



V Praze dne 23. července 2020  
Čj.: 563/20 a 564/20

## Doplnění stanoviska

k návrhu stavebního zákona  
a

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona

---

### Doplnění stanoviska PK RIA ze dne 18. června 2020

PK RIA vypracovala stanovisko k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) k uvedenému materiálu v eKLEPu s datem 28. května 2020 (viz Příloha).

Dne 12. července 2020 obdržela PK RIA od zpracovatele RIA – společnosti EEIP - přepracovanou ZZ RIA, k níž se níže vyjadřuje.

PK RIA při formulaci doplnění stanoviska vycházela ze znění návrhu stavebního zákona vloženého do eKLEPu dne 28. května 2020.

PK RIA velmi oceňuje úsilí zpracovatele o přepracování ZZ RIA a komunikaci se členy PK RIA s vysvětlením filosofie doplnění ZZ RIA.

### Ke Shrnutí ZZ RIA

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

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

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

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

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

## **K vlastní závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace**

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

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

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

PK RIA vyslovuje názor, že digitalizace sama o sobě nemusí přinést pozitivní změny v procesu povolování staveb. Koncept digitalizace, v obecné rovině a vzhledem k trendům ve správě státu představuje rozsáhlou změnu, která, vzhledem ke komplexitě stavebního práva bude klást značné nároky na zúčastněné strany – a to nejen na úřady, ale také další účastníky stavebního řízení, jimž má stavební právo sloužit a jejichž práva má chránit. Koncept digitalizace předpokládá, že se změní povaha vyjádření dotčených orgánů a tato změna bude vyvážena transparentností, tedy tím, že všechna vyjádření budou v okamžiku vložení do systému (nějakého) veřejná a okamžitě dostupná – tudíž přístupná kontrole veřejnosti. Tento koncept – přestože zajímavý – je založen na obecném zdůvodnění, resp. přesvědčení o fungování digitalizace a její souvislosti s transparentností. Jeho praktické uplatnění, a to zejména v českých podmínkách – ve smyslu stejné nebo lepší ochrany veřejných a soukromých zájmů a hledání jejich rovnováhy – však v ZZ RIA není příliš podpořeno argumenty. Lze patrně – opět v obecné rovině – argumentovat, že bez ohledu na zveřejnění může i nadále docházet k jednání, které nebude z výsledných stanovisek a rozhodnutí dostatečně patrné, podobně jako zákon o svobodném přístupu k informacím nezabránil nežádoucímu jednání při rozhodování úřadů. Digitalizace a plné zveřejnění všech stanovisek, rozhodnutí a zachování jejich stopy v příslušném systému (bude něco takového?) patrně situaci zlepšit. **Klíčovou otázkou pro ZZ RIA, která však není dostatečně zodpovězena či odpovědi nejsou dostatečně podloženy, je otázka, zdali změna povahy vyjádření dotčených orgánů a současně digitalizace nevyhýlí rovnováhu při ochraně oprávněných zájmů.**

Vypracovali:

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

Mgr. Martina Vránová

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

v. r.

předsedkyně komise

# Příloha: Stanovisko PK RIA ze dne 18. června 2020

## I. Úvod

Ministerstvo pro místní rozvoj předkládá vládě návrh **nového stavebního zákona** na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2020 a v návaznosti na usnesení vlády č. 448 ze dne 24. 6. 2019, kterým vláda schválila věcný záměr nového stavebního zákona a vymezila základní zadání nové právní úpravy spočívající zejména ve:

- snížení administrativní zátěže související s územní přípravou, umístováním, povolováním a užíváním staveb,
- dosažení maximální možné integrace dotčených orgánů do nově zřizované soustavy státní stavební správy.

PK RIA (Pracovní komise pro hodnocení dopadů regulace Legislativní rady vlády) se ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA) vyjádřila ve svém stanovisku 24. května 2019.

PK RIA obdržela požadavek k projednání per rollam dne 9. června s termínem vypracování stanoviska do 17. 6. 2020. Vzhledem ke komplexnosti materie byl pro PK RIA tento krátký časový rámec více než limitující.

Zpráva RIA doznala oproti RIA k věcnému záměru zákona změn, mimo jiné i v návaznosti na předchozí vyjádření PK RIA, ale nepochybně také kvůli změnám v návrhu zákona samotného. V každém případě byly do RIA doplněny části, které přímo reagují na některá doporučení předchozího stanoviska PK RIA.

PK RIA upozorňuje na:

- nejasnosti v dokumentech předložených k posouzení, kdy např. část Zprávy RIA k územnímu plánování neodpovídá poslední z mnoha verzí návrhu zákona, a to ponechání OSÚ na ORP a ÚÚP a ÚP na krajské úrovni,
- skutečnost, že předkládané znění návrhu zákona je velmi odlišné od znění, které bylo předmětem meziresortního připomínkového řízení.

## II. Připomínky a návrhy změn

### **Definice problému (kap. 1.2)**

Předkladatel popisuje podrobně současný stav ve stavebnictví ČR. Konstatuje: „Z analýzy vyplývá *jednoznačný a dlouhodobě klesající trend počtu vydaných stavebních povolení.*“ Není však uveden údaj o počtu podaných žádostí o stavební povolení. Právě neúspěšnost či dlouhé vyřizování žádostí o stavební povolení by mělo být důležitým parametrem efektivnosti povolování staveb.

Vlastní stať Definice problému je argumentačně postavena na modelu multiplikačních efektů stavebnictví: „*jeden investovaný milion do výstavby zvýší domácí produkci o 1,88 – 2,4 mil. Kč dle kategorie stavby*“ (str. 19). Ztráty z oddálení realizace stavby mají v tomto modelu významné dopady na ekonomiku. Předkladatel uvádí, že největší ztráty způsobují problémy ve fázi územního řízení a výkupu a vyvlastnění pozemků (obojí přibližně 40 %). Pro všechny tyto údaje je uváděn jako zdroj EEIP, propočty tedy nebyly podrobeny nezávislé expertní diskusi.

Předkladatel uvádí důležitá data získaná ze SW VITA ohledně délky řízení u SÚ. Nejkratší dobu trvá průměrně kanalizační přípojka (26 dní), nejdelší novostavba bytového domu (113 dní), přičemž průměr pro novostavbu RD činí 45 dní. Přerušeno je 2,5 % řízení. V modelovém případě RD jsou na získání stanovisek vyčleněny dva měsíce.

Celková suma přínosů ze zkrácení povolovacího procesu je předkladatelem propočtena ve výši 7,1 mld. Kč (ročně?). Výčet konkrétních problémů spojených s oddalováním realizace výstavby doplnil předkladatel o výsledky šetření s využitím údajů od téměř 350 stavebních úřadů. Citovaný Kontrolní závěr z kontrolní akce NKU - Výstavba a modernizace silnic I. tříd, 18/21 (viz Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 18/21 konstatuje: *Hlavní příčinou prodlužování přípravy staveb byly*

*problémy ŘSD spojené se získáváním územních rozhodnutí, majetkoprávním vypořádáním pozemků a získáváním stavebních povolení.*

Na str. 31 ZZ RIA a dalších jsou popsány problémy dle jednotlivých věcných okruhů. Problémy v oblasti územního plánování jsou vyjmenovány na str. 37 – 38), problémy v povolování staveb jsou konstatovány na str. 44 – 45, problém podjatosti je popsán na str. 46 - 47.

V kap. 1.2 je tedy především popsán význam stavebnictví, dopady průtahů povolování a na přibl. 3 stranách jsou výčtem uvedeny problémy. **Předkladatel se bezpochyby opírá o expertní názory, ale v textu RIA se nedovíme, jakým způsobem byly tyto názory získány (kolik respondentů, z jakých institucí apod.).**

Předkladatel uvádí, že míra regulace přímo ovlivňuje počet stavebních povolení a počet dokončených staveb, to dokládá mimo jiné vývojem počtu vydaných stavebních povolení za posledních deset let a orientační hodnotu povolených staveb. I když předkladatel uvádí, že od roku 2017 rozšířil okruh staveb, které nevyžadují stavební povolení, není zřejmé, jak byla tato skutečnost zohledněna při analýze vývoje číselných hodnot. Zásadním nedostatkem je, že předkladatel neposkytuje analýzu, jakou kauzální roli v tomto vývoji hraje přílišná délka souvisejících procesů na straně státu a jakou další faktory, zejména celková makroekonomická situace. Dále z uváděných závěrů NKÚ týkajících se výstavby a modernizace silnic I. třídy vyplývají další faktory, jako např. úsporná opatření způsobená krizí a související nutnost opakování správních řízení, problémy s majetkoprávním vypořádáním pozemků nebo pochybení na straně investora.

Správní řízení je podle předkladatele „komplikováno, ..., i pluralitou závazných stanovisek, jimiž jsou stavební úřady vázány, která vydává více než 40 dotčených orgánů (DO) a přezkoumávají je nadřízené orgány těchto DO zcela mimo gesci stavebních úřadů a jejich nadřízených orgánů.“ Bohužel ale chybí analýza práce a postupů jednotlivých DO.

K tomu předkladatel uvádí: *Žádným jednoduchým a nadměrně administrativně nezatežujícím způsobem nelze zmapovat, jak dlouho potenciální žadatel např. získával potřebná stanoviska od dotčených orgánů před podáním žádosti, jak dlouho po vydání rozhodnutí stavebního úřadu běžela odvolací řízení, v kolika kolečkách, následné žaloby apod.*

Není tedy zřejmé, která stanoviska jsou „zodpovědná“ za prodlužování řízení. Dále předkladatel tvrdí, že v současnosti se jedná o „*administrativní systém, který většinu své energie spotřebovává na vedení a přezkumy.*“ Bohužel ale chybí dostatečná analýza v oblasti přezkumů a využívání opravných prostředků.

V rámci sekce Problémy jednotlivých okruhů by bylo vhodné doplnit jejich relativní závažnost zejména ve vztahu k hlavnímu cíli, tj. rychlosti řízení.

Zcela **chybí ex-post vyhodnocení změny**, kdy od 1. 1. 2018 účastníkem stavebního řízení není obecně osoba, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, tj. zejména občanská sdružení, resp. spolky chránící veřejné zájmy podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ohledně povolování staveb předkladatel uvádí jako problém administrativní náročnost. Bohužel chybí její analýza např. podle SCM (Standard Cost Model) OECD.

Jako důležitý se jeví problém vysoké míry nezákonnosti v rozhodování úřadů – podle dat za období 2012 - 2014 je méně než 50 % stavebních povolení napadených odvoláním potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích I. typu).

Problémy jsou popsány obecně, závažnost problémů ze Zprávy RIA není možné zjistit. Pro ilustraci PK RIA uvádí rozbor k části Územní plánování a Problém systémové podjatosti

Část Územní plánování:

- *„PÚR je nepřezkoumatelný dokument...nelze napadnout koncepční záměr stavby jako takový a posouvá tak možné právní střety se přesouvají na úroveň ZÚR a případně ÚP“*

Předkladatel neuvádí žádná data či příklady, které by dokládaly, že nepřezkoumatelnost PÚR je problémovým okruhem, ani jaký časový rámeček představuje posun na ZÚR a ÚP. Ze Zprávy RIA tak není možné zjistit závažnost problému.

- „*Postup pořizování ZÚR je časově náročný*“

Předkladatel v boxu 1 na str. 33 uvádí některé dílčí časové hodnoty, ale celkovou dobu pořizování ZÚR neuvádí, není ani zřejmé, zda se obecné tvrzení týká všech stavebních řízení, či jen části. Současně předkladatel upozorňuje, že „*od 1. 1. 2018 lze aktualizaci ZÚR pořizovat zkráceným postupem, kdy fáze projednávání a schvalování zprávy o uplatňování ZÚR je nahrazena rozhodnutím zastupitelstva kraje o pořízení aktualizace ZÚR a o jejím obsahu. Po vyhotovení návrhu aktualizace ZÚR se rovnou koná veřejné projednání.*“ Předkladatel se nezabývá otázkou, zda změna od roku 2018 přinesla pozitivní posun problému, případně v jaké míře.

- Možnost zrušení opatření obecné povahy v okamžiku, kdy je „*zajištěno financování záměru, pořízen určitý pozemek, připravené určitý projekt k vydání územního rozhodnutí...Tato skutečnost má negativní dopady na pravomocně neukončená územní řízení...V této souvislosti vznikají zejména investorům rozsáhlé škody.*“ Předkladatel neuvádí žádné konkrétní příklady ani výše škod, které hodnotí jako rozsáhlé. Ze Zprávy RIA není zřejmé, zda si předkladatel položil i otázku, zda uvedený postup neměl i nějaké pozitivní dopady a zda se na ni pokusil objektivně odpovědět. Současně předkladatel upozorňuje, že „*od 1. 1. 2018 lze změnu ÚP pořizovat zkráceným postupem...*“ Předkladatel se nezabývá otázkou, zda změna od roku 2018 přinesla pozitivní posun problému.

- Předkladatel vysvětluje pojem regulační plán a v závěru uvádí, že „*RP nelze nahradit územní rozhodnutí pro záměr, který podléhá posuzování vlivu na životní prostředí.*“ Ze Zprávy RIA není zřejmé, zda je toto podle předkladatele problém, či nikoli, ani jeho závažnost a pravděpodobnost jeho výskytu.

- V části 1.2.2.3.1.5 Stávající problémy územního plánování předkladatel uvádí problémy souhrnným výčtem. Např. „*není dostatečně využívána možnost koordinovat územní plánování na úrovni krajů...*“, z textu nelze zjistit, podle jakých kritérií předkladatel dostatečnost využití hodnotí a kde hledal, pokud hledal, příčiny popsání jevu, „*nízká míra digitalizace ÚPD vydané zastupitelstvem obcí před 1. 1. 2018 a obtížné zobrazování a čerpání dat v ní obsažených*“, z textu nelze zjistit, podle jakých kritérií předkladatel hodnotí míru digitalizace, obtížnost čerpání dat atd. Obdobně v rovině obecných tvrzení, které nelze přezkoumat, uvádí v části 1.2.2.3.1.6 Stávající problémy právní formy opatření obecné povahy a jejich přezkum soudem.

K problému systémové podjatosti:

Předkladatel na svých webových stránkách zveřejňuje Analýzu stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování. Data uvedená v těchto analýzách ilustrují, že tento problém činnost stavebních úřadů neparalyzuje, vyskytuje se v cca 0,02 % případů a má mírně klesající tendenci. Ve zprávě RIA předkladatel systémovou podjatost hodnotí jako zásadní. Uvedený rozpor Zpráva RIA neobjasňuje.

**Popis existujícího právního stavu** (kap. 1.3) a **identifikace dotčených subjektů** (kap. 1.4) odpovídají požadavkům Obecných zásad.

**Popis cílového stavu** (kap. 1.5) obsahuje obecný cíl (zkvalitnění a zrychlení povolovacích procesů staveb) a poměrně dlouhý výčet konkrétních cílů a operativních cílů.

Ke každému cíli by bylo vhodné doplnit příslušnou aktuální hodnotu (tj. baseline) tak, aby bylo možné sledovat jejich naplňování.

Zachováním adekvátní možnosti prosadit své zájmy všem dotčeným subjektům předkladatel navrhuje mj. monitorovat na základě výsledků procesních auditů o kvalitě výkonu přenesené působnosti v agendě územního plánování a stavebních úřadů.

K vyhodnocení operativních cílů doporučuje předkladatel sledování především délky přípravné fáze výstavby staveb. Předkladatel vychází např. u stanovení délky řízení u SÚ z dat ze systému VITA, se kterým ale nepracují všechny stavební úřady a MMR jej samo také nevyužívá. Předkladatel sám připouští, že „*výpovědní hodnota se odvíjí od pečlivosti, s jakou stavební úřady jednotlivé položky programu*“ (zřejmě) vyplňují – v textu chybí sloveso. Dále bylo využito údajů z tabulek od 350 SÚ. PK RIA považuje spolehlivost vstupních dat jako nezbytně nutnou podmínku pro správnost provedení analýz a správně provedené analýzy jako zásadní podkladový materiál pro rozhodování o významné změně v oblasti stavebního práva.

**Zhodnocení rizik** (kap. 1.6) se vztahuje k průtahům a složitosti povolování staveb.

#### K analýze problému a jeho příčin

PK RIA oceňuje úsilí zpracovatele RIA o argumentaci směřující k prezentovanému klíčovému problému – délka stavebního řízení. Klíčovým problémem RIA je, že **neuvádí a neanalyzuje příčiny skutečností**, které popisuje v definici/identifikaci problémů. RIA se zásadně zlepšila v tom, že uvádí příklady významných, mnohaletých zdržení při přípravě veřejných staveb či soukromých investičních projektů. Veřejné stavby ilustruje na stranách 30 - 31, kde jsou uvedeny výňatky ze zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu. Zde se mimo jiné uvádí, že příčinou dlouhé doby přípravy (veřejných, infrastrukturních, silničních) staveb jsou nedostatky v legislativě a novely, přijaté v minulosti se ještě nestihly projevit. Jestliže byly přijaty novely stavebního zákona pro zrychlení přípravy staveb veřejné infrastruktury, je nezbytným vstupem pro RIA nového stavebního zákona zpracování ex-post hodnocení dopadů změn přijatých v minulých letech. **Není představitelné, že bez vyhodnocení dopadů, účinnosti či neúčinnosti novel stavebního zákona přijatých v minulosti by bylo možné zodpovědně navrhnout nový stavební zákon**, přičemž nejsou k dispozici informace, co a proč v minulosti fungovalo a co nikoliv.

Dále se uvádí příklady jednotlivých staveb, které jsou uvedeny obecným tvrzením, že dlouhá příprava staveb na straně ŘSD byla způsobena obtížemi při získávání územních rozhodnutí, majetkoprávními vypořádáními a obtížemi při získávání stavebních povolení. Z RIA se však nedozvíme, jaké byly příčiny zmiňovaných obtíží. Pro ilustraci nedostatků RIA níže uvádíme možná (alternativní) vysvětlení, proč v případě staveb, které jsou v RIA uvedeny jako příklady, mohlo docházet ke zdržením. Netvrdíme, že naše vysvětlení jsou správná, i když je vyvozujeme z textu kontrolního nálezu, ale dobře ilustrují skutečnost, že RIA vysvětlení zdržení a příčin problémů zpoždování veřejných staveb neuvádí a naše vysvětlení nejsou v rozporu s jakýmkoliv tvrzením v RIA.

- Stavba I/14: Zdá se, že ŘSD vybralo trasu, s níž občané nesouhlasí. Patrně jde o problém NIMBY<sup>1</sup>, ale z textu RIA nebo KA 18/21 to není zřejmé. Bude řešením to, že se stavba postaví přes odpor občanů? Je nebo není odpor oprávněný? Jedná se o obstrukce nebo o oprávněné požadavky? To bohužel nevíme. Nelze odvodit či alespoň odhadnout, zdali jednotlivé, dále navrhované varianty řešení zlepší přijatelnost či možnost výstavby uvedené stavby, či nikoliv, a pokud ano, za jakých podmínek a na čí náklady.
- Stavba I/3: Zde se zdá, že řízení dospělo do stadia soudu. Podle nového zákona možná dospěje do stadia soudu dříve, neboť některé správní kroky se učiní rychleji a tudíž záměr se začne řešit soudně dříve. Pokud bude podobných případů více – protože se zrychlí správní procedury omezením možností odvolávat se – mohou být soudy zahlceny, projednávat případy ještě pomaleji, než dosud, a délka řízení se nezmění. Tuto úvahu zpráva RIA v žádné z variant neprovádí a potenciál nárůstu soudních sporů či nedostatečné kapacity soudů mezi identifikovanými přírůsky a náklady vůbec nezmiňuje.
- Stavba I/11: Pro RIA jsou z tohoto příkladu kritické odpovědi na otázky: Co je důvodem pomalého výkupu pozemků? Proč je nutné realizovat vyvlastnění? Je to proto, že majitelé nesouhlasí s cenou, nebo proto, že nechtějí vůbec prodat, nebo proto, že bez vyvlastňovacího

---

1 Nikoliv na mém dvoře – odmítnutí jakékoliv stavby v blízkosti vlastního majetku, bez ohledu na veřejnou prospěšnost či potřebnost.

řízení nemůže ŘSD reálnou cenu za pozemek vůbec nabídnout? Z uvedených otázek je dobře vidět, že RIA se příčinami vyjmenovaných problémů nezabývá. V návrzích variantních řešení tedy nemůže navrhnout řešení, která cílí na příčiny problémů (protože je nezná) a nemůže věrohodně argumentovat ve prospěch či neprospěch jednotlivých navrhovaných variant.

- Stavba I/12: Zdá se, že ŘSD neumí včas doplnit podklady, musí-li se mu lhůta prodlužovat. Čili příčinou zdržení je neschopnost ŘSD, což ovšem navrhovaný zákon vyřešit nemůže. RIA se tímto druhem příčin vůbec nezabývá, přestože – jak je zřejmé z dalších částí a statistik zprávy RIA (počet/podíl napadení rozhodnutí správních úřadů, počet/podíl úspěšných napadení) - je v určitém počtu případů tato kategorie příčin významná.
- Stavba I/46: Zdá se, že za chybu může nekvalitní práce státu, nikoliv předpisy či zákon samotný nebo další účastníci. Opět se jedná o situaci, kdy příčiny leží (mohou ležet) mimo oblast, kterou řeší nový stavební zákon. Z příkladu vyplývá, že v takových případech není řešení v legislativě, nýbrž v kvalitě výkonu státní správy. Zákonem navrhované úpravy v organizaci státní správy na úseku stavebního práva kvalitu neřeší per se, jen implicitně předpokládají, že při novém institucionálním nastavení se kvalita zvýší, což ovšem není podloženo argumenty a RIA toto téma neřeší.
- Stavba I/35: text kontrolní zprávy uvádí, že “bylo podáno odvolání a žaloba”. Pro pochopení příčin je ovšem třeba vědět, kdo odvolání a žalobu podal, zdali ŘSD povinný kompenzačními opatřeními, nebo někdo jiný, komu kompenzační opatření připadala nedostatečná apod. Pokud je podalo ŘSD, pak jde opět o nekvalitní práci státu, pokud někdo jiný, pak by patrně bylo řešením mnohem rychlejším a levnějším souhlasit s nákladnějšími kompenzačními opatřeními a provést je, než se soudit a řízení protahovat. Opět se tedy zdá, že za průtahy si může stát sám, nikoliv neosobní vliv “špatné legislativy ve stavebním právu”.
- Stavba I/35 druhá část: zde se uvádí průtahy a obtíže vykupování/vyvlastňování pozemků způsobené exekucemi, dědickým řízením a dvojím vlastnictvím. Ze zprávy RIA se nelze dovědět, zdali budou tyto komplikace novým stavebním zákonem vyřešeny. Pokud ne, na situaci se nic nezmění a zákon necílí a nemůže cílit na příčiny problému. Pokud budou problémy novým zákonem vyřešeny, nedojde k ohrožení vlastnických práv, která jsou základem právního státu? Stavební zákon by patrně neměl řešit záležitosti exekuce, dědictví nebo duplicitu vlastnictví účelově, pouze kvůli stavbám.

Zprávu RIA je nutno vysoce ocenit za uváděné příklady, neboť jsou velmi ilustrativní, ukazují se na nich mnohé problémy. Škoda, že zpracovatelé nešli o krok dál a na těchto ilustrativních příkladech neuvádějí, jak by je nový stavební zákon řešil rychleji, resp. že alespoň neuvádějí příčiny výše uvedených problémů. Na str. 31 zprávy RIA dole se uvádí, že “nelze provést přesnou statistickou analýzu celého procesu...”. To je pochopitelné a přijatelné. Kvalitativní analýzy – tedy jakési kazuistiky – by však mělo být možné udělat. A na nich ilustrovat, v čem a jak je nefunkční zákon, v čem a jak je nefunkční státní správa, co jiného případně nefunguje tak, jak by mělo. Jinak je obtížné zkoumat, zdali navržený zákon situaci změní či nikoliv, protože nevíme, do jaké míry míří na příčiny, a nelze ani spekulovat o cestách, jak budou nová ustanovení obcházena (např. obstrukčními stěžovateli/odvolavateli), ani zdali nebudou působit negativně na některé jiné chráněné veřejné zájmy. V tomto směru RIA neumožňuje najít odpověď na otázky, jaké budou dopady navrhovaného nového stavebního zákona, a takové odpovědi zpráva RIA také nenabízí.

Na str. 37 - 38 zprávy RIA jsou uváděny stávající problémy územního plánování. Zdá se, že uvedené problémy územního plánování nesouvisí s délkou územních řízení a nezpůsobují ji. Pokud ano, není to z textu RIA zřejmé a není to zde výslovně uvedeno. Problémy zde uváděné opět, jako v případech výše, nemají identifikovány příčiny, není zřejmé, proč nastávají. Je tedy docela dobře možné, že novela zákona požadované změny nemůže přinést. Tušená povaha problémů, které s délkou řízení souvisí jen nepřímo, to naznačuje. Ze zprávy RIA však není možné učinit žádný závěr, neboť neobsahuje potřebné informace.

Na str. 39 se uvádějí problematiku okruhu soudního přezkumu ÚPD (územně plánovací dokumentace) v právní formě opatření obecné povahy (OOP). Tato vysvětlení jsou dobrá, rozhodně se jedná o argumentaci v logice RIA. Jde však rovněž o argumentaci týkající se výkonu práva v ČR, a tudíž pro RIA jde o argumentaci důležitou, na níž je však obtížné stavět argumentaci další bez toho, že by se činil dosti podrobný právní rozbor. Nelze vyloučit, že uvedené situace

popisují problém, kdy je narušena právní jistota soukromých či veřejných subjektů, v jejímž důsledku mohou tyto subjekty vynakládat náklady marně. Avšak i za těchto okolností je jedním z možných vysvětlení to, že už původní OOP je takového charakteru, že porušuje některé chráněné zájmy (zjednodušeně řečeno OOP je špatné), ale přijde se na to až při soudním přezkumu. Z hlediska RIA pak jde o situaci porovnávání dvou „zel“, tedy zdali je horší narušení právní jistoty v situaci, kdy se mají chránit oprávněné zájmy jiných subjektů nebo je horší omezit jinak chráněná práva kvůli udržení právní jistoty. Mohlo by se zdát, že tímto směrem by měla být vedena argumentace RIA. Vzhledem k individuální povaze takových případů, což zdůrazňuje i zpráva RIA v úvodních kapitolách, však jiné než soudní řešení patrně není možné, neboť jen soud může přezkoumávat, posuzovat a vážit rizika porušení těch či oněch práv a jistot. Z hlediska RIA jde tedy o abstraktní úvahy, které nepřinášejí nové či užitečné informace o tom, jaké budou náklady a přínosy nového stavebního zákona.

V obecnější rovině lze říci, že z mnoha příkladů, argumentů či statistik ve zprávě RIA se zdá vyplývat, že problémem není ani tak legislativa samotná, ale nízká kvalita výkonu státní správy v oblasti územního plánování a povolování staveb. Lze pochybovat, zdali novela tento typ nedostatků může vyřešit. Zpráva RIA odpovědi nenabízí, přestože by měla – ve formě vyhodnocení a posouzení nákladů a přínosů. **Zpráva RIA tudíž neodpovídá na klíčové otázky, zdali je nová právní úprava potřebná, a pokud ano, zdali se jedná o právní úpravu navrženou správně a tak, aby cílila na příčiny současných problémů.**

Na str. 46 se jako problém uvádí „...segmentace stavebního řízení...“. Čili problémem je vydávání povolení po částech (a tudíž nekoordinovaně, bez ohledu na vztah jednotlivých částí), protože stát neumí z různých důvodů připravit stavbu vcelku – z textu RIA vyplývá, že na rozdíl od soukromých investorů, kteří to patrně zvládají. Řešením však v tomto případě je zlepšit výkon práce státu a naučit se připravovat stavby ve velkých celcích, případně napřít úsilí o změnu tam, nikoliv do změny stavebního zákona, který zjevně v tomto případě není problémem.

Koncepční problém RIA, který byl komentován už v předchozím stanovisku, však zůstává. RIA (podobně jako návrh zákona) vychází z implicitního předpokladu, že zvýšené náklady související s průběhem územního plánování, územního řízení a povolování staveb jsou dány jejich přílišnou délkou a některých případech také nižší právní jistotou investorů. Toto konstatování však není podloženo argumenty a identifikací kauzálních souvislostí.

**Návrh variant řešení** a vyhodnocení nákladů a přínosů varianty (spojené kapitoly 2 a 3) jsou členěny do 6 okruhů; na něž navazuje návrh řešení (kap. 4).

### **K analýze dopadů variant a navrhovaných řešení**

Zpráva RIA opomíjí klíčové hodnocení důsledků rekonstrukce stavebního práva. Klíčovými důsledky, které RIA nemůže nehodnotit, jsou důsledky pro ochranu veřejných a soukromých zájmů, které jsou, kromě stavebního zákona, chráněny mnoha dalšími zákonnými normami, počínaje ústavou (např. ochrana majetku). I když je zřejmé, že pomalá řízení způsobují hospodářské škody, smyslem stavebního práva není jen umožnit stavět vždy a rychle, nýbrž vyvažovat různé zájmy soukromé a veřejné, z nichž zájem na určité stavbě je vždy jen jedním z mnoha. Klíčovým požadavkem na RIA ke stavebnímu zákonu, ovšem nesmírně náročným, je posoudit, přinejmenším kvalitativně, neboť kvantitativním způsobem to patrně není možné, dopady na zájmy veřejné i zájmy soukromých subjektů, které musí být ochráněny. Ústřední otázkou, která má být rozpracována do dílčích otázek a postupně zodpovídána tedy je, jak se změní postavení různých veřejných a soukromých subjektů (typů subjektů) v případě nové právní úpravy, za jakých okolností, jakým způsobem a jak moc budou (chráněné) zájmy různých typů subjektů ovlivněny pozitivně nebo negativně. **V celé RIA zcela chybí jak popis, tak argumentační linie, které by se zabývaly potenciálními přínosy a náklady změny rovnováhy při ochraně veřejných a soukromých zájmů v důsledku nového stavebního zákona. To je hlavní a nejdůležitější nedostatek zprávy RIA.**



Výše popisovaný nedostatek RIA, který je patrný vůbec v koncepci zpracování RIA lze ilustrovat následovně. Častá rozpornost požadavků různých dotčených orgánů, složitost jednání při vypořádávání stanovisek a hledání, jak rozporné požadavky sladit, což je v RIA do určité míry zmiňováno jako součást problému, jsou přirozenou a nutnou součástí všech procesů počínaje územním plánováním a povolováním staveb konče. Problémem však není rozpornost, protichůdnost či složitost stanovisek dotčených orgánů, a pokud je RIA považuje za problém jako takové, jedná se o nepochopení smyslu stavebního práva a cílů RIA. V případě stanovisek dotčených orgánů může být problémem špatná kvalita, nedostatek ochoty či kompetencí státních orgánů o nich jednat a obecně obtíže orgánů veřejné správy při hledání kompromisu.

**Ve variantách řešení** se jen opakují “problémy” vypočítávané dříve, avšak opět bez uvedení příčin. Proto nelze varianty posuzovat, protože nelze zjistit, zdali varianty řešení, které jsou navrhovány, dávají smysl z hlediska problémů a jejich příčin, ani nelze zjistit, zdali vedou k řešením, která jsou z hlediska nového stavu dosažitelná či jenom žádoucí.

**Identifikace nákladů a přínosů** i následující porovnání nákladů a přínosů jsou udělány pečlivě, srozumitelně a v některých případech (např. digitalizace stavebního řízení, struktura orgánů územního plánování a stavebních úřadů) velmi podrobně. Administrativní náklady či náklady na elektronizaci se zdají být správné. Z pohledu RIA to však vlastně není příliš důležité, protože z hlediska dopadů regulace jsou administrativní náklady jen jednou ze součástí nákladů a nelze určit ani odhadnout, zdali se z hlediska celkových nákladů jedná o náklady významné nebo nevýznamné.

Předkladatel uvádí, že *„Při společné implementaci všech těchto kroků společně pak lze předpokládat, že se povolovací proces zkrátí z průměrných 5,4 let na maximálně průměrně 1 rok včetně soudního přezkumu.“* Není však zřejmé, jak k tomu zlepšení kromě změn závazných lhůt přispějí navrhovaná opatření. Chybí vyhodnocení některých variant (kombinací opatření) např. plná digitalizace bez vytvoření NSÚ.

V oblasti D. Procesní aspekty chybí vyhodnocení dopadů změny, že u většiny DO (vyjma vyjádření památkových úřadů) dojde ke změně statutu závazných stanovisek na vyjádření. Chybí posouzení dalších variant např. posouzení varianty, kdy by byly stanoveny zkrácené lhůty pro vyjádření DO bez integrace.

**PK RIA upozorňuje obdobně jako ve stanovisku k věcnému záměru zákona, že kladení důrazu na rychlost s sebou může nést i negativní dopady např. v oblasti ochrany veřejných zájmů a jejich koordinace, pro rozhodování o tom, které zájmy budou potlačeny a které upřednostněny na úkor či ve prospěch jiných.** Ne vše, co je rychlejší, je lepší a pro společnost jako celek v různých časových horizontech přínosnější.

Jedním z cílů má být podle předkladatele omezení možnosti korupčního prostředí. PK RIA upozorňuje, že formulace řady ustanovení návrhu zákona je konstruována abstraktně s možností vícero interpretací. Např. při vážení a porovnávání veřejných zájmů bude vždy záležet na správním uvážení stavebního úřadu, respektive jednoho superúředníka, jak danou věc posoudí.

Zpráva RIA neobsahuje analytické vyhodnocení zásahu do současného systému organizace veřejné správy, zejména v oblasti rozsahu převodu agend jednotlivých dotčených orgánů a s nimi související delimitace zaměstnanců. Pokud chybí jednoznačné vymezení skupin, které by měly být delimitovány, nelze náklady a přínosy vyhodnotit.

**Přezkum účinnosti regulace** je navržen kompetentně, zodpovědně a pravděpodobně ve správných časových intervalech. Pokud bude v intencích popsaných v RIA skutečně prováděn – a to bude vyžadovat ex-post RIA – pak by měl dát přinejmenším přibližnou odpověď na to, zdali je nový stavební zákon účinný nebo ne.

Navrhované ukazatele rámcově odpovídají stanoveným cílům. Nedostatkem, stejně jako u Věcného záměru, je chybějící zpřesnění indikátorů, které by umožnily sledovat ochranu veřejných zájmů. Předkladatel uvádí, že bude navrženo v součinnosti s DO (dotčenými orgány).

## Poznámky ke shrnutí závěrečné zprávy:

### Ad 3.1

- Nákladové položky jsou uvedeny, nicméně chybí údaje/odhady, zda celkově půjde o řešení nákladově neutrální, či zda dojde ke zvýšení/snížení výdajů veřejných rozpočtů;
- Náklady na spisovou rozluku jsou odhadovány v řádech desítek milionů a její dokončení se indikuje v roce 2023; nicméně dle Ministerstva vnitra, které má tuto agendu v gesci, jde o velice podhodnocený odhad (s ohledem na nutnost digitalizace spisů), přičemž odhad nutné doby je 15 let;
- Nejsou zahrnuty náklady spojené s ukončením pracovních poměrů stávajících zaměstnanců (odstupné).

### Ad 3.3

- Není zohledněno období „náběhu“ nové právní úpravy, kdy lze očekávat zpomalení řízení (seznamování se s novou právní úpravou jak na straně stavebníků, tak na straně úřadů); lze též očekávat, že před nabytím účinnosti bude snaha vyřídit toho co nejvíce podle dosavadní právní úpravy (která je známá); viz přijetí nové úpravy v oblasti veřejných zakázek (2016).

### Ad 3.4

- Obce již dnes jen velmi obtížně personálně zabezpečovaly své stavební úřady, neboť konkurence zaměstnavatelů na trhu práce je vysoká (jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru). Lze očekávat, že v souvislosti se vznikem nových pracovních míst ve veřejné správě tato konkurence ještě vzroste – obce tak budou muset vynaložit více prostředků na udržení stávajících zaměstnanců, nebo o ně přijdou.

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

Předložená zpráva RIA k návrhu zákona představuje materiál usilující o postižení velmi komplexních a komplikovaných souvislostí. Předkladatel se zaměřil především na problematiku délky řízení.

- 1) Analýza problému se vztahuje především na konstatování faktů o délce řízení. Vzhledem k rozsahu a komplexnosti souvislostí tento model představuje zjednodušený obraz. Pomíjí příčiny v oblasti nedostatku kvalifikovaných pracovníků na stavebních úřadech vůbec, slabé metodické vedení ze strany MMR a dalších ústředních správních orgánů a de facto nenastartovaný proces digitalizace stavebního řízení.
- 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.
- 3) Návrhy řešení jsou spojeny s důrazem na rychlost řízení a procesů obecně, ale pomíjí (mnohdy obtížně eliminovatelné) transakční náklady spojené s ochranou veřejných zájmů, s tzv. zvažováním protichůdných zájmů a jejich koordinací.

## **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 stavebního zákona přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.  
Ph.D., Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, PhD,  
prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.,  
Mgr. Martina Vránová

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