického nebo paleontologického nálezu, nebo nálezu kulturně cenného předmětu, detailu stavby nebo chráněné části přírody.

Návrh zákona upravuje v návaznosti na řešenou problematiku skutkové podstaty přestupků.

Ve vztahu k problematice soudního přezkumu rozhodnutí na úseku stavebního řádu ve správním soudnictví návrh upravuje specifické případy nepřípustnosti žaloby ve správním soudnictví. Dále je návrhem zákona výslovně vyjádřena povinnost soudu vypořádat všechny přípustné části žaloby a upraveny podmínky pro případnou změnu rozhodnutí správního orgánu přezkoumávaného na základě žaloby ve správním soudnictví soudem s užitím apelačního principu.

Návrh stavebního zákona je úzce provázán se souběžně předloženým návrhem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (čj. 564/20).

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona má za cíl implementovat příslušná ustanovení těchto předpisů práva Evropské unie:

- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,
- směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků,
- 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,
- směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

Relevantní jsou ve vztahu k navržené právní úpravě také:

- 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 (EU) 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),

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU.
- 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 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 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.

Návrhu se dotýká i řízení o porušení smlouvy č. 2020/2061 z 15. 5. 2020. Evropská komise sice v dubnu 2020 ukončila řízení o porušení smlouvy č. 2013/2048 týkající se údajně nesprávného provedení směrnice 2011/92/ES, vzápětí ale zahájila nové řízení o porušení smlouvy č. 2020/2061. Řízení se prvořadě týká zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, má ale i přesahy do práva stavebního (zpřístupňování veřejnosti, soudní přezkum při neexistenci rozhodnutí o zjišťovacím řízení, apod.).

Informaci na str. 183 a 320 důvodové zprávy je tudíž potřeba aktualizovat, protože tam uvedené řízení o porušení smlouvy č. 2013/2048 týkající se údajně nesprávného provedení směrnice 2011/92/ES již bylo ukončeno; nově je potřeba uvést Evropskou komisí nově zahájené řízení o porušení smlouvy týkající se nesprávného provedení téže směrnice 2011/92/EU č. 2020/2061, a vyjádřit se k tomu, nakolik toto řízení o porušení smlouvy ovlivňuje návrh stavebního zákona, např. v návaznosti na § 186 návrhu či § 202 návrhu.

Předložený návrh zákona je s právem EU částečně slučitelný, po zapracování připomínek uvedených v části IV tohoto stanoviska a v příloze k tomuto stanovisku bude návrh zákona s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v části IX. předloženého materiálu. Návrh zákona je podle předkladatele předložen s 360 rozporů, a to s Ministerstvem vnitra, Veřejným ochráncem práv, Národním úřadem pro kybernetickou bezpečnost, hlavní městem Prahou, Jihočeským krajem, Jihomoravským krajem, Karlovarským krajem, Krajem Vysočina, Královéhradeckým krajem, Libereckým krajem, Moravskoslezským krajem, Olomouckým krajem, Pardubickým krajem, Plzeňským krajem, Středočeským krajem, Ústeckým krajem, Zlínským krajem, Asociací krajů České republiky, Sdružením místních samospráv České republiky, Svazem měst a obcí České republiky, Svazem průmyslu a dopravy České republiky a Českomoravskou konfederací odborových svazů.

Rozpory se týkají zejména těchto oblastí:

- rozpor ohledně otázky zachování formy závazných stanovisek pro dotčené orgány, které nebudou integrovány do nové soustavy státní stavební správy,
- rozpor ohledně založení fikce souhlasného vyjádření, koordinovaného vyjádření nebo závazného stanoviska bez připomínek, která má nastoupit v případě, že dotčený orgán nevydá vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání, tedy ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení žádosti, která může být prodloužena až o dalších 30 dnů,

