



Vyjádření ČKA k návrhu paragrafového znění stavebního zákona a souvisejících právních předpisů v rámci rekodifikace veřejného stavebního práva

Praha 4. 12. 2019

Rekodifikace českého stavebního práva je nutností, bez níž není myslitelný další udržitelný rozvoj státu, krajů a obcí. Česká komora architektů (ČKA) oceňuje tvůrčí nasazení autorů návrhu nového stavebního zákona a souvisejících právních předpisů i úředníků Ministerstva pro místní rozvoj, kteří se v nereálně krátkém čase pokusili o maximum možného. Legislativní návrhy byly průběžně oponovány v pěti tematických pracovních skupinách MMR za aktivní přítomnosti řady odborníků včetně zástupců ČKA. Do mezirezortního připomínkového řízení nyní předložený výsledný návrh však toto kolektivní úsilí dostatečně nevyužil.

Jak ČKA již od počátku upozorňovala, složitost a rozsah rekodifikace si vyžaduje několikanásobně větší prostor nejen pro samotné legislativní práce, ale rovněž pro přípravu veřejnosti, odborné i laické, na přijetí zcela nové úpravy. V tomto ohledu předkladatel proces zjevně podcenil a lze jen doufat, že to nebude pro rekodifikaci osudné. Přitom mnohé v návrhu uvedené záměry jsou nesporným přínosem pro proces povolování staveb, jako například důsledná digitalizace procesu, jeho sjednocení do jednoho povolení na jednom úřadě a vymahatelnost lhůt.

Jako vážný problém ČKA vnímá návrh změn v oblasti územního plánování. Především na nich závisí koncepční rozvoj sídel i samotné rozhodování o změnách v území. Nebudou-li mít obce funkční nástroje pro zajištění místně specifické regulace rozvoje na svém území, nemůže pak dojít k hladkému procesu povolování jednotlivých staveb. Územní plánování mělo být základem rekodifikačního úsilí, nikoliv jeho okrajovou oblastí. Předložená podoba návrhu zákona nejenže nenaplnuje potřebu reformy územního plánování, ale naopak zhoršuje dnešní stav, když oslabuje pozici územní samosprávy. Tento problém je z pohledu komory natolik zásadní, že by mohl vést k odmítnutí návrhu rekodifikace jako celku.

ČKA není pouze stavovskou organizací hájící zájmy svých členů, ale rovněž institucí pečující na základě zákonného zmocnění o architekturu a stavební kulturu i ochranu veřejných zájmů. Ve smyslu této působnosti jako připomínkové místo uplatní k návrhu zákona své zásadní a doporučující připomínky.

ČKA vydala v září roku 2017 **deset tezí, z nichž má moderní stavební právo vycházet**. Předložený návrh nového stavebního zákona a novelizace dalších předpisů tyto cíle převážně sledují. Prvky úpravy, které ČKA hodnotí jako klíčové, jsou popsány níže pod jednotlivými tezemi z roku 2017.

1. Vybázení práv občanů a státu

Stavební zákon by měl pečlivě vyvážit práva občanů, státu a územní samosprávy. Na jedné straně stojí ten, který hodlá stavět se svým právem stavby. Na straně druhé státní správa, která nastavuje a kontroluje parametry pro soulad stavby s okolím společně s ochranou veřejného zájmu a obec (samospráva) jako garant vydané územně plánovací dokumentace a kvality prostředí obce. Právo stavebníka jako jedince se dotýká mnoha dalších práv celého společenství. Ať už jsou to práva přímých sousedů (účastníků stavebního řízení), nebo práva státu na kontrolu bezpečnosti staveb, ochranu životního prostředí, kulturního dědictví a dalších zájmů státu. Při koncepci nového zákona je nutné tato práva vzájemně vyladit a odvodit možné dopady, škody a odpovědnost při jejich neplnění.



Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ČÁSTEČNĚ

ANO:

- významně se narovnává postavení občana vůči státu, práva i povinnosti, omezuje se systémová podjatost a především možná ingerence samosprávy do výkonu státní správy

NE:

- oslabená kompetence samospráv v procesu územního plánování: „určený zástupce“ podílející se na procesu vydání územně plánovací dokumentace nemusí být členem příslušného zastupitelstva; činnost pořizovatele nemůže být nadále suplována obcí prostřednictvím „létajícího pořizovatele“, samospráva již neschvaluje územní studie, oproti záměrům vyjádřeným při pojednávání návrhu zákona chybí možnost odchýlit se od celostátně stanovených územních požadavků, pokud jsou v rozporu s charakterem území.

2. Jedno povolení stavby

Množství procesů se musí zásadně redukovat. Ideálně by na jednu stavbu měl být vypracován jeden projekt, který v jednom řízení dostane jedno povolení. Na jedno správní řízení by v případě napadení potom navázal už jeden soudní přezkum. Současná praxe mnoha navazujících řízení, napadaných mnohými odvoláními a soudními přezkumy v jedné věci je neudržitelná. Nepřiměřeně se tím krátí právo stavebníka stavět a neúnosně se zatěžuje a prodražuje výkon státní správy.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ANO

- integrace většiny DOSS pod stavební úřad
- digitalizace stavební agendy
- fikce kladného vyjádření DOSS a vlastníka dopravní a technické infrastruktury po třiceti dnech
- zjednodušené postupy: zrychlené povolení, automatické povolení
- omezení práv na podání odvolání v případě již vyřešených námitek
- úplná apelace v procesu odvolání
- omezení soudního přezkumu v případě vad, které nemohou mít dopad na vydané rozhodnutí

3. Jeden stavební úřad

Existence obecného stavebního úřadu a mnoha různých speciálních stavebních úřadů vede k tomu, že jedna stavba je zároveň povolována na různých stavebních úřadech, které navíc spadají pod různá ministerstva. Povolování se musí sjednotit a koordinovat. Speciální stavební úřady (vyjma vojenských újezdů) je nutné spojit. Odborníci na specifickou problematiku mají být přítomni jako experti v rámci jednoho týmu, který vydává povolení stavby. Není vhodné, aby byli oddělení daleko od sebe po vzdálených úřadech a komunikace probíhala pouze písemně, a to ještě pouze vůči stavebníkovi. Zejména vzájemná komunikace mezi úřady bude mít vliv na kvalitu a rychlost rozhodování. Pokud má stát chránit veřejný zájem, je třeba se v jednotlivých oblastech vzájemně koordinovat a sjednotit. Stát je pouze jeden. Z hlediska odbornosti jsou důležitá osobní jednání napříč veřejnou správou.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ANO

- jednotná soustava státních stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem



4. Zásadní redukce DOSS

Stanoviska dotčených správních orgánů by měl obstarat stavební úřad, a to pouze od těch, které jsou pro dané povolení příslušné do věci vstupovat. Tím by tak měl stavební úřad jednoznačnou kontrolu nad celým řízením. Současný přebujelý systém je mimo kontrolu státu, protože stavební úřad nemá žádný přehled o tom, na jakém dotčeném orgánu se vyskytuje jaká verze dokumentace a k jakému předmětu se příslušný orgán vlastně vyjadřuje. Otázka meziresortní roztržičnosti není řešitelná z povahy věci pouze jedním ministerstvem. Mezi vyjádření (nikoli stanoviska, či dokonce rozhodnutí!) má patřit pouze ochrana veřejného zdraví (hygiena), hasiči, památkáři (pokud je stavba pod dohledem), ochrana životního prostředí, infrastruktura a obec. Úředníci by si měli sednout k jednomu stolu a navzájem se dohodnout.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ČÁSTEČNĚ

ANO

- počet DOSS v procesu povolování stavby značně omezen
- veřejný zájem je hájen dotčenými orgány ve fázi územního plánování, při povolování stavby je většina dotčených orgánů soustředěna ve stavebním úřadu a formuluje podmínky jednoho povolení
- neintegrováné DOSS mají stanovenou lhůtu k vydání vyjádření pod následkem fikce souhlasu při nedodržení

NE:

- část DOSS zůstává nadále neintegrována a stavebník musí stále obstarávat jejich vyjádření pro stavební úřad; např. památková péče je nesystémově vyčleněna

5. Minimalizace nároků na stavebníka

Stavebník by měl na jednom formuláři podat žádost o povolení stavby a stavební úřad by podle žádosti vedl příslušný typ řízení. Současný chaotický systém s příliš velkým množstvím typů řízení je nutné zredukovat. Vyhláška o dokumentaci staveb by měla být upravena tak, aby stát a občané hlídali pouze to podstatné, co má vliv na veřejný zájem. Ideální by byl model, jaký funguje v západních zemích, a to je třístupňová podrobnost dokumentace, ze které podklady pro povolení stavby tvoří pouze část druhého stupně dokumentace, nikoli celý druhý stupeň. Mezi investorem a zpracovatelem dokumentace vzniká soukromoprávní vztah. Po zpracování druhého stupně by se z dokumentace vyčlenily pouze ty podklady a údaje, které jsou důležité k veřejnoprávnímu titulu, tzn. k úřednímu povolení stavby (vliv stavby na okolí). V povolení stavby by se tak úřadům odevzdávaly pouze ty části, které mají přímý vliv na okolí (např. hluková zátěž, exhalace, spotřeba energie apod.) Z moci úřední by se tedy měly projednávat pouze tyto zásadní prvky řešení stavby, nikoli prováděcí detaily. Zjednodušení povolovací dokumentace by proces urychlilo, zpřehlednilo a zjednodušilo. Jedna žádost by se měla podat na jeden úřad, který vydá jedno povolení.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ČÁSTEČNĚ

ANO

- digitalizace postupů a zavedení portálu stavebníka
- zavedení geoportálu s údaji z oblasti územního plánování
- zavedena lhůta pro vyjádření DOSS, fikce kladného vyjádření DOSS a vlastníka dopravní a technické infrastruktury po 30ti dnech
- zjednodušené postupy: zrychlené povolení, automatické povolení
- omezení práv na podání odvolání



NE:

- vyjádření neintegrováných DOSS nadále opatřuje stavebník

6. Pravidla předem

Stavebník by měl znát požadavky státu předem, aby si na jejich základě mohl zpracovat projektovou dokumentaci, kterou stát následně schválí. Vynášení požadavků na stavby během procesu povolání ze strany dotčených orgánů státní správy, jak je dnes bohužel zvykem, proces povolování stavby enormně prodlužuje a prodražuje. Jestliže stavebník splní předem stanovené podmínky, měl by mít právo stavět. Znalost podmínek dopředu učiní procesy jednodušší a transparentnější.

Základní územní a technické požadavky na stavby mají být dány stavebním zákonem a nikoli pouze vyhláškami a nařízeními. Zcela zásadně se musí omezit odkazování vyhlášek a nařízení na technické normy ČSN. Normy nejsou schvalovány běžným legislativním způsobem a veřejnost se ani nedoví, co se v nich chystá. Norma stanovuje standard dobré praxe ve výstavbě, nikoli nezbytné minimum či maximum, které stavebník musí povinně splnit. Práva a povinnosti by se měly podle Ústavy vždy upravit pouze zákony. Stanovení povinností pro stavebníka v normách ČSN, které jsou občanům přístupné pouze za poplatek, odporuje principu právního státu. Pravidla a podmínky pro výstavbu dále významně souvisí s územním plánováním, které je popsáno v dalších kapitolách.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ANO

- poskytování předběžných informací stavebním úřadem a dotčenými orgány
- omezení protikladných požadavků DOSS na stavebníka – přenesení koordinace na stavební úřad
- územní plány s prvky regulačního plánu – podmínky pro zlepšení nedostatečné regulace území
- řada hmotněprávních požadavků dosud uvedených v prováděcích právních předpisech převzata do textu zákona
- úprava odkazování na ČSN - indikativní odkazy, oznamování určených technických norem ve stavebnictví, bezplatná dostupnost norem

NE:

- pravidla předem stojí mj. na územně plánovací dokumentaci, navrhované změny územního plánování však neřeší strukturu a závaznost v hierarchii ÚPD a navazují tak na dnešní neudržitelný stav stále více komplexních a komplikovaných územních plánů, které jsou obtížně projednatelné i uplatňované
- u vyčleněných DOSS, zejm. památkové péče, která ovlivňuje značnou část stavebních řízení, jsou požadavky státu definovány vágně, vůbec nebo často protichůdně

7. Systém plánů

V Německu, Rakousku, Švýcarsku, Nizozemsku, Polsku a Maďarsku je plánování nastaveno tak, že územní plány jsou koncepčními dokumenty, které samy o sobě nezakládají jednotlivým stavebníkům žádné právní nároky ani povinnosti. Strategické a územní plány tvoří přípravnou část procesu plánování a jsou závazné pro veřejné instituce a pro zpracovatele podrobnější dokumentace, nikoli však pro jednotlivé stavebníky. Ti se řídí až podrobnější dokumentací - zastavovacím plánem. Tento systém dovoluje, aby nadřazené dokumentace (plány státu, krajů, obcí) mohly být zpracovány s důrazem na urbanistickou koncepci a strategii rozvoje bez nutnosti zásadních změn při práci na detailu. Česká praxe, kdy se všechny úrovně plánů schvalují stejným opatřením obecné povahy, je ojedinělá. Požadavek, aby každá úroveň dokumentace byla zároveň ideově koncepční a právně nenapadnutelná ("neprůstřelná"), nutně vede k nefunkčnosti systému přes nutnost neustálých změn. Naopak model s rozlišením účinnosti dovolí lepší správu území, projednání plánů a jejich naplnění v zastavovacích plánech.



Zastavovací plány lépe zakládají veřejná prostranství a spravují vedení uliční sítě. Z logiky věci jsou nutné především v zastavitelných plochách a v plochách přestavby. V našich územních plánech se obvykle stanoví možnost zastavět určité pozemky, aniž by byla jasně daná povinnost přesně a závazně vymezit uliční síť. Pokud se pozemky již jednou ocitnou v tzv. zastavitelných plochách, je vyjednávací pozice samosprávy v následných správních řízeních zbytečně velmi slabá. Dotčené orgány státní správy mají své zásadní požadavky do území promítat předem do zastavovacích (regulačních) plánů, a nikoli až u jednotlivých staveb, aby byly požadavky pro stavebníka známe předem. Protože jedině obec (město) dokáže plánovat obec (město), tuto roli žádný se soukromých majitelů pozemků plně nenahradí. Zastavovací plán by měl být výslednou přípravou území, měl by stanovit podmínky pro využití pomocí jednoduchých pravidel jako je uliční čára, stavební čára, regulovaná výška budovy, popřípadě kapacity a dalších vybraných nástrojů. Tento způsob by významně urychlil proces povolování staveb, protože zásadní otázky ohledně umístění, způsobu užití a objemu staveb by byly vyřešeny dopředu. Pro přechodnou dobu, než bude území pokryto uspokojivě zastavovacími plány, by bylo vhodné pro sídla pořizovat hybridní plány, slučující vlastnosti územního plánu a zastavovacího (regulačního) plánu. Tyto hybridní plány by – zejména pro menší sídla – mohly být i trvalou možností, více vyhovující jejich charakteru. K přehlednosti systému by také pomohla digitalizace, aby si stavebník ideálně na "jedno kliknutí" na pozemek mohl předem zjistit všechny požadavky, které musí ve stavebním řízení splnit.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: NE

- navrhovaná úprava se v dílčích bodech vydala správným směrem (zrušení opatření obecné povahy), systém plánů však není návrhem významněji změněn - všechny úrovně územně plánovací dokumentace zůstávají pro stavebníka závazné, nelze očekávat zásadní zlepšení z hlediska podrobné regulace území
- pozice samosprávy byla oproti požadavku ČKA návrhem oslabena

8. Kontinuita a odpovědnost

Péče o lidská sídla a krajinu vyžadují dlouhodobý a odpovědný přístup. Rozvoj území se počítá na desítky let a proto je tolik podstatná kompetence, odbornost a kontinuita práce úředníků, kteří mají rozvoj území na starost. Sebelepší zákon nenahradí lidský přístup a osobní odpovědnost konkrétních lidí. Systému povolování staveb by velmi prospělo vědomí odpovědnosti jednotlivých úředníků za přidělenou část správy státu a snaha jednat mezi sebou na osobní lidské úrovni, nikoli pouze schematickým "papírováním" předtištěnými dopisy. Pro dobrou správu území je podstatná nejen věcnost a hluboká znalost problémů, ale zejména mezioborová spolupráce a chápání věcí ve vzájemných souvislostech. Specializace profesí vznáší do stavebnictví často protichůdné požadavky, které je nutné vyvážit a koordinovat, a to jak při územním plánování, tak i v povolování staveb. Stavební zákon by v procesním nastavení měl tuto koordinační úlohu zohlednit, protože dnes například u povolení staveb namísto vlastního stavebního úřadu de facto rozhodují dotčené orgány státní správy. Každý úředník by měl rozhodovat pouze o tom, co mu přísluší.

