

Připomínky Zeleného kruhu k návrhu nového stavebního zákona

Zelený kruh požaduje vrácení špatně připraveného návrhu rekodifikace k přepracování, resp. nové formulaci zadání věcného záměru a ukončení spolupráce s Hospodářskou komorou při přípravě rekodifikace. Příprava takto důležitého zákona musí být a) financována veřejnou správou a připravována pod její kontrolou; b) založena na detailních kvalitativních a kvantitativních analýzách financovaných veřejnou správou; c) připravovaná důkladně, kvalitně a transparentně.

Níže uvedené připomínky jsou zaměřeny na nejvýznamnější nedostatky návrhu z pohledu Zeleného kruhu. S ohledem na neadekvátně krátký čas na posouzení návrhu však konstatujeme, že pokud se některým částem zákona v tomto vyjádření nevěnujeme, neznamená to, že k němu nemáme vážné výhrady a nebudeme je uplatňovat v budoucnu.

Osobou oprávněnou k vypořádání připomínek za Zelený kruh je Petra Kolínská, kontakt: petra.kolinska@zelenykruh.cz, tel.: 776 55 20 22.

Připomínky jsou formulovány k návrhu nového stavebního zákona zveřejněného dne 25. 11. 2019 [v Eklepu](#) a k [návrhu změn složkových zákonů](#) souvisejících s novým stavebním zákonem

- 1) **Zásadní připomínka:** Přepracovat věcný záměr po dohodě s klíčovými ministerstvy a na základě kvalitativních analýz realizovaných povolovacích řízení a rešerší dobré praxe v jiných státech EU na náklady státu a bez prostředníka-subjektu, který je sám předmětem regulace uvedené ve stavebním zákoně. Při novém zpracování věcného záměru respektovat dříve schválené strategické dokumenty, zejména [Strategický rámec ČR 2030](#) a [Politiku architektury a stavební kultury České republiky](#).

Odůvodnění: U nového stavebního zákona stát zprivatizoval klíčovou fázi legislativního procesu, kterou je příprava návrhu zákona. Stát se vzdal své úlohy tvůrce zákonů a ponechal si jen formální roli „zákonodárce“. Privatizace má navíc rysy klientelismu, neboť stát svěřil přípravu zákona podnikatelskému svazu, který sdružuje klíčové hráče v oblasti byznysu ve stavebnictví (které zákon reguluje), potažmo velkým advokátním firmám. Jde o nový legislativní „model“, v němž podnikatelské svazy a velké obchodní korporace již nemusí lobbovat u ministerstev, vlády a Parlamentu, aby ovlivnili obsah připravovaných zákonů, ale mohou si zákony sami rovnou psát tak, aby vyhovovaly jejich zájmům.

Obsah návrhu stavebního zákona je těžce poznamenán způsobem jeho přípravy. Přináší nepřiměřenou centralizaci moci v rámci stavebního úřadu a privilegia v ochraně práv a zájmů stavebníků ve stavebních řízeních na úkor ochrany práv a zájmů dalších dotčených osob, zejména vlastníků dotčených a sousedních pozemků, obcí a dotčené veřejnosti. Představuje též zásadní oslabení v ochraně veřejných zájmů podle zvláštních zákonů a těžkou degradaci v postavení a pravomoci orgánů (či úředníků) chránících zájmy životního prostředí a památkové péče v uvedených řízeních. Koncepce návrhu stavebního zákona je nastavena tak, že je

neopravitelná dílčími pozměňovacími návrhy. Proto přichází v úvahu jen jeho vrácení MMR a celkové přepracování, samozřejmě již bez účasti Hospodářské komory.

2) Zásadní připomínka: zachovat samostatné orgány státní správy pro obhajobu klíčových veřejných zájmů v oblasti životního prostředí, památkové péče a požární bezpečnosti. Zachovat jejich kompetenci vydávat závazná stanoviska. Racionalizovat procesy uvnitř DOSS a mezi nimi na základě výsledků kvalitativní analýzy (viz požadavek č. 1).

Odůvodnění: Zřízení státní stavební správy je nepromyšleným pokusem o selektivní a nesystémovou reformu organizace veřejné správy, který likviduje podstatu reformy z let 2000 a 2002. Neřeší problém rizika tzv. systémové podjatosti stavebních úřadů.

Tzv. integrace agendy dotčených správních orgánů do státní stavební správy povede k organizačnímu rozštěpení jinak ucelených oborů státní správy zejména v oblastech životního prostředí a památkové péče a následným rozporům, chaosu a degradaci ve státní správě uvedených oblastí.

Je zcela v rozporu s podstatou a smyslem chráněných území přírody, aby stavební úřady povolovaly záměry „v zastavěném nebo zastavitelném území“ bez jakékoli vyjadřovací pravomoci orgánů ochrany přírody (§ 37 odst. 3, § 43 odst. 3, § 44 odst. 2, § 45b odst. 2, § 45c odst. 3 a 45e odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění tzv. změnového zákona).

Změna právní formy závazných stanovisek dotčených orgánů na (nezávazná) vyjádření znamená další rovinu v právní nadřazenosti stavebních úřadů nad dotčenými správními orgány a jejich působností. Navíc jde o model, který jde proti obecné koncepci správního řádu, která je na závazných stanoviscích dotčených orgánů založena a která byla vytvořena především pro správní řízení podle stavebního zákona. Řešením by, podle našeho názoru, měla být významná redukce různých typů a případů vydávání závazných stanovisek různých dotčených orgánů podle zvláštních zákonů, nikoli jejich paušální eliminace.

Analýza zahraniční legislativy ukazuje, že procesně silné a na stavebním úřadu nezávislé postavení dotčených orgánů není na překážku rychlému vyřízení žádosti (viz Parlamentní institut, 2019: *Ochrana veřejného zájmu ve stavebním řízení - Komparace právní úpravy tzv. dotčených orgánů ve vybraných státech*).

Zachování závazných stanovisek neintegrovaných dotčených orgánů by ovšem nevylučovalo změny, které povedou a) k menšímu počtu stanovisek (viz návrh na Jednotné environmentální povolení), b) přenesení úkonů spojených s jejich obstaráním na stavební úřad (viz německý model), c) pružnější řešení rozporů mezi DOSS.

3) Zásadní připomínka: neuplatňovat fikci souhlasu při vydání povolení. Úprava automatického povolení znamená jednostrannou privilegaci v ochraně zájmu (návrhu) stavebníka na úkor ochrany veřejných zájmů i práv a zájmů ostatních účastníků povoloovacího řízení.

Odůvodnění: Automatické povolení (§ 106 návrhu StavZ) je v rozporu s ústavními principy rovnosti a spravedlivého procesu podle čl. 1 a čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny pro nepřiměřenou a neodůvodněnou privilegaci v procesně-právním postavení stavebníka na úkor ostatních účastníků řízení.

Návrh nového stavebního zákona počítá s možností vydání „automatického povolení“, tj. povolení záměru, jež má „automaticky generovat“ (Srov. věcný záměr, oddíl 8.8., str. 154-159) počítač, pokud stavební úřad nevydá

(skutečné) povolení ve stanovené 60denní (popřípadě prodloužené) lhůtě. Automatické povolení představuje extrémní nebezpečí pro ochranu veřejných zájmů i ochranu práv dalších účastníků řízení (zejména sousedů) a závažné riziko pro korupci, a to z obdobných důvodů jako pozitivní fikce správního aktu. Automatické (kladné) povolení bude totiž platit i tehdy, pokud stavební úřad měl podle zákona vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti, ale z nějakého důvodu to ve stanovené lhůtě nestihl. Zákon sice předpokládá, že o automatickém povolení bude „vyrozuměn“ nadřízený správní orgán, což má mít „povahu podnětu k zahájení přezkumného řízení“ (Srov. § 106 odst. 4 návrhu StavZ). Jenže přezkumné řízení, které může (ale nemusí) na vydání automatického povolení navázat, není dostatečnou zárukou pro ochranu zákonnosti. Jeho zahájení totiž bude zásadně – s výjimkou omezených případů vyjmenovaných v § 111 odst. 2 návrhu – na uvážení nadřízeného správního orgánu. A díky tomu bude dávat prostor pro selektivní aplikaci a libovůli.

Odůvodnění automatického povolení bude bez dalšího „nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“ ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního, neboť nebude obsahovat ani zjištěný skutkový stav ani jeho posouzení podle zákonných hledisek stanovených pro vydání povolení v § 101 odst. 1 návrhu StavZ, natož informace o tom, jak se stavební úřad „vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřeními k podkladům pro rozhodnutí“ ve smyslu § 68 odst. 3 SprŘ. Pokud poté bude u nadřízeného stavebního úřadu zahájeno odvolací nebo přezkumné řízení, bude muset nadřízený stavební úřad nahrazovat činnost stavebního úřadu v prvním stupni. Automatické povolení tak může v těchto případech vést k celkovému prodloužení řízení, když nadřízený stavební úřad v odvolacím ani přezkumném řízení již nebude moci povolení zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu prvního stupně k dalšímu řízení, ale bude muset sám rozhodnout ve věci, a to tak, že napadené povolení buď změní, nebo ho zruší a zamítne žádost.

4) Zásadní připomínka: stanovit časově přiměřené a realistické lhůty pro jednotlivé úkony v povolovacích procesech, při podávání žalob a uplatňování opravných prostředků

Odůvodnění: Pokud má jedno „velké“ povolovací řízení nahradit stávající povolovací proces, který obsahuje jednotky až desítky různých řetězců se a současně probíhajících správních řízení, pak musejí být účastníkům řízení prodlouženy lhůty pro řádné seznámení se s obrovským množstvím podkladů a pro podání vyjádření a odvolání min. na 60 dní. Pokud by tomu tak nebylo, pak by jejich účast v povolovacím řízení byla pouhou formální stafáží, neboť v krátkých lhůtách si lze jen stěží představit zvládnutí studia obrovského množství podkladů a využití názorů spolupracujících expertů či právníků pro sepsání smysluplného vyjádření a odvolání. Obdobně by měly být odpovídající i lhůty pro podání „jedné velké“ správní žaloby (min. 2 měsíce) a pro „jedné velké“ podání kasační stížnosti (min. 2 týdny) místo několika správních žalob a kasačních stížností, aby byl relevantní čas na studium podkladů pro sepsání těchto žalob a stížností. Aarhuská úmluva garantuje faktickou účast spolků, které se podle svých stanov zabývají ochranou životního prostředí, nikoliv jen formální. Stejně tak účast spolků v soudním procesu, v němž se z věcného a procesního hlediska řeší vlivy staveb na životní prostředí, musí být účinná, čemuž je nutné přizpůsobit i lhůty pro podání žalob a kasačních stížností. Stanovení přiměřeně delší lhůty pro učinění smysluplného úkonu „pouze v jednom“ povolovacím a „pouze v jednom“ soudním řízení je přitom zásadní nejen pro účastníky řízení, ale také pro zaměstnance příslušného stavebního úřadu i pro soudce správních soudů, neboť i ti musejí řádně a v časově odpovídající lhůtě nastudovat podklady, aby mohli rozhodnout v souladu se zákonem. Lhůty pro podání úkonu nemohou být výhodné jen pro žadatele o vydání správního rozhodnutí, kterému stavební úřad může opakovaně ukládat různě dlouhé lhůty pro odstranění nedostatků žádosti, čímž dochází k diskriminaci mezi žadateli a účastníky řízení.

5) Zásadní připomínka: zachovat vydávání ÚPD ve formě opatření obecné povahy.

Odůvodnění: vydávání územně plánovací dokumentace formou vyhlášky namísto formy opatření obecné povahy je vzhledem k závažnosti právních nároků, které v území vytváří (zejména zvyšování hodnoty pozemků změnou jejich zastavitelnosti) zcela nevhodné. Důvodová zpráva k vyhlášce za žádných okolností nemůže nahradit komplexní odůvodnění řešení ÚPD. To je kritické zejména z toho důvodu, že odůvodnění slouží jak k přezkumu vlastního návrhu, tak i k jeho interpretaci v ÚR. Bez řádného odůvodnění jsou změnou formy vydávání ÚPD radikálně krácena procesní práva občanů i vlastníků pozemků (rušení námitek, včetně způsobu jejich vypořádání). Návrh znemožňuje, aby mezi pořizovatelem, obcí, dotčenými orgány a vlastníky byla vedena formou podávání a vypořádávání námitek diskuse o věcném řešení regulace daného území. Tuto diskusi návrh potlačuje a ve svém výsledku povede návrh k tomu, že se tato diskuse přenese do fáze soudního přezkumu u Nejvyššího správního soudu.

6) Zásadní připomínka: definovat okruhy dotčených osob v jednotlivých druzích ÚPD, posílit roli samospráv při přípravě ÚPD; zpřesnit úkoly a cíle ÚPD s ohledem na koordinaci soukromých a veřejných zájmů

Odůvodnění: Základním nedostatkem návrhu rekonstrukce v územním plánování (Hlava III Návrhu) je naprostá rezignace na určení účelu jednotlivých druhů ÚPD v rámci systému nástrojů územního plánování a s nimi souvisejících úkolů k řešení a obsahových náležitostí v paragrafovém znění. V navržené definici ÚPD o jejich obsahu de-facto rozhoduje pořizovatel se zadavatelem a Úřadem, aniž by jim k tomu zákon, vzhledem k nejasné právní pozici příloh zákona, poskytoval dostatečné vodítko. To rozhodně nevytváří podmínky pro dosažení deklarovaných cílů územního plánování, ani zlepšení kvality dokumentací. Při specifikaci základních parametrů jednotlivých ÚPD se, jak ukazuje příklad podobně vágně definovaného úkolu ochrany krajinného rázu, v žádném případě nelze spolehnout na podzákoné normy (prováděcí vyhlášky a přílohy zákona).

Zvláště nebezpečné jsou v tomto kontextu zejména změny v účelu a obsahu celostátních a regionálních ÚPD (tj. územní rozvojový plán a územní plán kraje), jejichž základní rolí v systému ÚPD je a má být i nadále koordinace územních plánů obcí a upřesnění principů dosažení cílů a úkolů územního plánování ve specifických územních podmínkách různých krajů a v aktuální situaci v ČR. Zejména pak chybí specifikace priorit územního plánování ČR (dnes čl. 14 - 32 PÚR ČR). Z hlediska jasnosti a adresnosti cílů územního plánování jsou rizikové zejména obsahové změny ve vyšších ÚPD (PÚR -> Územní rozvojový plán a ZÚR -> územní plán kraje). Těm totiž návrh rekonstrukce nestanovuje úkol zpřesnit v adekvátní podrobnosti realizace cílů územního plánování (jako je tomu u stávající právní úpravy), ale omezuje je na nástroje vymezení "strategických záměrů státu", a na jejich koordinační a zpřesňující roli zcela rezignuje.

Návrh paragrafového znění obsahuje pouze jeden způsob projednání pro všechny typy ÚPD bez dostatečné specifikace okruhů účastníků pro jednotlivé úrovně územně plánovací dokumentace. Ty se pro jednotlivá měřítka ÚPD musí zákonitě lišit z důvodu územního dosahu jednotlivých ÚPD, s ním souvisejícího počtu dotčených osob a potenciálně i počtu jednotlivých připomínek. Vágní specifikace okruhů dotčených osob hrozí rizikem zavalení pořizovatelů nezvladatelným počtem připomínek, které prakticky znemožní jejich racionální vyhodnocení. Není rovněž zřejmé, jakým způsobem bude pořizovatel vyhodnocovat "podrobnosti náležející svým obsahem navazující územně plánovací dokumentaci nebo navazujícímu rozhodnutí" (odst. 4 §38) a to zejména v situaci, kdy návrh rekonstrukce umožňuje umísťovat stavby podle všech stupňů ÚPD.

Navržený text nového stavebního zákona zásadním způsobem redukuje procedurální práva a možnosti obce ovlivnit proces tvorby územního plánu. Fakticky omezuje ústavní práva obcí pouze na možnost přijmout nebo nepřijmout územní plán, jehož tvorba bude výhradně v rukách státní správy.

Návrh rekodifikace stavebního práva přináší několik na první pohled drobných, v důsledku ovšem zásadních změn ve formulaci cílů územního plánování. Jedná se zejména nahrazení cíle “koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů.” (§18 odst. 2 zák. 183/2006 Sb.), cíli “vytvářet podmínky pro efektivní využívání zastavěného území a zastavitelných ploch za účelem uspokojení potřeb vlastníků pozemků i celé společnosti a při tom zajišťovat ochranu nezastavěného území” a “přispívat k právní jistotě plánovaného využití území” (§23 písm. b) a e) návrhu rekodifikace).

Navržená úprava řešení rozporů při pořizování územně plánovací dokumentace s rozhodovací pravomocí Nejvyššího stavebního úřadu (§ 52 návrhu StavZ) znamená právní nadřazenost stavebních úřadů nad dotčenými správními orgány a jejich působnostmi. A je tudíž stěžejí přijatelná z obdobných důvodů jako tzv. integrace agendy dotčených správních orgánů do státní stavební správy.

7) Zásadní připomínka: zpřísnit/posílit ochranu nezastavěného území. Doplnit přehodnocování zastavitelnosti ploch (s ohledem na změny legislativy a jejich naplňování) jako povinný úkol pravidelné aktualizace ÚPD.

Odůvodnění: Rezignace na skutečnou ochranu nezastavěného území: návrh rekodifikace bez náhrady ruší ochranu nezastavěného území, jak byla zakotvena ve stávající zákonné úpravě; a to tím spíše, že v § 32 nemá důvodová zpráva vyhodnotit vynětí pozemků ze ZPF a PUPFL, ale tyto “odborně odhadnout”. Také způsob vymezení zastavěného území podle § 47 je s ohledem na ochranu veřejných zájmů a nezastavěné území zcela nepřijatelný. Ochrana nezastavěného území zůstává pouze deklaratorní skrze § 23.

8) Zásadní připomínka: upravit pravidla pro plánovací smlouvy tak, aby nebyla narušena ochrana veřejných zájmů při přípravě a schvalování územně plánovací dokumentace

Odůvodnění: „Dobrovolné plánovací smlouvy“ o změnách územních plánů krajů a obcí podle § 52 odst. 2 písm. a) a b) návrhu StavZ jsou koncepčním nesmyslem, který chce obcházet podstatu a smysl procesu pořizování územního plánu. Návrh zákona zamýšlí legalizovat dosavadní nezákonnou praxi, která spočívá v tom, že stavebníci uzavírají s obcemi tzv. smlouvy o spolupráci, v nichž se obce za úplaty od stavebníka zavazují k tomu, že určitým způsobem změní svůj územní plán, nebo naopak, že po určitou dobu nezmění svůj územní plán apod. Soukromoprávní smlouvou však nelze upravovat práva (přesněji řečeno: pravomoci) a povinnosti obcí a krajů, pokud vykonávají veřejnou moc ve veřejnoprávním procesu. Účelem a smyslem územního plánování je to, aby příslušný orgán obce či kraje (tj. zastupitelstvo) vydal územní plán či jeho změnu až po řádné součinnosti se všemi dotčenými subjekty (zejména dotčenými správními orgány, vlastníky dotčených nemovitostí, občany obce a veřejností vůbec) a po všestranném zjištění a posouzení všech podstatných okolností. Účelem této součinnosti je zvážení různých (často protichůdných) soukromých a veřejných zájmů a názorů, což logicky nelze učinit předem. Zmíněné plánovací smlouvy se naproti tomu snaží popsaný veřejnoprávní proces obejít a zavázat obec či kraj k prosazení konkrétních pravidel v rámci územně plánovací dokumentace předem, a tedy ještě předtím, než onen transparentní proces bude vůbec zahájen.

- 9) **Zásadní připomínka:** zpracovat detailní analýzu dobré praxe v právně i kulturně blízkém zahraničí a uplatnit fungující procesy a nástroje v naší legislativě. Konkrétně považujeme za důležité zpracovat pro transformační a rozvojové plochy ÚPD v měřítku alespoň 1:2000 (de facto stanovit povinné zpracování regulačního/zastavovacího plánu). Dále je potřeba stanovit nástroje pro řešení vlastnických vztahů i pro jiné než veřejně prospěšné záměry (např. německý model, kdy vymezení zastavitelných ploch automaticky vyvolává přeparcelaci území a s ní související kompenzaci dosavadním vlastníkům). V návrhu zcela chybí zapojení ekonomických nástrojů do ochrany nezastavěného území a přednostního využívání transformačních ploch. Finanční nebo jiné odvody ze zhodnocení pozemků při změně územního plánu by měly být povinné.

Odůvodnění: Ad povinné zastavovací plány: pro dostatečnou ochranu veřejných zájmů, jejich koordinaci i pro transparentní postup vůči vlastníkům pozemků je v případě transformačních ploch a ploch s velkou mírou nové zástavby ÚPD v měřítku 1:10000 nedostatečný nástroj. Řízení o umístění/povolení jednotlivých staveb či jejich souborů nedokáže koncepčně a transparentně vyřešit všechny otázky a požadavky, které nutně existují v prostoru mezi ÚPD v měřítku 1:10 000 a povolením jednotlivé stavby.

Ad přeparcelace: plánovat zástavbu v transformačních plochách podle vlastnických poměrů je mnohdy v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, udržitelným rozvojem a naplňováním potřeb občanů. Zároveň je nezbytné v max. míře chránit zájmy vlastníků pozemků. Osvědčeným nástrojem např. v Mnichově je dohoda o parcelaci, která garantuje městu efektivní využití ploch určených k zástavbě a vlastníkům pozemků spravedlivý výnos.

Ad Náhrada za zvýšení hodnoty v území: řešení navržené v § 58 zvyšuje korupční rizika. Náhrada by měla být ze strany obce požadována vždy, a bez ohledu na to, kdo změnu v území inicioval.

Ad využití ekonomických nástrojů v územním plánování: Materiál zpracovaný MMR a projednaný vládou 5.9.2018 „Rekodifikace veřejného stavebního práva - Informace o hlavních směrech a cílech rekodifikace“ uvádí: „Lze také konstatovat, že územní plánování za současné právní úpravy pouze omezeně čelí novým výzvám. Pouze omezeným způsobem řeší ekonomický rozměr území, přičemž však lze konstatovat, že procesy územního plánování mají na ekonomické procesy v území nemalý vliv. Zejména není současnou právní úpravou řešena vazba vymezování zastavitelných ploch, včetně případné intenzity jejich využití, na jejich zdanění, což by v důsledku vedlo ke spravedlivějšímu zpoplatnění využívání území a omezení spekulativně vymezovaných zastavitelných ploch.“ a v manažerském souhrnu je mj uvedeno: „VI. Posílení ekonomického rozměru územního plánování: spravedlivější zpoplatnění využívání území; omezení spekulativně vymezovaných zastavitelných ploch; odstranění blokáce území a zamezení neefektivnímu zabírání půdního fondu; zvýšení příjmů do státního rozpočtu.“ Zelený kruh konstatuje, že předkladatel se s tímto zadáním věcně nezabýval a ekonomické nástroje do návrhu zapracoval jen ve velmi redukované a torzovité podobě.

- 10) **Zásadní připomínka:** posílit participaci veřejnosti, a to jak laické, tak odborné v procesech územního plánování

Odůvodnění: aktivní komunikace s veřejností (nikoliv jen pasivní připomínkování) je třeba striktně předepsat již od fáze přípravy územně analytických podkladů. Včasná participace předchází konfliktům v pozdějších fázích

povolovacího procesu, a tím vede i k jeho zkrácení. Posiluje transparentnost, předvídatelnost a legitimitu následných rozhodnutí o změnách v území.

11) **Připomínka doporučující:** Zakotvit strategické plány a strategické dokumenty do nástrojů územního plánování.

Odůvodnění: územní plánování je de facto prostorová politika obce/kraje/státu. Měla by být proto provázána s dalšími politikami obce/kraje/státu. Svorníkem oborových politik má být strategický plán. Návrh neukládá odpovědným subjektům dbát na nadresortní/holistický přístup a nechává důležité dokumenty obce/kraje/státu existovat paralelně vedle sebe, bez návazností a moderace protichůdných záměrů.

V Praze dne 23. 12. 2019

Za Zelený kruh