- rozpor ohledně navrhované možnosti stavebního úřadu vyzvat žadatele k odstranění vad žádosti pouze jednou,
- rozpor ohledně vyloučení možnosti nadřízeného správního orgánu v řízení o odvolání napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k projednání správního orgánu prvního stupně,
- rozpor ohledně navrženého přechodného ustanovení, podle kterého se řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle nového stavebního zákona,
- rozpor v oblasti hodnocení rizika kolapsu povolovacích procesů v souvislosti se zaváděním navrhované právní úpravy
- rozpory v oblasti navrhované integrace dotčených orgánů do nové soustavy státní stavební správy,
- rozpory ohledně vnitřního (instančního) uspořádání nové soustavy státní stavební správy a navrhovaného sídla Nejvyššího stavebního úřadu (Praha),
- rozpory ohledně celkové koncepce soustavy státní stavební právy, ve které by se měl návrhem upraveným způsobem kombinovat výkon veřejné správy vykonávané orgány státu s výkonem veřejné správy orgány obcí v přenesené působnosti,
- rozpory ohledně spatřovaného deficitu řešení kybernetické bezpečnosti informačních systémů upravených návrhem zákona a míra informací poskytovaných o stavbách povolovaných pro činnost Národního úřadu pro kybernetickou bezpečnost,
- rozpory ohledně vymezení okruhů účastníků řízení podle navrhovaného zákona, zejména pak kolaudačního řízení.

Rozpory jsou podrobněji uvedeny v předkládací zprávě a v části IX. materiálu včetně stanoviska předkladatele k nim.

Návrh zákona byl projednán ad hoc ustavenou zvláštní pracovní komisí Legislativní rady vlády pro projednání návrhu stavebního zákona a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, a dále pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro evropské právo a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní rada vlády původní návrh zákona projednala na svém zasedání

dne 25. června 2020. Projednávání návrhu zákona přerušila a doporučila předkladateli, aby zapracoval připomínky členů Legislativní rady vlády, pracovních komisí Legislativní rady vlády, které návrh zákona posuzovaly, a připomínky uvedené v návrhu stanoviska Legislativní rady vlády a aby následně předložil upravené znění návrhu zákona Legislativní radě vlády k opětovnému projednání.

Předkladatel vložil upravené znění návrhu zákona do elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODOK Úřadu vlády dne 29. července 2019.

Legislativní rada vlády projednala návrh zákona na svém zasedání ve dnech 6. a 7. srpna 2019.

Tento návrh stanoviska Legislativní rady vlády je vypracován k již upravenému znění návrhu zákona.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu stavebního zákona tyto připomínky:

Obecně

1. K připomínkovému řízení

Z ustanovení čl. 7 odst. 6 ve spojení s čl. 5 odst. 12 Legislativních pravidel vlády vyplývá, že dojde-li na základě výsledků připomínkového řízení k podstatné změně obsahu návrhu zákona, zašle orgán, který jej vypracoval, návrh zákona znovu k připomínkám. A právě k takové situaci v případě návrhu stavebního zákona došlo, neboť ve srovnání s verzí návrhu, která byla na konci loňského roku rozeslána do připomínkového řízení, doznala nynější varianta návrhu předložená vládě k projednání výrazných změn, ať již jde o ponechání přenesené působnosti na úrovni obecních stavebních úřadů oproti navrhované koncentraci této působnosti na úrovni krajských stavebních úřadů, zachování formy opatření obecné povahy pro územně plánovací dokumentaci, opuštění institutu automaticky vydávaného povolení záměru nebo úpravu soudního přezkumu, kdy oproti původně navrhované rozsáhlé speciální úpravě ve stavebním zákoně se předpokládá novelizace soudního řádu správního, která bude mít dopad na celou soudní kontrolu veřejné správy, nejen oblast

stavebního práva. Z toho vyplývá, že na základě výsledků připomínkového řízení došlo k podstatné změně obsahu návrhu zákona a návrh tak měl být znovu rozeslán do připomínkového řízení. Jestliže se tak nestalo a návrh zákona byl v rozporu s tím rovnou předložen vládě k projednání, došlo k porušení Legislativních pravidel vlády, která jsou jako usnesení vlády pro ministerstva závazná (§ 21 zákona č. 2/1969 Sb.).