Vyšší odbornosti a porozumění při plánování a povolování staveb by prospělo zavedení odborných komisí (nejen městských architektů). Například město Vídeň má ve svém stavebním zákoně hned na začátku v §3 ustanovení o odborné komisi, která má na starost posuzování významných staveb a plánů. U nás máme podobné komise, ale často zpolitizované, bez nutné obměny členů. Vídeňský systém ustanovuje jednoho člena na 3 roky tak, aby se vždy část členů obměnila nezávisle na čtyřletém volebním období. Tím je zaručena kontinuita a odpovědnost členů. Podobná tělesa mají další vyspělé země. Městský architekt (v menších obcích jednotlivec, ve větších komise) by měl být odborným oponentem nových projektů a urbanistických plánů..

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ČÁSTEČNĚ



ANO

- integrací DOSS pod stavební úřady je posílena odpovědnost stavebního úřadu za výsledek řízení

NE

- návrh oslabením pozice samospráv princip kontinuity a odpovědnosti za rozvoj území spíše popírá
- návrh se nezabývá otázkou kvalifikace, odpovědnosti či motivace úředníků
- není zaveden institut městských architektů ani odborných komisí, naopak je oslabeno postavení autorizovaných inspektorů
- neintegrován DOSS, zejm. památková péče, zůstávají v návrhu v pozici, která odpovědnost veřejné správy za průběh a výsledek řízení nepřináší

9. Veřejný zájem

Jedním z podstatných úkolů státu je ochrana veřejného zájmu společnosti lidí. Systémově se veřejný zájem projevuje "shora dolů" od státní správy a samosprávy a "zdola nahoru" od občanské společnosti. Oba směry mají svůj nezastupitelný význam a pozici pro správu území a ani jeden nelze nahradit druhým či oslabit. Konkrétní požadavky na stavby a místní souvislosti by se měly promítnout především do zastavovacích plánů. Právě nad nimi by ideálně měla vzniknout společenská dohoda o využívání území. Pokud se proces hledání dohody přesune na jednu konkrétní budovu, může být již pozdě a dostatečně se nezohlední souvislosti místa. Pokud se tato dohoda přenáší na úroveň územních plánů, může být nalezení právně exaktní dohody nad lidské síly, jak se to ukazuje například v Praze a Brně. Výhodou zastavovací plánu je, že se dotýká menšího počtu majitelů pozemků, oproti celé obci nebo městu, a tak je snazší najít opravdovou smluvní dohodu. Veřejnost musí samozřejmě mít možnost ovlivnit veškerou územně plánovací dokumentaci tak, aby byla reprezentativní a vydržela v čase. Je ale zřejmé, že jinak se bude řešit obecná koncepce a celková strategie rozvoje a jinak její konkrétní průběh do území, který může být naplněn ve více variantách, které nadřazená obecná dokumentace ani nemusí v detailu dohlédnout (viz kapitola 7).

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: ČÁSTEČNĚ

ANO

- veřejný zájem je hájen dotčenými orgány ve fázi územního plánování, při povolování stavby je většina dotčených orgánů účastna na formulaci jednoho povolení
- veřejné zájmy zákonem jmenovány a redukovány na nejdůležitější

NE

- oslabení postavení samospráv při prosazování obecních zájmů

10. Stavby a daně

Aby se skutečně plnily cíle a úkoly územního plánování, je třeba provázat nástroje výstavby s daňovou politikou. Jako Karel IV., který stanovil daňové úlevy pro ty, kdo staví z kamene, je i dnes možné zvýhodnit stavebníky například na brownfieldech, kde musí řešit náklady se sanací území a znevýhodnit stavebníky na greenfieldech, kde obcím a státu enormně narůstají náklady na dopravní a technickou infrastrukturu. Aby se zabránilo spekulacím s půdou, která vede k nárůstu sídelní kaše, měly by se stavební pozemky výrazněji zdanit vůči pozemkům nestavebním. Navíc by mělo být možné rozvojové plochy zmenšit bez náhrad, pokud nejsou nové stavební pozemky skutečně do 10 let zastavěny, jako je tomu například v Rakousku. To by vedlo ke stimulaci nové pozemky buď zastavět, nebo je vrátit zpět do nezastavitelných pozemků a omezilo by to trend neustálého nárůstu ploch pro pouhé pozemkové spekulace a nekoordinovanou roztroušenou



výstavbu. Tento trend je totiž v příkrém rozporu s ideou udržitelné výstavby sídel, protože je velice nákladný na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a přináší řadu negativních environmentálních dopadů.

Soulad návrhu rekodifikace s touto tezí: SPÍŠE NE

NE

- skutečná provázanost s daňovými předpisy v návrhu chybí

ANO

- náhrada za zvýšení hodnoty v území, kterou může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou