



V Praze 24. května 2019
Čj.: OVA 393/19

Stanovisko

k návrhu věcného záměru stavebního zákona

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu věcného záměru stavebního zákona (dále jen „návrh věcného záměru“) je, jak uvádí předkladatel, zásadní zvýšení kvality a rychlosti výkonu státní správy na úseku územního plánování a povolování staveb, minimalizace ztrát plynoucích z oddalování realizace staveb, zefektivnění procesu územního plánování a povolovacího řízení se současným zachováním adekvátní možnosti prosadit oprávněné zájmy všem dotčeným subjektům, eliminace systémové podjatosti, korupčního potenciálu a posílení konkurenceschopnosti České republiky v rámci evropského prostoru. Zefektivnění by se, podle vyjádření předkladatele, mělo projevit celkovým zkrácením povolovacího procesu, eliminací nežádoucích jevů, zvýšení transparentnosti, předvídatelnosti a vymahatelnosti práva a poklesem nákladovosti celého procesu a významným nárůstem multiplikačního efektu stavebnictví pro národní hospodářství.

Návrh věcného záměru prošel vnějším připomínkovým řízením, ve kterém bylo podle údajů uvedených v předkládací zprávě uplatněno 1197 zásadních připomínek. Materiál se předkládá s rozpory s Ministerstvem vnitra, Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem financí, Národním bezpečnostním úřadem, Generální inspekcí bezpečnostních sborů, většinou krajů, Svazem měst a obcí České republiky, Českomoravskou konfederací odborových svazů, Svazem průmyslu a dopravy České republiky a Veřejnou ochránkyní práv.

II. Připomínky a návrhy změn

Problém

Předkladatel popsal současný stav a definici problému v dělení na

1. Stavebnictví, jeho vývoj a souvislost s právní úpravou stavebního práva
2. Ztráta makroekonomického výstupu z oddalování realizace výstavby
3. Konkrétní problémy spojené s oddalováním realizace výstavby
4. Problémy dle jednotlivých věcných okruhů
 - územní plánování
 - posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)
 - posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA)
 - územní rozhodování a povolování staveb
 - řízení o vyvlastnění
 - problém systémové podjatosti.

Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace (dále též „PK RIA“) hodnotí pozitivně část věnovanou popisu současného stavu, která představuje makroekonomický rámec, jehož prostřednictvím předkladatel prokazuje dopady toho, že řízení jsou pomalá, složitá nebo špatně prováděná.

Ke způsobu argumentace a práci s prameny:

- předkladatel akcentuje ukazatel počtu vydaných stavebních povolení a jeho meziroční změny a poukazuje na to, že „od účinnosti stavebního zákona, neustále klesá počet vydaných stavebních povolení“ – Tab. 1, str. 10. Toto tvrzení není přesné - v letech 2015 – 2017 byly meziroční změny pozitivní; v komentáři opomíná vývoj orientační hodnoty, který v roce 2017 činil zvýšení 24,1 %;
- jako zdroj dat o počtu vydání stavebních povolení stavebními úřady je uváděna společnost EEIP – její podklady náleží citovat u vlastních šetření či výsledků analýzy.

Předkladatel uvádí, že „v roce 2017 nabyl účinnosti nový stavební zákon, který rozšířil okruh staveb, které nevyžadují stavební povolení. Tento okruh staveb byl dále rozšířen velkou novelou stavebního zákona, která nabyla účinnosti v roce 2013. Data, která by zohledňovala tyto právní úpravy, nejsou k dispozici.“ (str. 15).

PK RIA namítá, že právě vyhodnocení ex-post této legislativní změny (alespoň za 1 rok – 2018) by mohlo přinést informace o vlivu na počet vydaných stavebních povolení a možná též o dalších efektech (změna charakteru žádostí, tak aby nespádaly pod povinnost stavebního povolení).

Předkladatel svoji analýzu problému staví na argumentaci, že stavby mají multiplikační efekt (analýza evidentně pochází z podpůrné argumentace pro investice ze strukturálních fondů).