2. Ke způsobu ochrany veřejných zájmů

Z návrhu stavebního zákona ani doprovodného změnového zákona není jasné, na základě jakého objektivního kritéria či kritérií se určovalo, které dotčené orgány budou tak jako dosud vydávat závazná stanoviska a které budou napříště vydávat pouze vyjádření, jinými slovy, proč se na některé veřejné zájmy chráněné dotčenými orgány klade (tím, že budou vydávat závazná stanoviska) větší důraz než na jiné. Rovněž není jasné, na základě jakého objektivního kritéria či kritérií se určovalo, které dotčené orgány zůstanou existovat jako samostatné orgány a které naopak budou integrovány do státní stavební správy, zejména do krajských stavebních úřadů.

3. K instančním vztahům krajského stavebního úřadu

Krajský stavební úřad bude nadřízeným správním orgánem obecního stavebního úřadu a bude rozhodovat o odvoláních proti jeho rozhodnutím, současně však bude příslušný k vydávání vyjádření, resp. koordinovaných vyjádření, ve kterých se bude posuzovat povolovaný záměr z hlediska podmínek ochrany veřejných zájmů, takže se bude podílet na rozhodování v prvním stupni a současně bude přezkoumávat rozhodnutí vydaná na základě jeho vlastních podkladů. I když budou tyto činnosti personálně odděleny, jak to výslovně vyžaduje právní úprava (viz § 14 odst. 6 věta první správního řádu), lze přinejmenším pochybovat, že s ohledem na personální vztahy uvnitř krajského stavebního úřadu půjde o skutečně objektivní přezkum zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí. Pokud judikatura dochází k závěru, že je z hlediska pravidel spravedlivého procesu nepřípustné, aby funkci opatrovníka ve správním řízení vykonávala osoba, která je součástí správního orgánu, který řízení vede, je otázka, zda situace, která vyplyne z navrhované právní úpravy, není do určité míry podobná a zda lze reálně očekávat, že zaměstnanec zařazený do krajského stavebního úřadu bude přezkoumávat jeho výstupy stejným způsobem, jako kdyby to byly výstupy jiného správního orgánu.

4. K přechodu působnosti na nové orgány státní stavební správy

Na nové stavební úřady zřízené navrhovaným zákonem mají v rámci integrace procesních postupů přecházet kompetence vykonávané dnes jinými orgány veřejné správy. V této souvislosti je třeba věnovat zvýšenou pozornost přechodným ustanovením, neboť návrh stavebního zákona předpokládá, že řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti stavebního zákona se dokončí podle tohoto zákona a nikoliv podle dosavadních právních předpisů, jak to bývá obvyklé, a to právě s ohledem na institucionální změny stavební správy. V těchto případech půjde o řízení a další postupy nikoliv podle stávajícího stavebního zákona, které by se měly dokončit podle stavebního zákona nového, ale o řízení a postupy podle příslušného zákona týkajícího se dané oblasti veřejné správy.

Taková přechodná ustanovení by proto měla být obsažena jako samostatné články jednotlivých částí obsahujících novely jednotlivých zákonů v návrhu „změnového“ zákona, neboť jde o věcnou působnost upravenou těmito zákony a nikoliv zákonem stavebním, jehož věcná působnost na tyto případy nedopadá, nebo alespoň ne v celém rozsahu, který by měla přechodná ustanovení pojmut. Svým způsobem jde možná o určitou kombinaci přechodných ustanovení navrhovaného stavebního zákona a jednotlivých zákonů týkajících se příslušných oblastí veřejné správy, neboť z nich samotných se zase nepozná, který z druhů stavebních úřadů podle navrhovaného stavebního zákona bude tu kterou kompetenci napříště vykonávat místo orgánu veřejné správy, který ji vykonává dosud, a tato věc vyplyne až z kombinace s kompetenčními ustanoveními stavebního zákona (např. změna právní formy stanovování ochranného pásma z nynějšího opatření obecné povahy na rozhodnutí a současně přechod působnosti vyhlášovat ochranné pásmo z dnešního specializovaného orgánu veřejné správy na stavební úřad). V každém případě je třeba postavit najisto, v jakém režimu jak hmotněprávním, tak procesním, budou probíhat řízení a další postupy, které nebudou k datu účinnosti stavebního zákona dokončeny.

5. K náhradám za změny v území

Návrh stavebního zákona obsahuje v návaznosti na současný stavební zákon právní úpravu náhrad za změny v území, která se bude v zásadě odvíjet od toho, zda vlastníkovi nebo osobě mající jiné věcné právo k pozemku vznikla škoda v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územně plánovací

dokumentace (půjde zejména o náhradu nákladů souvisejících s přípravou výstavby, která bude změnou územně plánovací dokumentace znemožněna). V obecné rovině jde o to, zda navrhovaná úprava náhrad za změny v území v dané podobě skutečně důsledně naplňuje ústavní zásadu, podle níž je nejen vyvlastnění, ale i nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Jde nicméně o komplikovanou otázku, kdy proti sobě stojí na jedné straně ústavní ochrana vlastnického práva a na druhé straně veřejný zájem na provádění územního plánování, úprava náhrad za újmy na vlastnickém právu způsobené změnami územně plánovacích dokumentů ale zřejmě měla být komplexnější a propracovanější.

6. Ke lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí stavebního úřadu

Legislativní rada upozorňuje na to, že řešení navrhované v § 305 návrhu stavebního zákona je v mnoha ohledech možná ještě horší než stávající úprava, podle které se žaloba podává do dvou měsíců od oznámení rozhodnutí. Návrh sice lhůtu pro podání žaloby zkracuje na jeden měsíc, prosté zkrácení žalobní lhůty bez dalšího by ale zřejmě představovalo těžko odůvodnitelné omezení ústavního práva na soudní ochranu proti rozhodnutím orgánů veřejné správy. Návrh proto počítá současně s tím, že pokud žaloba podaná ve zkrácené lhůtě nebude mít všechny stanovené náležitosti, bude mít soud povinnost žalobce vyzvat k jejich doplnění a stanovit mu k tomu lhůtu, která nesmí být kratší než dva týdny a delší než jeden měsíc a začne běžet dnem doručení usnesení, kterým byl žalobce vyzván k doplnění žaloby. Fakticky tak bude lhůta pro podání „úplné“ žaloby delší než dva měsíce, neboť je třeba počítat s tím, že usnesení soudu, kterým bude žalobce vyzván k doplnění žaloby, mu bude doručeno s větším či menším časovým odstupem od podání žaloby, přičemž žalobce může podat i „blanketní“ žalobu na samém konci měsíční lhůty, kdy se tak bude vědět pouze to, že se domáhá zrušení rozhodnutí, nikoliv ale z jakých právních důvodů, které bude muset doplnit až ve lhůtě určené soudem. Vhodnější by tak zřejmě bylo setrvat u obecné úpravy dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, popřípadě navrhnout jiné, vhodnější řešení.

Ke vztahu k právu Evropské unie

1. K předpisům EU provedeným návrhem zákona

Oproti předchozí verzi návrhu předkladatel vypustil tzv. referenční odkaz na směrnice a jiné předpisy EU, který byl původně uveden v § 302.

K původní verzi návrhu odbor kompatibility namítal, že referenční odkaz je přebujelý, a že je odkazováno i na ty předpisy EU, které nemají v návrhu jasně vykázaný protějšek. V návaznosti na to předkladatel celou původní úpravu v § 302 vypustil, na druhou stranu ale někde rozšířil poznámkový aparát u jednotlivých příslušných ustanovení návrhu. V teď předložené verzi tak v návrhu nalezneme odkazy na přímo použitelné nařízení č. 347/2013 (u § 31 odst. 12 písm. i) návrhu), nařízení č. 305/2011 (u § 153 návrhu), a na směrnici 2011/92/EU a její novelu 2014/52/EU (u § 186 návrhu). Tím předkladatel zřejmě u některých vybraných předpisů EU hodlá zajistit naplnění čl. 48 odst. 6 LPV (promítnutí do právního řádu jen nepodstatné části směrnice Evropské unie, anebo promítnutí směrnice Evropské unie, které se týká jen nepodstatné části právního předpisu).

Vyhodnocení uvedených kritérií podle čl. 48 odst. 6 LPV je na zvážení předkladatele. Pokud by se však měla v návrhu citovat směrnice 2011/92/EU a její novela 2014/52/EU, měla by být citována minimálně ještě směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (2001/41/ES), popř. i další směrnice uvedené výše v části II tohoto stanoviska (tj. v úvahu připadají ty směrnice, které jsou uvedeny v rozdílové tabulce a k nimž je návrh na některých místech vyznačen podtržením).

2. K problematice soudního přezkumu (zejm. § 306 návrhu)

Dotčená veřejnost může podle práva EU uplatňovat své námitky kdykoliv, i v případě, kdy mohla námitky uplatnit dříve, ale neučinila tak. Tato premisa vyplývá z judikatury Soudního dvora EU, který mj. vyložil čl. 11 směrnice 2011/92/EU, že nedovoluje omezování důvodů, které může žalobce vznést (viz zejména rozsudek C-137/14 *Komise proti Německu*).

Navíc se práva dotčené veřejnosti se neomezují pouze na směrnici 2011/92/EU, ale i na jiné směrnice a rovněž velmi širokou Aarhuskou úmluvu (viz rozsudek ESD C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK*).

S ohledem na výše uvedené se výjimka obsažená v návrhu v § 306 odst. 1 větě za středníkem jeví jako příliš zužující. Na pracovní komisi LRV pro evropské právo zazněla jako kompromisní varianta ta, že by se výjimka vztáhla alespoň mírně rozšiřujícím způsobem na povolení záměrů, nikoliv staveb podléhajících posouzení vlivů na životní prostředí, ani tuto variantu však předkladatel v nyní předloženém návrhu nezpracoval. Dáváme tudíž na zvážení, zda by rozšíření nemohlo směřovat na vyhodnocení vlivů (§ 40 návrhu), aby bylo pokryto co nejvíce případů vyplývajících z práva EU.

3. Závaznost vyjádření – § 54 a § 175

Pro zajištění slučitelnosti s právem EU je podstatné, že rozhodování naplní i požadavky vyplývající z práva EU, a to jak ty, které jsou ze směrnic promítnuty do českého právního řádu, tak ty, které působí přímo prostřednictvím přímo použitelných nařízení. Stanoviska či vyjádření dotčených orgánů reagující na požadavky práva EU tak musejí mít závazný odraz v rozhodovacím procesu.

V části třetí – územní plánování se v § 54 pojednává o stanoviscích a vyjádřeních dotčených orgánů. Odstavec 1 již ale upravuje pouze o stanoviska, nikoliv i vyjádření. Obsah stanovisek je pak závazný při pořizování územně plánovací dokumentace. Relevance vyjádření není explicitně řešena.

Obdobně v § 175 se pojednává o vyjádřeních, jejich závaznost však vyjádřena není. Na straně 314 důvodové zprávy se uvádí: *„Stavební úřad bude s každým vyjádřením či koordinovaným vyjádřením v řízení nakládat jako s podklady (důkazy) pro rozhodnutí. Jako takové je bude povinen vyhodnotit a následně se s nimi vypořádat v rámci vydání meritorního rozhodnutí. Ve vyjádření dotčený orgán vždy uvede a současně odůvodní, zda je záměr z hlediska jím chráněných veřejných zájmů přípustný, případně za jakých podmínek je přípustný.“*

Upozorňujeme, že v případech, kdy vyjádření bude odrážet závazné požadavky práva EU, bude muset být takové vyjádření dodrženo. Je otázkou, zda pro naplnění těchto požadavků postačí pouhá výše citovaná zmínka v důvodové zprávě.

4. Jsou vzaty v potaz přímo použitelné předpisy EU?

V upravené verzi návrhu předkladatel některá ustanovení přepracoval, zejména původní odkazy na zájmy chráněné zvláštními zákony, v souvislosti s nimiž bylo v původním znění potřeba upozornit na to, že je nutné zohledňovat i požadavky přímo

použitelných předpisů EU.¹ I přes tuto redukci v teď předložené upravené verzi by bylo vhodné v návrhu více zdůraznit, že některé požadavky vyplývají i z přímo použitelných předpisů EU, resp. vhodně zavést legislativní zkratku tak, aby přímo použitelné předpisy do rozsahu příslušných posuzování spadly. Určité nejasnosti v tomto ohledu nalézáme např. § 93 odst. 2 – odkaz na soulad s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, obdobně § 104 odst. 1 písm. a), § 137 odst. 2, § 193 odst. 1 písm. c), resp. § 224, 249 odst. 1 písm. c), § 263 odst. 4, § 278 odst. 1, § 290 odst. 1, § 291 odst. 1, § 292 odst. 2 písm. b), či § 293 odst. 1 návrhu.

5. K absenci posuzování regulačních plánů podle směrnice 2001/42/ES

Odkazujeme na náš komentář uvedený ve stanovisku k návrhu stavebního zákona ze dne 9. června 2020 odkazující mj. na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci C-671/16 *Inter-Environnement Bruxelles ASBL* ze dne 7. června 2018 ve vztahu k čl. 3 a 4 směrnice 2001/42/ES i na zápis z projednávání návrhu z května 2020 na pracovní komisi Legislativní rady vlády pro evropské právo dne 10. 6. 2020. Přes uvedená doporučení předkladatel i na předchozím zasedání Legislativní rady vlády uvedl, že podle jeho zhodnocení je posouzení dostatečné a že není potřeba regulační plány podřazovat pod směrnici 2011/42/ES. Uvedená věc je na odpovědnosti předkladatele.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

¹ Například nařízení Evropského parlamentu a Rady 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin ve své příloze II uvádí následující:

„2. Uspořádání, vnější úprava, konstrukce, poloha a velikost potravinářských prostor musí

a) umožňovat odpovídající údržbu, čištění nebo dezinfekci, vylučovat nebo minimalizovat kontaminaci z ovzduší a poskytovat dostatečný pracovní prostor pro hygienické provedení všech postupů;

b) být takové, aby se zabránilo hromadění nečistot, styku s toxickými materiály, odlučování částic do potravin a vytváření kondenzátu nebo nežádoucích plísní na površích,

c) umožňovat správnou hygienickou praxi, včetně ochrany před kontaminací a zejména regulace škůdců, a

d) poskytovat, je-li to nezbytné, odpovídající kapacity s vhodnými teplotními podmínkami pro manipulaci s potravinami a pro jejich skladování při vhodných teplotách a s možností monitorovat, a je-li to nezbytné, zaznamenávat jejich teplotu.

3. K dispozici musí být dostatečný počet splachovacích záchodů připojených na účinný kanalizační systém. Záchody nesmí vést přímo do prostor, kde se manipuluje s potravinami.“

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek vládního návrhu zákona.
2. Doplnit důvodovou zprávu o vztah navrhovaného zákona k povinnostem podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Mzdové a ostatní provozní náklady jsou odhadovány na cca 4 mld. Kč, předkladatel deklaruje, že neodečetl současné náklady.

Odhady a výpočty nákladů, osobních a dalších při převodu agend i nákladů a přínosů svázaných s potenciálním zkrácením procesů při povolování staveb a dalších procesů je třeba výrazně ocenit. Zejména makroekonomické hodnocení a souvislosti jsou v prostředí mnoha nejistých faktorů odhadnuty dostatečně přesvědčivě. Je třeba ocenit konzervativní přístup zpracovatelů.

Na druhou stranu, jelikož se návrh zákona změnil a s tím patrně dochází k některým změnám v souvislosti s provozními a administrativními náklady, a také snad v nákladech na přizpůsobení a zavedení nového systému, doporučuje se upřesnění odhadu nákladů souvisejících s novou administrativou a přechodem ve smyslu dodatečných nákladů spojených s implementací návrhu zákona v kontextu aktuální verze navrhované legislativní úpravy (zachování či přesun pracovníků z jednotlivých úrovní veřejné správy).

V doplněné ZZ RIA zpracovatel akcentuje digitální integraci a její přínosy. Tento koncept je patrně legislativně ukotven v § 275 Portál stavebníka s odkazem v (3) *Podrobnosti provozu a datového rozhraní portálu stavebníka stanoví prováděcí právní předpis.*

V eKLEPu jsou teze vyhlášky o Informačním systému identifikačního čísla stavby a teze vyhlášky o národním geoportálu územního plánování (verze materiálu ze dne 28. května 2020). Zpracovatel ZZ RIA identifikoval roční přínos digitální integrace v hodnotě 7,1 mld. Kč.

K vlastní závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Náklady na přístup k technickým normám zpracovatel aktualizoval a blíže specifikuje v doplnění části B.2 Technické normy (ČSN) – s. 77 a další. Náklady a přínosy digitální integrace nejsou v doplněné ZZ RIA podrobněji specifikovány oproti původní verzi ZZ RIA.

Podrobněji je schéma digitální integrace popsáno na str. 132 – 132.

Lze obecně sdílet myšlenku potenciálního přínosu digitalizace, která sama o sobě může mnohé procesy zrychlit. Není však k dispozici dostatek informací o celkovém konceptu a architektuře systému, aby bylo možné posoudit identifikované náklady a přínosy tohoto řešení (oproti původně uvažované institucionální integraci) – konkrétní částka úspory je uvedena ve Shrnutí ZZ RIA. Nakolik toto řešení zajistí ochranu protichůdných soukromých a veřejných zájmů, bude možné posoudit teprve na základě vyhodnocení institucionálního nastavení v nové verzi návrhu zákona a tezí vyhlášek.

Digitalizace sama o sobě nemusí přinést pozitivní změny v procesu povolování staveb. Koncept digitalizace, v obecné rovině a vzhledem k trendům ve správě státu představuje rozsáhlou změnu, která, vzhledem ke komplexitě stavebního práva bude klást značné nároky na zúčastněné strany – a to nejen na úřady, ale také další účastníky stavebního řízení, jimž má stavební právo sloužit a jejichž práva má chránit.

Koncept digitalizace předpokládá, že se změní povaha vyjádření dotčených orgánů a tato změna bude vyvážena transparentností, tedy tím, že všechna vyjádření budou v okamžiku vložení do systému (nějakého) veřejná a okamžitě dostupná – tudíž přístupná kontrole veřejnosti. Tento koncept – přestože zajímavý – je založen na obecném zdůvodnění, resp. přesvědčení o fungování digitalizace a její souvislosti s transparentností. Jeho praktické uplatnění, a to zejména v českých podmínkách – ve smyslu stejné nebo lepší ochrany veřejných a soukromých zájmů a hledání jejich rovnováhy – však v ZZ RIA není příliš podpořeno argumenty.

Lze patrně – opět v obecné rovině – argumentovat, že bez ohledu na zveřejnění může i nadále docházet k jednání, které nebude z výsledných stanovisek a rozhodnutí dostatečně patrné, podobně jako zákon o svobodném přístupu k informacím nezabránil nežádoucímu jednání při rozhodování úřadů. Digitalizace a plné zveřejnění všech stanovisek, rozhodnutí a zachování jejich stopy v příslušném systému (bude něco takového?) patrně situaci zlepší. Klíčovou otázkou pro ZZ RIA, která však není dostatečně zodpovězena či odpovědi nejsou dostatečně podloženy,

je otázka, zdali změna povahy vyjádření dotčených orgánů a současně digitalizace nevychýlí rovnováhu při ochraně oprávněných zájmů.

K rozdílové tabulce

Rozdílovou tabulku upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

Ke srovnávacím tabulkám

Srovnávací tabulky upravit tak, aby odpovídaly vládou schválenému návrhu.

K tezí prováděcích právních předpisů

Návrhy prováděcích vyhlášek upravit tak, aby odpovídaly textu návrhu zákona, a promítnout do nich změny předloženého návrhu zákona.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády doporučuje vládě s c h v á l i t návrh stavebního zákona a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„V l á d a

I. s c h v a l u j e návrh stavebního zákona s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á ministryni pro místní rozvoj vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že se tento návrh týká členství České republiky v Evropské unii,

2. ministryni pro místní rozvoj, aby odůvodnila vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministryně pro místní rozvoj pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

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

v z. JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
náměstek pro řízení Sekce Legislativní rady vlády
a místopředseda Legislativní rady vlády