

Připomínky Zeleného kruhu k návrhu Věcného záměru Stavebního zákona, únor 2019

I. Obecné připomínky

Příprava návrhu věcného záměru Stavebního zákona byla Ministerstvem pro místní rozvoj, tedy odpovědným orgánem státní správy, delegována na Hospodářskou komoru, tedy představitele jedné z mnoha zájmových skupin, které jsou návrhem dotčeny. Takový postup přípravy zákonů považujeme za klientelistický a naprosto nepřijatelný.

Výsledný návrh jednoznačně upřednostňuje zájmy stavebníka (developera, investora) před veřejnými zájmy. Zákon by měl přitom naopak zajišťovat vyváženou ochranu všech významných soukromých a veřejných zájmů, jež jsou územním plánováním a povolováním staveb dotčeny.

Ministerstvo pro místní rozvoj opakovaně veřejně potvrdilo, že nedisponuje žádnými daty, která by nasvědčovala tomu, že průtahy při rozhodování jsou způsobeny uplatňováním procesních práv účastníků řízení. Naopak provedené analýzy [1] a také tvrzení jednoho z největších „státních investorů“ – Ředitelství silnic a dálnic [2] – dokládají, že klíčovou roli hraje komplikovanost, nekonzistentnost a časté změny právní úpravy. Není proto žádný věcně podložený důvod pro již provedené (při minulé novelizaci) či nyní v návrhu věcného záměru obsažené omezování práv účastníků řízení, včetně dotčených orgánů státní správy. Takové změny je nutné odmítnout a novelizací zákona o ochraně přírody zrušenou účast veřejnosti vrátit zpět novelizací příslušných zákonů.

Teze, že o hlavních konkrétních dopadech budoucích projektů by se mělo předem rozhodovat již v územně plánovací dokumentaci, je nerealistická až nesmyslná. V podrobnosti, v jaké se zpracovává územně plánovací dokumentace (v návrhu až 1:25.000), není možné identifikovat všechny chráněné zájmy. Není v lidských silách udělat pro celé území všech sídel v České republice biologické zhodnocení, vyloučit, že v ploše určené k výstavbě není a v následujících dekádách nebude naleziště žádného chráněného druhu, a pokud ano tak v každém takovém případě vést v rámci zpracování ÚPD řízení o výjimce. Stejně tak nelze vyloučit, že se na každém konkrétním pozemku nenachází archeologické naleziště - chráněné dle národních i mezinárodních předpisů či jiná překážka, která se nyní standardně řeší v rámci umístování a povolování stavby. Řešit tyto věci v rámci ÚPD by bylo zcela nereálné a neefektivní. Proto se konkrétní umístění a podoba projektu a podmínky jeho realizace se standardně řeší v územním a stavebním řízení. Přitom je vždy nutné odpovědně posoudit aktuální podmínky v daném místě. Takové posouzení musí provádět kompetentní státní úřady pověřené posuzováním veřejných zájmů – zejména ochrany přírody, životního prostředí, zdraví či kulturních památek. K posouzení jsou zapotřebí také aktuální informace od lidí/spolků, které mají znalost místní situace či posuzované odborné problematiky.

Je nutné odmítnout ty navrhované změny a instituty, které zcela jednoznačně a otevřeně umožňují, aby se podkladem pro „formálně legální“ stavební činnost stávaly zjevně (obsahově, resp. hmotně-právně) nezákonné správní akty a/nebo akty zcela zjevně nepřezkoumatelné, tedy fakticky nijak neosvědčující

dodržení (nikoli formálních, ale věcně, ochranou práv či veřejných zájmů podložených) požadavků právních předpisů. **Jde zejména o tzv. fikci souhlasu.** Výsledkem přijetí takových vážných změn by totiž mohlo vést k závažnému narušení základních principů právního státu a také ke škodám a tragickým událostem typu „svahový sesuv na dálnici D8“ [3] či „zřícený most u Studénky“ [4].

Konečně je nutné odmítnout přesunutí závazného rozhodování o veřejných zájmech z dotčených orgánů státní správy na stavební úřad. Pokud kompetentní správní orgán, resp. příslušná specializovaná úřední osoba, posoudí záměr jako (z hlediska právního předpisu, resp. veřejného zájmu, který hájí) nepřípustný, pak není bez dalšího možné, aby toto stanovisko bylo překonáno úvahou stavebního úřadu, tedy orgánu, který v příslušné oblasti není kompetentní. V tomto směru tedy stavební úřad nemůže být oním „hlavním arbitrem“, jak návrh uvádí. Obdobný obecný princip musí platit i v oblasti územního plánování.

Poznámky:

[1]

<https://arnika.org/analyza-ucasti-verejnosti-v-uzemnich-rizenich-se-zamerenim-na-ucast-obcanskych-spolku>

[2]

<http://www.zelenykruh.cz/bily-slider-na-hp/novela-ministra-toka-misto-zrychleni-staveb-dalsi-komplikace-a-protiustavni-omezeni-prav>

[3]

https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/stat-versus-kamenolom-v-pripadu-sesuvu-pudy-na-d8-chce-soud-zadat-revizni_1802201355_kro

[4]

https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%BDelezni%C4%8Dn%C3%AD_nehoda_ve_Stud%C3%A9nce_2008

II. Konkrétní věcné připomínky

Připomínky uvádíme citací textu návrhu, který popisuje podstatu změn. Připomínky, včetně argumentace, ovšem věcně platí pro všechny body v textu návrhu věcného záměru, které se připomínkovaných změn týkají.

A. *Institucionální změny*

4. *Návrh věcných řešení v oblasti institucí*

4.2 *Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy*

vytvoření specializované hierarchicky členěné soustavy stavebních úřadů, organizačně a institucionálně oddělené od veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky.

konstrukce nové dvoučlánkové soustavy tvořené z Nejvyššího stavebního úřadu (na ústřední úrovni) a krajských stavebních úřadů se sídlem v jednotlivých krajích a územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností (na základní úrovni).

V procesním (instančním) smyslu bude řízení v prvním stupni zajišťovat příslušné územní pracoviště krajského stavebního úřadu. O opravných prostředcích ve druhém stupni bude rozhodovat krajský stavební úřad (z krajského „ústředí“).

Kromě tohoto aspektu nemá rekodifikace ambici modifikovat právní úpravu vzájemných vztahů jednotlivých stupňů nové soustavy a s tím spojená procesní pravidla správního řízení při rozhodování o opravných a dozorčích prostředcích podle správního řádu. Pokud by proto rozhodoval v prvním stupni krajský stavební úřad ze svého „ústředí“, bude o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhodovat Nejvyšší stavební úřad.

Nově vytvořená jednotná soustava stavební správy převezme zásadně v plném rozsahu stávající kompetence stavebních úřadů, ať již obecných nebo speciálních. To znamená, že i současná působnost speciálních a jiných stavebních úřadů bude integrována do odpovídajících článků (Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů) nové soustavy.

1. PŘIPOMÍNKA ZK:

Souhlas. Vytvoření jednotné soustavy stavební správy považujeme za jednoznačně nejzásadnější pozitivní přínos věcného záměru.

4.3 *Sjednocení na ústřední úrovni – vznik Nejvyššího stavebního úřadu*

Nejvyšší stavební úřad zásadně převezme, zkoncentruje a nahradí kompetence stávajících ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy v oblasti stavebního práva v širším smyslu (včetně EIA a územního plánování). Stane se vrcholným orgánem státní správy ve věcech územního plánování, územního řízení, stavebního řádu a vyvlastnění. Nejvyšší stavební úřad bude vrcholným správním úřadem s celostátní působností, vykonávajícím metodickou činnost vůči stavební správě, zajišťujícím elektronizaci stavební agendy, jakož i personální, majetkový a ekonomický provoz stavební správy. MMR bude po rekodifikaci nadále ústředním orgánem státní správy, jemuž bude v oblasti stavebního práva příslušet role legislativní a s ní spojená úloha interpretační a metodická, jakož i tvorba koncepce a politiky v oblasti územního plánování a povolování staveb...

V oblasti územního plánování bude Nejvyšší stavební úřad pořizovatelem celostátní dokumentace ... jako vrcholný orgán stavební správy by mohl integrovat agendu územního rozvoje, popř. převzít postavení zřizovatele organizační složky státu tuto agendu zajišťující.

2. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadní nesouhlas. Vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu (dále jen „NSÚ“) považujeme za efektivní a přínosné. Avšak **model, podle něhož by se NSÚ stal „vrcholným“ správním úřadem ve věcech územního plánování a stavebního řádu**, zatímco Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) je „ústředním“ správním úřadem v těchto věcech, **by byl nesystémovým experimentem.**

Není také možné, aby byl úřad zároveň pořizovatelem ÚPD a neměl vně nezávislou odbornou oponenturu svého jednání. Hrozilo by zmaření vložených prostředků v důsledku zcela předjímatelných chyb faktorů daných limity jednotlivců.

Požadujeme vytvoření organizačního modelu, kde NSÚ bude správním úřadem s celostátní působností a bude podřízen MMR jako ústřednímu správnímu úřadu. MMR pak bude mít ústřední řídicí i dozorčí pravomoc, včetně pravomoci k přezkumnému řízení vůči pravomocným rozhodnutím NSÚ. V podobném postavení je např. Ministerstvo práce a sociálních věcí vůči České správě sociálního zabezpečení. Takový model je kompatibilnější se stávající strukturou státní správy, zachovává zpětnou vazbu vůči normotvorbě a lépe zajišťuje kontinuitu znalostí a zkušeností ve státní správě.

4.7. Změny v postavení dotčených orgánů

Výše popsaná konstrukce stavební správy umožní v návaznosti na revizi chráněných veřejných zájmů redukcí počtu dotčených orgánů buď bez náhrady, nebo integrací agend stávajících dotčených orgánů spolu s ochranou příslušného veřejného zájmu do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy.

U zbylých dotčených orgánů nová úprava sjednotí formu jejich výstupu na vyjádření, která budou podkladem pro vydání rozhodnutí.

Do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby a územním plánování by se proto měla integrovat zejména všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány, jakož i agendy dalších dotčených orgánů identifikovaných níže...

...Přesný návrh rozdělení integrované stavební agendy dotčených orgánů a neintegrované nestavební agendy dotčených orgánů bude upřesněn v dalších fázích legislativních prací na rekonstrukci veřejného stavebního práva jednotlivými resorty ve spolupráci s předkladatelem (str. 69).

3. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadní nesouhlas. Zásadně nesouhlasíme s modelem „integrace“ dotčených správních orgánů do stavebních úřadů.

Za prvé: Tzv. integrace dotčených správních orgánů do stavebních úřadů, resp. převedení stávající věcné působnosti dotčených správních orgánů do pravomoci stavebních úřadů, je z hlediska organizačních i procesních principů státní správy nesystémovou, resp. proti-systémovou změnou. Znamená, že dosavadní

věcná působnost podle celé řady zvláštních zákonů (zejména z oboru práva životního prostředí a památkové péče), která se v nějakém ohledu týká výstavby (např. působnost orgánů ochrany přírody posuzovat při umístování staveb ochranu významných krajinných prvků či krajinného rázu podle § 4 a § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale dokonce i povolovat výjimky z některých zákazů v některých zvláště chráněných územích podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny), bude odňata stávajícím správním orgánům (tedy např. orgánům ochrany přírody či památkové péče) a bude převedena na stavební úřady. Velká část věcné působnosti orgánů ochrany přírody, orgánů státní správy lesů, orgánů ochrany ZPF, orgánů státní památkové péče, jakož celé řady i dalších správních orgánů, tak bude „vytunelována“ a pohlcena stavebními úřady. Vznikne tak prapodivný model, ve kterém věcná působnost týkající se ochrany celé řady zvláštních veřejných zájmů (zejména složek životního prostředí a památkové péče) bude organizačně rozštěpena mezi (i) dosavadní správní orgány a (ii) nové stavební úřady, přičemž nové stavební úřady budou „hájit“ zvláštní veřejné zájmy (zejména zájmy složek životního prostředí, jako je ochrana přírody a krajiny, lesa, vod či ZPF) v souvislosti s výstavbou, zatímco dosavadní správní orgány budou hájit ty samé zvláštní veřejné zájmy ve všech ostatních („zbylých“) případech. Vzniknou tak dvě soustavy správních orgánů, které budou příslušné k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, a to (i) dosavadní správní orgány, které budou příslušné chránit složky životního prostředí obecně, a (ii) stavební úřady, které budou příslušné chránit ty samé složky životního prostředí právě a jen v souvislosti s výstavbou. Tyto dvě soustavy správních orgánů budou mít navíc dva různé (odlišné) ústřední správní úřady, a to MMR a Ministerstvo životního prostředí (MŽP). Ochrana životního prostředí, ale i památkové péče, tak bude organizačně a věcně rozštěpená, což nutně povede k rozbíhavosti, chaosu a celkovému snížení kvality ve výkonu těchto úseků státní správy. Toto umělé rozštěpení věcné působnosti v oborech práva životního prostředí i památkové péče představuje dalekosáhlou změnu i v samotné koncepci práva životního prostředí a práva památkové péče, které budou z velké části „rozpuštěny“ do stavebního práva a pod pravomoc stavebních úřadů.

Za druhé: Zamýšlený model bourá nejen dosavadní koncepci v organizaci státní správy, ale navíc i dosavadní koncepci správního řízení, tj. koncepci, která je založena na součinnosti „hlavního“ správního orgánu (zde stavebního úřadu), který vede správní řízení a vydává rozhodnutí, a dotčených správních orgánů podle § 136 správního řádu, které mají v rámci správního řízení pravomoc vydávat závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, jimiž chrání zvláštní veřejné zájmy podle zvláštních zákonů. Koncepci dotčených správních orgánů a závazných stanovisek podle správního řádu zákonodárce vymyslel především pro správní řízení vedená stavebními úřady podle stavebního zákona. Ve svých důsledcích tak jde o revoluční změnu, která zpochybňuje samotnou obecnou koncepci správního řízení podle správního řádu, protože po jejím případném zavedení ztratí instituty dotčených správních orgánů a závazných stanovisek do značné míry smysl.

Instituty dotčených správních orgánů a závazných stanovisek podle zvláštních zákonů (zejména v oblasti práva životního prostředí a památkové péče) však mají hluboký význam: ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona zajišťují procesně vyváženou („férovou“) ochranu (i) veřejného zájmu chráněného stavebním úřadem podle stavebního zákona na jedné straně a (ii) zvláštních veřejných zájmů chráněných dotčenými správními orgány podle zvláštních zákonů na straně druhé. Tato vyvážená ochrana vede k tomu, že stavební úřad v územním či stavebním řízení nemůže svým názorem na „svém“ úseku (tj. na úseku územního plánování či stavebního řádu) překonat názor dotčeného správního orgánu na „jeho“ úseku, např. na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany lesa, vody, ZPF či památek. To je zaručeno tím, že dotčený správní orgán

vydává pro účely územního nebo stavebního řízení závazné stanovisko, kterým je stavební úřad podle § 149 odst. 1 a 4 správního řádu vázán, a tudíž nemůže v územním či stavebním řízení rozhodnout v rozporu s ním. Zejména v případě, kdy dotčený správní orgán vydá ke stavebnímu záměru záporné závazné stanovisko (tj. nesouhlas), musí stavební úřad v územním či stavebním řízení žádost zamítnout. Navíc: případné rozpory mezi stavebním úřadem a dotčeným správním orgánem musí podle § 133 a 136 odst. 6 správního řádu řešit příslušné nadřízené ústřední správní úřady (tj. např. MMR a MŽP) v dohodovacím řízení, přičemž pokud se v dohodovacím řízení nedohodou, musí spor řešit vláda jako vrcholný orgán výkonné moci. Tím je v územním i stavebním řízení zaručeno, že (zvláštní) veřejné zájmy chráněné dotčenými správními orgány podle zvláštních zákonů mají (více či méně) srovnatelnou míru procesní ochrany, jakou má veřejný zájem chráněný stavebním úřadem podle stavebního zákona. Je to ostatně logický model, neboť veřejný zájem chráněný stavebním úřadem, resp. právo stavebníka umístit či provést stavbu, nejsou a priori důležitější, než jsou zvláštní veřejné zájmy chráněné dotčenými správními orgány, jako je např. ochrana přírody a krajiny, ochrana lesa, vody, ZPF či památek.

Ale: pokud bude dosavadní věcná působnost dotčených správních orgánů podle zvláštních zákonů (zejména z oblasti práva životního prostředí či památkové péče) převedena na stavební úřady, bude zásadním způsobem procesně omezena ochrana zvláštních veřejných zájmů podle těchto zvláštních zákonů. Tyto zvláštní veřejné zájmy již ve správních řízeních podle stavebního zákona nebudou hájit (samostatně) dotčené správní orgány, ale sám stavební úřad, přesněji řečeno v něm vyčlenění, funkčně příslušní úředníci. Ti budou součástí stavebního úřadu a budou podřízeni jeho vedoucímu (řediteli), a díky tomu vázání jeho (závaznými) příkazy podle § 84 až 85 zákona o státní službě. Navíc: jejich odborný názor, vyjádřený v územním či stavebním řízení, nebude mít formu ani právní význam závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, takže bude v rámci stavebního úřadu de iure neformální a nezávazný. Bude tak procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený jeho vedoucím (ředitelem), změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být příslušný k ochraně zvláštního veřejného zájmu podle zvláštního zákona. To vše je obrovský kvalitativní posun k horšímu v úrovni ochrany zvláštních veřejných zájmů ve správních řízeních podle stavebního zákona. Celkově tak jde o degradaci procesní ochrany zvláštních veřejných zájmů ve správních řízeních podle stavebního zákona.

Koncepce dotčených orgánů státní správy, jejichž názor je pro stavební úřad závazný, je v českém stavebním právu již od roku 1976, tedy více než 40 let. [5] A protože během podstatné části této doby nebyl se zdlouhavostí stavebních procesů problém, nemůže být tato koncepce sama o sobě její příčinou. Proto nemůže být žádný rozumný a legitimní důvod k tomu, aby byla uvedená koncepce v zákonné úpravě stavebního práva zrušena.

Poznámky:

[5]

Koncepce dotčených orgánů státní správy, jejichž názor je pro stavební úřad v řízení podle stavebního zákona závazný, pochází již ze starého stavebního zákona z roku 1976. Ten ve svém § 126 odst. 1 v původním znění stanovil: „Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných předpisy o péči o zdraví lidu, o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, o vodách, o ochraně přírodních léčebných lázní a přírodních léčivých zdrojů, o ochraně zemědělského půdního

fondu, o lesích a lesním hospodářství, o opatřeních na ochranu ovzduší, o ochraně a využití nerostného bohatství, o kulturních památkách, o státní ochraně přírody, o požární ochraně a o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán jen v dohodě, popřípadě se souhlasem dotčeného orgánu státní správy, který může vázat souhlas na splnění podmínek odpovídajících uvedeným předpisům.“ (Podtrhl P.S.)

4.7.1 Povolování staveb

4.7.1.1 Integrace kompetencí

Nová zákonná úprava bude do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby integrovat především stanoviska a procesy v rámci posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona EIA, jakož i procesy a stanoviska podle zákona o integrované prevenci.

Stejně tak bude do působnosti stavebních úřadů v rámci posuzování veřejných zájmů při povolování stavby integrovat všechna rozhodnutí, závazná stanoviska, stanoviska a vyjádření vydávaná obecními úřady obcí s rozšířenou působností anebo krajskými úřady jako dotčenými orgány pro stávající územní řízení týkající se umístění staveb, jež upravují následující složkové předpisy:

- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon o ochraně přírody a krajiny,
- zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadní nesouhlas. Zásadně nesouhlasíme s navrhovanou integrací kompetencí a odkazujeme na komplexní připomínku k bodu 4.7. výše.

4.7.1.3 Změna formy závazných stanovisek na formu vyjádření

Změna závazných stanovisek na formu vyjádření dopadá na ty dotčené orgány, které se nebudou integrovat, ani se nebudou rušit.

Bude se jednat například o dotčené orgány působící na úseku geologie a hornictví pro důlní díla, dobývací prostory a chráněná ložisková území, v působnosti zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zejména tedy půjde o Český báňský úřad, obvodní báňský úřad, a Ministerstvo životního prostředí podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Podobně bude zachována i působnost správ národních parků a Agentury ochrany přírody a krajiny jako dotčených orgánů podle zákona o ochraně přírody a krajiny, s působností na území národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, o území národních parků a jejich ochranných pásem.

Výstupy dotčených orgánů v řízeních o povolení staveb proto nebudou mít povahu závazného stanoviska, ale vyjádření a stavební úřad bude s nimi v řízení nakládat jako s běžnými podklady (důkazy) pro rozhodnutí. Jako takové je stavební úřad bude hodnotit a následně se s nimi sám vypořádá v rámci vydání vlastního meritorního rozhodnutí.

5. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadně nesouhlasíme s navrženou změnou právní formy závazných stanovisek na (nezávazná) vyjádření.

Změna v právní formě dosavadních závazných stanovisek dotčených správních orgánů podle § 149 správního řádu na pouhá (nezávazná) vyjádření podle § 154 a § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu znamená obdobnou degradaci v procesní ochraně zvláštních veřejných zájmů podle zvláštních zákonů, jaká byla popsána výše v komplexní připomínce k bodu 4.7. výše.

Podobně, jak bylo vysvětleno výše v komplexní připomínce k bodu 4.7., v současném modelu, ve kterém dotčený správní orgán v rámci územního či stavebního řízení uplatňuje závazné stanovisko podle § 149 správního řádu, je stavební úřad závazným stanoviskem vázán, a tudíž nemůže rozhodnout v rozporu s ním (srov. § 149 odst. 1 správního řádu). Zejména v případě, kdy dotčený správní orgán vydá ke stavebnímu záměru záporné závazné stanovisko (tj. nesouhlas), musí stavební úřad v územním či stavebním řízení žádost zamítnout (srov. § 149 odst. 4 správního řádu). Navíc: případné rozpory mezi stavebním úřadem a dotčeným správním orgánem musí podle § 133 a 136 odst. 6 správního řádu řešit příslušné nadřízené ústřední správní úřady (tj. např. MMR a MŽP) v dohodovacím řízení, přičemž pokud se v dohodovacím řízení nedohodou, musí spor řešit vláda jako vrcholný orgán výkonné moci. Tím je v územním i stavebním řízení zaručeno, že (zvláštní) veřejné zájmy chráněné dotčenými správními orgány podle zvláštních zákonů mají (více či méně) srovnatelnou míru procesní ochrany, jakou má veřejný zájem chráněný stavebním úřadem podle stavebního zákona.

Ale: pokud by nyní mělo být závazné stanovisko nahrazeno (nezávazným) vyjádřením podle § 154 správního řádu, nebude jím stavební úřad v územním či stavebním řízení vázán a bude moci rozhodnout i v rozporu s ním, jen bude muset v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit, proč upřednostnil jiný zájem nad příslušným zvláštním veřejným zájmem (srov. § 68 odst. 3 správního řádu). Vyjádření bude pro stavební úřad pouze doporučujícím podkladem, který bude hodnotit „podle své úvahy“ podle zásady volného hodnocení podkladů (srov. § 50 odst. 4 správního řádu). To bude mít dva důsledky: (i) stavební úřad bude moci vydat územní rozhodnutí či stavební povolení i v případě, že vyjádření dotčeného správního orgánu ke stavebnímu záměru bude záporné (tj. bude mít podobu nesouhlasu) a (ii) stavební úřad bude moci odmítnout převzít do výrokové části územního rozhodnutí či stavebního povolení některou z podmínek, které dotčený správní orgán stanovil

ve svém vyjádření za účelem ochrany zvláštního veřejného zájmu. Výsledkem tak bude naprostá procesní převaha názoru stavebního úřadu nad názorem dotčeného správního orgánu, a to i v otázkách věcné působnosti dotčeného správního orgánu podle zvláštního zákona. Jinak řečeno, stavební úřad bude právně nadřazený vůči dotčeným správním orgánům a bude moci autoritativně zasahovat do výkonu jejich působnosti podle zvláštních zákonů.

Navržený model, spojený s procesně-právní degradací názoru dotčených správních orgánů, nemá rozumný a legitimní důvod. Navíc: je koncepčně naprosto nelogické, aby stavební úřad mohl svým (nutně nekompetentním) názorem překonat (kompetentní) názor příslušného dotčeného správního orgánu, např. v otázkách ochrany přírody, lesa, vod či památkové péče, a tím závazně zasahovat do řešení právních otázek, k nimž není věcně příslušný, tj. které jsou mimo jeho věcnou působnost.

D. Procesní změny

5. Posuzování stavebních záměrů

5.2. Jednotné řízení o povolení stavby

5.2.2. Závazné lhůty a následky jejich nedodržování

Pokud stavební úřad nerozhodne v prvním stupni o žádosti o povolení stavby v závazné lhůtě, popřípadě ve zvlášť složitých případech ve lhůtě prodloužené (nevydá rozhodnutí o povolení stavby, nebo žádost nezamítne, případně řízení nepřeruší z důvodu vad žádosti či řízení nezastaví z procesních důvodů), informační systém automaticky vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby.

6. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadně nesouhlasíme s institutem „automaticky vygenerovaného“ rozhodnutí, a to jak rozhodnutí o povolení stavby podle bodu 5.2.2., tak rozhodnutí v ostatních případech, které věcný záměr předvídá v jiných bodech.

Za prvé: „Automaticky vygenerované“ rozhodnutí o povolení stavby je z právního hlediska fikcí pozitivního (tj. kladného) správního rozhodnutí. Nevydává ho totiž člověk na základě individuálního posouzení skutkového stavu konkrétní věci, ale počítač na základě obecně (a tedy paušálně) naprogramovaného algoritmu. Fikce pozitivního rozhodnutí stanovená takto všeobecně a široce v tak závažných věcech, jako je povolování staveb, představuje nepřiměřeně vysoké riziko pro reálnou ochranu potenciálně dotčených veřejných zájmů i soukromých práv a zájmů dalších účastníků řízení. Má se týkat v zásadě jakýchkoli, a tedy i rozsáhlých staveb s velkými dopady na životní prostředí a veřejné zdraví. „Automaticky vygenerované“ rozhodnutí, které navíc neobsahuje žádné podmínky pro umístění a provedení stavby, postrádá zohlednění nezbytných individuálních okolností při regulaci umístění a provedení konkrétní stavby v konkrétních podmínkách.

Za druhé: V řízeních podle stavebního zákona, kde proti sobě často stojí různé skupiny účastníků (dotčených osob) s protichůdnými zájmy, fikce pozitivního rozhodnutí a priori zvýhodňuje a privileguje postavení žadatele (stavebníka) a diskriminuje postavení ostatních účastníků řízení, zejména vlastníků sousedních pozemků a staveb. Samotná ochrana práva žadatele na rychlé vyřízení jeho žádosti v souladu se zákonem stanovenými

lhůtami zjevně nemůže být dostatečným (přiměřeným) důvodem k takto výraznému rozlišování v procesní ochraně, natož když žádná podobná zákonná konstrukce není zavedena v žádném jiném správním řízení v českém správním právu. Z těchto důvodů je zákonná konstrukce „automaticky vygenerovaného“ rozhodnutí o povolení stavby zřejmě v rozporu s ústavním principem rovnosti v právech, resp. rovnosti v ochraně vlastnického práva všech vlastníků podle čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Za třetí: „Automaticky vygenerované“ rozhodnutí je vždy (pojmově) postiženo zásadní procesní vadou v podobě absence odůvodnění, a tedy zejména posouzení skutkového stavu věci. Jde tak pojmově o rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Pokud kterýkoli z účastníků takové rozhodnutí napadne odvoláním, což bude pravděpodobně velmi časté, bude správní orgán II. stupně (tj. ústředí krajského stavebního úřadu) muset suplovat úlohu správního orgánu I. stupně a zjišťovat a posuzovat skutkový stav věci, nemá-li „automaticky vygenerované“ rozhodnutí rovnou zrušit a věc vrátit zpět správnímu orgánu I. stupně. V obou případech to bude znamenat celkově prodloužení celého řízení.

Před pozitivními fikcemi správních aktů vždy varovala nauka správního práva, a to zvláště, pokud by měly být zavedeny v povolovacích správních řízeních, v nichž kromě žadatele vystupují různé další skupiny účastníků s protichůdnými zájmy:

1. Jiří HOETZEL: *„Redlich ... se přimlouval za fingované příznivé vyřízení, omezuje je na ty nesčetné jednoduché případy, kde není dvojstranného rozporu zájmového. Výslovně však chtěl míti vyloučeny věci důležitější. Pro opatrnost mluví vážné důvody. I fikce příznivého vyřízení znamená něco mechanického, samočinného, strojového. Zrovna v oboru práva nelze však tak beze všeho lidskou práci nahraditi automatem. ... Tím si vysvětlíme, proč naše zákonodárství připustilo fikci příznivého vyřízení jen od případu k případu a neodhodlalo se k všeobecnému principu. ... “* (HOETZEL, J.: Samočinné vyřizování správních záležitostí. Právník, 1914, s. 331)

2. Jiří HOETZEL: *„Fingovaná rozhodnutí jsou ... možná jen při jednostranné správní justici, nikoli tam, kde před úřadem vystupují strany v kolísí zájmů ... “* (HOETZEL, J.: Všeobecné správní právo. Praha, 1937, s. 355).

3. Vladimír MIKULE: *„Za pozitivní fikcí se ... skrývá jisté nebezpečí pro veřejný zájem (případy, kdy správní orgán mlčí, ačkoli vzhledem k okolnostem by měl návrh zamítnout).“* (MIKULE, V.: in: HENRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 679).

4. Petr SVOBODA: *„I v případě, kdy by fikce pozitivního správního aktu byla uplatňována pouze v prvoinstančním řízení toliko za tím účelem, aby žadatel mohl dosáhnout rychleji přístupu k druhé (a tedy kvalifikovanější) správní instanci ..., by taková právní úprava vedla ... ke zcela nepřijatelným důsledkům. Pravděpodobně by buďto prvoinstanční správní úřady povrchně zamítaly většinu návrhů, aby nedošlo k uplatnění pozitivních fikcí a ohrožení veřejného zájmu, nebo by naopak docházelo k příliš častému "vyhovování" návrhům v důsledku marného uplynutí lhůt pro rozhodnutí, s tím, že řada takových "pozitivních aktů" by byla "vydána" nejen v rozporu s veřejným zájmem, ale také s opomenutím práv a oprávněných zájmů ostatních účastníků řízení. V obou případech by došlo s největší pravděpodobností k zahlcení druhoinstančních správních úřadů odvoláními proti "rozhodnutím", jež by zpravidla vycházely z nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.“* (SVOBODA, P.: Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení? Správní právo, 1999, č. 5, s. 284).

Zavedení „automaticky vygenerovaného“ rozhodnutí také výrazně zvyšuje riziko korupce. Za případný úplatek již nebude úředník nucen vydat nezákonné rozhodnutí. Stačí, když neudělá nic a konkrétní veřejný

zájem, který měl vést k úpravám či zamítnutí stavby, bude ve výsledném rozhodnutí „automaticky“ vynechán.

7. Řízení o povolení stavby

7.1. Zahájení řízení

Pro vydání stanoviska nový stavební zákon stanoví přiměřenou závaznou lhůtu, která bude specifikovaná v paragrafovaném znění nového stavebního zákona (např. 90 dnů v případě stanovisek vlastníků veřejné a dopravní infrastruktury a 30 dnů pro neintegrováné dotčené orgány). Pokud daný vlastník veřejné dopravní a technické infrastruktury případně dotčený orgán stanovisko ve stanovené lhůtě nevydá, pak bude platit, že k navrhované stavbě nemá žádné připomínky.

7. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadně nesouhlasíme s modelem, který zavádí fikci souhlasu dotčeného správního orgánu s navrhovanou stavbou. Jde co do podstaty o obdobnou zákonnou konstrukci, jakou je „automaticky vygenerované“ rozhodnutí o povolení stavby podle bodu 5.2.2. výše.

K modelu fikce souhlasu dotčeného správního orgánu uplatňujeme obdobné připomínky, které jsme uvedli výše k bodu 5.2.2. a na které pro tyto účely odkazujeme.

7.5 Námitky účastníků řízení – koncentrace

Nebude možné znovu uplatňovat námitky, které byly nebo mohly být uplatněny dříve (zásada koncentrace). To samé platí pro odvolací řízení, v němž nebude prostor pro uplatnění zcela nových námitek, které mohly být uplatněny v předchozích fázích řízení, a odvolatel je neuplatnil. Tyto zásady dávají účastníkům možnost spravedlivě a efektivně chránit svá práva za současného zrychlení a zefektivnění řízení. Současně by měly potenciál zabránit šikanóznímu zneužívání práv.

8. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadní nesouhlas. Cílem opravných prostředků je zajistit zákonnost a nezbytnou kvalitu rozhodnutí. Vylučování některých druhů námitek naprosto popírá tento základní cíl. Teze o šikanózním zneužívání práv je věcně nepodložená (jak uvádíme již výše).

7.7 Integrace procesu EIA

Navrhuje se proto, aby stavební úřady v rámci řízení o povolení stavby rovnou posoudily i vliv stavby na životní prostředí, aniž by muselo být vydáváno závazné stanovisko EIA jako doposud. Stavební úřady by v případě posuzování vlivů nevyhotovovaly závazné stanovisko ani vyjádření, jen by tento proces jednoduše provedly samy, a to např. podle zvláštní

části zákona EIA či zvláštní úpravy nového stavebního zákona, který by obsahoval procesní odchylnosti oproti zákonu EIA. S tím souvisí nutnost integrace úředníků ze současných orgánů EIA do nové soustavy stavební správy.

Zjišťovací řízení však bude probíhat vždy separátně před podáním žádosti o povolení stavby a bude vedeno rovněž stavebním úřadem.

9. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadně nesouhlasíme s modelem „integrace“ procesu EIA do řízení o povolení stavby.

Podstatou tohoto modelu je odnětí dosavadní pravomoci k vedení procesu EIA a k vydávání závazných stanovisek EIA ohledně stavebních záměrů z působnosti současných správních orgánů (tj. krajských úřadů a MŽP) a její převedení na stavební úřady. Tento model je obdobný jak modelem „integrace“ dotčených správních orgánů do stavebních úřadů podle bodu 4.7. výše. Z tohoto důvodu proti němu uplatňujeme obdobné připomínky, jaké jsme uvedli výše v bodě 4.7.:

Za prvé: Navržený model je z hlediska organizačních i procesních principů státní správy nesystémovou, resp. proti-systémovou změnou. Znamená, že dosavadní věcná působnost podle zákona o posuzování životního prostředí, která se týká posuzování stavebních záměrů, bude odňata dosavadním správním orgánům (tj. krajským úřadům a MŽP) a bude převedena na stavební úřady. Velká část věcné působnosti krajských úřadů a MŽP podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pohlcena stavebními úřady. Vznikne tak prapodivný model, ve kterém věcná působnost týkající se posuzování vlivů na životní prostředí bude organizačně rozštěpena mezi (i) dosavadní správní orgány (tj. krajské úřady a MŽP) a (ii) nové stavební úřady, přičemž nové stavební úřady budou posuzovat vlivy na životní prostředí, pokud bude mít posuzovaný záměr povahu „stavebního záměru“, zatímco dosavadní správní orgány budou posuzovat vlivy na životní prostředí, pokud bude mít posuzovaný záměr jinou povahu. Vzniknou tak dvě soustavy správních orgánů, které budou příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí, a to (i) dosavadní správní orgány (tj. krajské úřady a MŽP), které budou příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí obecně, a (ii) stavební úřady, které budou příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí ohledně stavebních záměrů. Tyto dvě soustavy správních orgánů budou mít dva různé (odlišné) ústřední správní úřady, a to jednak MMR a jednak MŽP, jejichž koordinace bude slabá. Posuzování vlivů na životní prostředí tak bude organizačně i věcně rozštěpeno, což nutně povede k nejednotnosti a celkovému snížení kvality ve výkonu těchto úseků státní správy. Toto umělé rozštěpení věcné působnosti na úseku posuzování vlivů na životní prostředí je zcela nesystémové a není podloženo žádným rozumným či legitimním důvodem. Navíc: při posuzování vlivů na životní prostředí představují stavební záměry naprosto převažující podmožinu z množiny všech posuzovaných záměrů. Díky tomu převezmou stavební úřady, potažmo rezort MMR, většinu dosavadní věcné působnosti na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Z hlediska organizačních principů státní správy je absurdní, aby působnost na úseku posuzování vlivů na životní prostředí spadala pod dva různé ústřední správní úřady, respektive pod rezort Ministerstva pro místní rozvoj.

Za druhé: Navržený model bourá nejen dosavadní koncepci v organizaci státní správy při posuzování vlivů na životní prostředí, ale i dosavadní koncepci procesu EIA, tj. koncepci, která je založena na součinnosti stavebního úřadu, který vede správní řízení podle stavebního zákona a vydává rozhodnutí, a příslušných orgánů EIA (tj. krajského úřadu nebo MŽP), které mají pro účely správního řízení podle stavebního zákona pravomoc vydávat závazná stanoviska EIA podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dosavadní koncepce procesu EIA má hluboký význam: ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona zajišťuje vyváženou procesní ochranu (i) veřejného zájmu chráněného stavebním úřadem podle stavebního zákona na jedné straně a (ii) veřejných zájmů na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví, chráněných příslušným orgánem EIA, na straně druhé. Tato vyvážená ochrana vede k tomu, že stavební úřad v územním či stavebním řízení nemůže svým názorem na „svém“ úseku (tj. na úseku územního plánování či stavebního řádu) překonat názor příslušného orgánu EIA na „jeho“ úseku, tj. na úseku ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. To je zaručeno tím, že příslušný orgán EIA vydává pro účely územního nebo stavebního řízení závazné stanovisko, kterým je stavební úřad podle § 149 odst. 1 a 4 správního řádu vázán, a tudíž nemůže v územním či stavebním řízení rozhodnout v rozporu s ním. Navíc: případné rozpory mezi stavebním úřadem a příslušným správním orgánem EIA musí podle § 133 a § 136 odst. 6 správního řádu řešit jedině příslušné nadřízené ústřední správní úřady (tj. např. MMR a MŽP) v dohodovacím řízení, přičemž pokud se v dohodovacím řízení nedohodou, musí spor řešit vláda jako vrcholný orgán výkonné moci. Tím je v územním či stavebním řízení zaručeno, že veřejné zájmy na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví mají (více či méně) srovnatelnou míru procesní ochrany, jakou má veřejný zájem chráněný stavebním úřadem. Nadto: forma závazného stanoviska nebyla pro stanovisko EIA zavedena v zákoně pro legraci, ale z důvodu zajištění nezbytného souladu naší zákonné úpravy s příslušnou směrnicí č. 2011/92/EU.

Ale: pokud bude dosavadní věcná působnost na úseku posuzování vlivů na životní prostředí ohledně stavebních záměrů převedena na stavební úřady, bude zásadním způsobem procesně omezena ochrana veřejných zájmů životního prostředí a veřejného zdraví. Tyto veřejné zájmy již ve správních řízeních podle stavebního zákona nebudou hájit (samostatně) správní orgány, ale sám stavební úřad, přesněji řečeno v něm vyčlenění funkčně příslušní úředníci. Ti budou součástí stavebního úřadu a budou podřízeni jeho vedoucímu (řediteli), a díky tomu budou vázáni (závaznými) příkazy podle § 84 až 85 zákona o státní službě. Navíc: jejich odborný názor, vyjádřený v územním či stavebním řízení, nebude mít formu ani právní význam závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, takže bude v rámci stavebního úřadu de iure neformální a nezávazný. Bude procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený jeho vedoucím (ředitelem), změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být funkčně příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí. Důsledkem bude – v porovnání se současným právním stavem – degradace v procesní ochraně veřejných zájmů životního prostředí a veřejného zdraví ve správních řízeních podle stavebního zákona.

7.7.2 Samostatně EIA a samostatně řízení o povolení stavby

Stavebník však bude mít nadále možnost požádat o posouzení vlivů stavby na životní prostředí dříve, než požádá o vydání rozhodnutí o povolení stavby. Pro účely posouzení vlivů stavby na životní prostředí by žadatel předkládal dokumentaci EIA. Navrhuje se, aby provedení posouzení vlivů stavby na životní prostředí vedl rovněž stavební úřad, a to ze stejných důvodů jako v případě zjišťovacího řízení (viz výše).

10. PŘIPOMÍNKA ZK:

Zásadní nesouhlas. Zásadně nesouhlasíme s tím, aby provedení posouzení vlivů stavby na životní prostředí vedl stavební úřad (a to ani v případě zjišťovacího řízení). Důvody uvádíme v komplexní připomínce k bodu 7.7 výše.

13. *Odstranění nepovolené stavby / dodatečné povolení*

V případě staveb, v jejichž případě nebylo vydáno rozhodnutí o povolení stavby (nejednalo by se o případy následného zrušení povolení stavby), nebude možné dodatečně stavbu povolit. Rovnou se přikročí k vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Tento režim se uplatní výlučně na stavby zahájené až po nabytí účinnosti nového stavebního zákona.

V případě nepovolených změn jinak povolené stavby by se uplatnil dosavadní režim, tj. řízení o odstranění stavby s možností dodatečného povolení stavby prováděné či provedené v rozporu s rozhodnutím o povolení stavby.

11. PŘIPOMÍNKA ZK:

Souhlas. Jednoznačné vymáhání zákona umožní chránit veřejné zájmy, posílí právní jistotu, férovost rozhodování a důvěru v prospěšnost dodržování zákona.

DALŠÍ NESOUHLASNÉ PŘIPOMÍNKY ZK:

12. **Nelze souhlasit s návrhem, aby stavební úřad posuzoval souhlas vlastníků dotčených nemovitostí jen v případě, že proti stavbě podají námítky.** Není možné připustit povolování staveb na cizích pozemcích bez výslovného souhlasu jejich vlastníků (mimo případy, kdy je přípustné vyvlastnění). Takové „řešení“ by zakládalo buď nepřijatelné zásahy do práv těch vlastníků, kteří by si vedení následného soukromoprávního sporu nemohli dovolit, nebo vznik zcela zbytečných sporů, zatěžujících v konečném důsledku samotného investora.
13. **Pokud jde o posuzování „soukromoprávních námitek“, bylo by dle našeho názoru vhodné od tohoto pojmu zcela upustit.** Zakotveno musí být, stejně jako dnes, že stavební úřady nemohou řešit spory o existenci a rozsahu věcných práv k nemovitostem a v případě že takový spor v průběhu řízení vznikne, musí účastníky odkázat na soud. Jinak, jak je v návrhu uvedeno, mají posuzovat přípustnost stavby z hlediska splnění požadavků veřejnoprávních předpisů. Fakticky tím, pokud postupují správně, poskytnou ochranu i „soukromoprávním námítkám“ typu zachování kvality prostředí, resp. pohody bydlení.
14. **Nelze souhlasit s tím, aby v řízení s velkým počtem účastníků bylo doručováno vedlejším účastníkům pouhým úřední desce, ale pouze jejím zveřejněním veřejné vyhlášky v informačním systému. Omezení na svých právech by tak byly např.** Osoby s omezeným přístupem k internetu.
15. **Nelze souhlasit s tím, aby se DOSS nadále nevyjadřovaly ve fázi zadání ÚPD.** Zadání musí být nadále zveřejňováno a úřady se k němu musí vyjádřit.

Připomínky asociace ekologických organizací Zelený kruh byly vypracovány ve spolupráci s JUDr. Petrem Svobodou, Ph.D., advokátem.

Za správnost ručí Daniel Vondrouš, Zelený kruh

V Praze dne 26.2.2019