Vysvětlení, proč jsou řízení pomalá, je však převážně postaveno na nevysloveném předpokladu, že pomalost je způsobena procesními pravidly, která předkladatel důsledně chápe jako překážky a zcela vynechává úhel pohledu, který by zohlednil jejich smysl.

Na str. 21 pak předkladatel uvádí, že „Dle analýz provedených při přípravě hodnocení dopadů regulace (RIA) k věcnému záměru zákona o líniových dopravních stavbách (2014) způsobují největší ztráty problémy ve fázi územního řízení a výkupu a vyvlastnění pozemků (obojí přibližně 40 %.“

Na základě předložené analýzy zůstává tedy otázka, zda je třeba přednostně „napravit“ procesy vyvlastňování nebo procesy povolování.

Uváděné ekonomické ztráty z oddálení přínosů vybraných silničních staveb (tab. 6, str. 21) nejsou doloženy ani zdroji dat, ani údaji o autorech, metodě a výsledcích analýzy.

Zpráva RIA neobsahuje ani náznak ani rámec vyhodnocující současný stav pomocí nástrojů, které by se blížily či alespoň připomínaly nástroje ex-post RIA. Ve stati věnované problémům (a měla by být věnována i jejich příčinám) není zmíněno žádné výběrové šetření podrobně mapující jednotlivé kroky povolovacího procesu s identifikací „bodů zdržení“. Uvedený podrobný popis procesů (do str. 42) by základ takovéto analýzy mohl poskytnout.

Celý návrh věcného záměru se opírá o předpoklad, který ale není v žádné části jasně formulován, ale je zjevný, že pro stavební zákon je důležitá zejména **rychlost rozhodování**.

Je na místě zdůraznit, že předkladatel podle názoru PK RIA zcela opomíjí oblast ochrany veřejných zájmů, a zejména jejich koordinaci, tj. věcné sladění či rozhodování o tom, které zájmy budou potlačeny a které upřednostněny na úkor či ve prospěch jiných. Přitom právě kvůli ochraně veřejných zájmů a jejich koordinaci (ale též kvůli ochraně zájmů jednotlivců) procesní pravidla existují. Pro úplnost je nutné uvést, že ochranu soukromých zájmů předkladatel nechává také zcela stranou svého zájmu, jakoby neexistovaly. Veřejné a soukromé zájmy mohou být při

územním rozhodování v přímém rozporu či přímo konfliktu v určitém rozsahu víceméně vždy, a proto by nemělo být jediným cílem zrychlení procesu.

PK RIA hodnotí definici problému jako nedostatečnou až zavádějící a z pohledu hodnocení dopadů regulace za nepřijatelnou.

Zpráva RIA neobsahuje analýzu podloženou např. výběrovým šetřením u typických případů, u kterých by byly identifikovány neuralgické body, ve kterých dochází ke zpoždění procesu. Bez provedení podrobné analýzy nelze příčiny jednoznačně identifikovat.

Popis cílového stavu

Pro popis cílů je stěžejní ukazatel rychlosti (délka standardizovaného stavebního řízení dle Doing Business), jako konkrétní cíle a operativní cíle je uvedena sada parametrů; pro přezkum účinnosti regulace doporučuje předkladatel 7 ukazatelů, z nichž některé je či bude obtížné sledovat (věcná náplň problémů, které musely být v rámci povolovacího procesu řešeny a měly vliv na délku povolovacího procesu či stabilita záměrů).

Předkladatel se výrazně zaměřuje na zrychlení procesu, ani u něj však popis cílového stavu neuvádí, jakým způsobem by předkladatel volil kritéria pro hodnocení jeho naplnění. Ne vše, co je rychlejší, je lepší a pro společnost jako celek v různých časových horizontech přínosnější. Kritéria pro hodnocení nebo sledování ukazatelů, které si předkladatel vymezil, jako např. stabilita záměrů a dostupnost a přesnost údajů o území, zpráva RIA neuvádí.

Variety řešení a jejich dopady

Kap. 2, 3 a 4 jsou věnovány variantám řešení a jejich dopadům, přičemž problematika je členěna do následujících celků:

- a) institucionální změny
- b) změny v oblasti územního plánování
- c) procesní změny v povolovacím procesu – jedno rozhodnutí
- d) změny stavebního hmotného práva
- e) změny v soudním přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů

a) Institucionální změny

V části věnované definici problémů spojených se současnou institucionální strukturou PK RIA upozorňuje na skutečnost, že vyjmenovaná nejčastější pochybení stavebních úřadů – délka řízení a nedodržování zákonných lhůt, neřešení stavební nekázně a černých staveb, tolerování nepovoleného užívání staveb a neprovádění výkonu rozhodnutí nelze přičítat současné struktuře. Je na místě upozornit, že např. neprovádění výkonu rozhodnutí je v mnoha případech zapříčiněno tím, že příslušná obec velmi zvažuje, zda výkon rozhodnutí financovat a podstoupit riziko nevymožení vynaložených finančních prostředků na vlastníkovu nemovitosti. Možný nedostatek kvalifikovaných úředníků pro výkon správních agend v územním rozhodování a stavebním řízení, který může být jednou z příčin zmiňovaných nedostatků, institucionální změna sama o sobě nevyřeší – při současné míře nezaměstnanosti již několik let trvá stav, kdy úřady nejsou atraktivním zaměstnavatelem např. pro absolventy s právnickým či technickým vzděláním, část úředníků může kdykoli odejít do penze, čímž by se stav zhoršil apod. Příprava a zapracování nových úředníků je otázkou let, nikoli měsíců.

Předkladatel navrhuje tři varianty:

Varianta 0 – zachování současného stavu

Varianta 1 – ponechání stavebních úřadů, úřadů územního plánování a vyvlastňovacích úřadů aj. v přenesené působnosti obcí a krajů, vytvoření generální stavební inspekce, která bude kontrolovat stavební a územní řízení

Varianta 2 – nová soustava státní stavební správy, v čele by stál Nejvyšší stavební úřad

Předkladatel slovně rozebírá možné riziko odlivu některých úředníků z důvodu nižšího platového ohodnocení v nové soustavě s tím, že očekává problémy především u krajů a velkých měst. Předpoklad, že problém by u menších měst nenastal, není datově ničím podložen, nelze tak vyloučit i opačnou možnost, tedy že i v menších městech může nastat problém s přechodem zkušených úředníků, kteří by mohli najít uplatnění na místech v odborech investic, rozvoje apod.

V části nákladů u oblasti dotčených orgánů předkladatel uvádí, že nelze předpokládat, že by situace, kdy se dotčené orgány nestihnou vyjádřit, a tím de facto vysloví souhlas, i když by se jinak vyjádřily negativně, nebude častá. Ze zprávy RIA není zřejmé, z jakého důvodu předkladatel nezohlednil možnost korupčního rizika, kdy pozdržení vydání stanoviska by znamenalo možnost stavby např. pro velkého developera. Dopady takového postupu do měst a krajiny mohou být nesporné.

Dále předkladatel podrobněji nerozebírá možné náklady plynoucí z náhrad případných škod, pokud by stavební úřad vyhodnotil dvě protichůdná stanoviska nesprávně, ze zprávy RIA není zřejmé, jaká osoba by byla za takovou škodu odpovědná. Z textu není jasné ani to, jakým způsobem by předkladatel chtěl zajistit, aby na stavebních úřadech pracovali „*odborníci, kteří se nebudou bát rozhodnout*“. Předkladatel zcela rezignoval na kvantifikaci této kategorie nákladů, ačkoli může být podle názoru PK RIA zásadní.

Předkladatel jako jeden z přínosů uvádí vyšší kvalifikaci úředníků, nevysvětluje však, proč není možné docílit vyšší kvalifikace i u varianty 0 či varianty 2. U zlepšení koordinace a komunikace předkladatel neuvádí, co z takového zlepšení poplyne pro stavební řízení, tj. zda ovlivní jeho délku, přesnost, spolehlivost, předvídatelnost pro úřady/účastníky či další faktory. PK RIA postrádá vyhodnocení přínosů pro účastníky řízení.

V části věnované elektronizaci agendy stavebních úřadů se předkladatel nezabývá analýzou stavu, kdy by došlo k elektronizaci a jednotnému vybavení při současné struktuře. PK RIA obdobnou analýzu postrádá i pro požadavek na zlepšení jednotného know-how úředníků a jejich metodického vedení.

PK RIA upozorňuje, že po vypořádání připomínek přetrvává rozpor s Ministerstvem vnitra, které odhaduje jednorázové náklady 4,5krát vyšší než předkladatel (str. 344 rozpory k RIA) tj. asi 900 mil. Kč oproti 200 mil. Kč, o 1,2 mld. Kč odhaduje vyšší i každoroční náklady na provoz oproti současnému stavu, který činí 2,4 mld. Kč, tj. 3,6 mld. Kč oproti 1,4 mld. Kč, které uvádí předkladatel. Rozdíly v odhadech dvou klíčových resortů jsou velmi výrazné, předkladatel by měl jeho vysvětlení věnovat zvýšenou pozornost.

Věcný záměr zákona se soustřeďuje na procesní záležitosti, aniž by se zvláště zabýval věcnou podstatou a smyslem stavebních řízení a územního plánování, důvody, proč jsou zákonem upravovány. Tomu odpovídá i přístup k formulaci problému/problémů, které jsou pojaty úzce procesně. Takto formulované popisy problému/problémů neumožňují ani realisticky navrhovat jednotlivé varianty řešení, ani uvažovat o tom, jak budou jednotlivé, a to i jen procesní návrhy, v praxi vůbec fungovat, a zvláště pak jaké dotčené skupiny a jakým způsobem budou návrhy nové legislativy ovlivněny. Z hlediska obecných požadavků RIA to znamená, že

- zpráva RIA se vůbec nezabývá tím, jak se budou navržené procesní změny v praxi uplatňovat,
- nezabývá se tím, jaké druhy nákladů a přínosů vyvolají či mohou vyvstat a v jakém rozsahu (byť i jen kvalitativním),
- neuvádí, jaké budou důsledky/dopady navržených změn při reálném uplatnění ve stavebním a územním řízení.

Příklad: Situace, kdy dotčený orgán musí vydat vyjádření do určité lhůty, kterou nebude možné prodloužit, resp. v případě, kdy stanovisko nevydá, bude se uplatňovat fikce souhlasu. Zvláště ve složitých případech, kdy je třeba koordinovat zájmy více subjektů (veřejných i soukromých)

a zvažovat různé, často proti sobě stojící požadavky či veřejné zájmy, a toto zvážení má nutně individuální povahu a nelze je řešit obecným odkazem na legislativu daný zájem ochraňující, ani na jejím základě smysluplně vydat obecný požadavek v daném konkrétním případě, nelze vyloučit, že nastane jedna z dvou následujících situací:

- stanovisko stavebního úřadu či úřadu územního plánování v daném konkrétním případě bude buď obsahovat neřešitelné rozpory, tj. proti sobě jdoucí požadavky na stavebníka, vyplývající z určité legislativy, a stavebník bude formálně žádán vyhovět nesladitelným požadavkům, což povede k jeho nižší právní jistotě a z toho plynoucím zvýšeným nákladům
- stanovisko úřadu v daném konkrétním případě sice bude vnitřně logicky bezrozporné, ale vzhledem k tomu, že v dané krátké době nebude možné dobře sladit různé veřejné zájmy či zájmy soukromé, bude toto stanovisko napadeno jednou či více stranami, jichž se dotýká.

V obou výše uvedených případech nejen že se nezvýší právní jistota, nýbrž se sníží, ale zároveň se ve skutečnosti bude řízení (a povolovací proces) protahovat proti současnému stavu, bude růst počet soudních sporů, které budou řešeny, podle dosavadních zkušeností, zdlouhavě, a v důsledku toho porostou náklady státu i náklady soukromých subjektů, s nepřímým důsledkem růstu makroekonomických ztrát.

Podobných situací, které nezohledňují skutečný stav a možnosti, a proto ani nemohou zohledňovat skutečné náklady či přínosy a navzájem je zvažovat, prostě proto, že se jimi vůbec nezabývají a neidentifikují je, je ve zprávě RIA celá řada.

Náklady přesunu staveních úřadů z obcí na samostatné stavební úřady jsou přijatelně vyčísleny. Ovšem časové náklady s těmito cestami spojené (a pro mnoho účastníků je ztráta času mnohem více než jen peníze za autobus či benzin do auta) jsou opomíjeny. Přínosy či případné náklady této změny pro různé strany nejsou popsány.

Další části, jako je elektronizace stavebních řízení/úřadů mají mnohdy charakter spíše obecných tvrzení, bez podpory argumentace daty.

b) Změny v oblasti územního plánování

Definici problému předkladatel uvádí výčtem tvrzení bez souvislostí, bez uvedení příčin, bez vysvětlení, proč se jedná o problémy a co způsobují. Nelze tak hodnotit smysluplnost navrhovaných variant, ani posoudit, zda problémy odstraňují, či nikoli.

Jako cíl předkladatel uvádí zefektivnění a zrychlení povolovacího procesu a zajištění kvality procesu územního plánování. PK RIA považuje za velmi důležité i v této části upozornit na fakt, že cílem územního plánování a stavebního řízení nemůže být rychlost povolování staveb sama o sobě, ale kvalita a vyvážení různých, často rozdílných zájmů v území, jejich koordinace, zvážení vzájemných pro a proti, nastavení podmínek pro využití území, lokalizaci staveb a ochranu zájmů různých skupin. Důležitá je tedy kvalita územního rozhodování, rychlost je pouze jednou z částí kvality rozhodování o území.

Struktura kapitol by mohla být přehledněji číslovaná (střídá se pořadí podle písmen a čísel, kap. 2 3 je jedna kapitola?, stať 2 – 3 představuje převážně popis problému, v kap. 4 jsou uváděny náklady).

PK RIA vyslovuje názor, že pro posouzení vhodnosti variant jednotlivých parametrů stavebního zákona nelze vycházet pouze z kritéria nákladů, ale z celkového hodnocení nákladů a přínosů (princip cost-benefit analysis), přičemž kategorie posuzovaných nákladů i přínosů je pro účel posouzení variant nutno podrobněji specifikovat a zahrnout i efekty ochrany veřejného zájmu (životní prostředí) i práv vlastníků.

V této souvislosti PK RIA konstatuje celkové zaměření předloženého věcného záměru zákona na dílčí parametr - rychlost procesu stavebního řízení. Prostorové plánování však zahrnuje více fází a krokem stavebního řízení končí. Podrobnější analýza vybraných typických případů by poskytla podklady o tom, zda mnohé problémy (a zpoždění) by nebylo možné eliminovat třeba změnami nelegislativního charakteru již ve fázi územního plánu včetně procesů vyvlastňování.

Přezkum účinnosti regulace navrhuje předkladatel v periodě tří let, chybí zpřesnění indikátorů, které by se měly sledovat, a to s akcentem i na ochranu veřejných zájmů, ne pouze na rychlost.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

- 1) Analýza problému je zaměřena na procesní záležitosti a rychlost stavebního řízení – tedy dílčí výsek z celkové problematiky;
- 2) Posouzení variant se soustřeďuje na kritérium nákladů státu, náklady jiných subjektů zpravidla opomíjí, přínosy pak uvádí často jen v abstraktní rovině a deklaratorně. Princip porovnání nákladů a přínosů, který je podstatou a nejdůležitější součástí RIA, není dodržen; toto porovnání chybí, a proto si nelze učinit představu o tom, zdali je navrhovaná legislativa z pohledu nákladů a přínosů spíše přínosná nebo spíše zatěžující a přinášející více nových obtíží než řešení stávajících.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu věcného záměru stavebního zákona přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D., Mgr. Martina Vránová

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise