

## **Ministerské sliby naprázdno. Integrace stavebního řízení ani lepší územní plánování v novém stavebním zákoně nebude**

Praha, 22. 2. 2023 Platforma pro zdravý stavební zákon zásadně nesouhlasí s návrhem novely stavebního zákona od Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), který nepřináší opakovaně slibovanou integraci a oblast územního plánování i přes dřívější dohodu a závazky neřeší vůbec. Návrh MMR nenaplní ani politickou shodu na procesní integraci úkonů pro povolování staveb ve smyslu: pokud je možné integrovat, pak je povinnost integrovat.

Poté, co MMR ve druhé polovině roku 2022 předložilo široce kritizovaný návrh změn stavebního zákona a následně oznámilo pokus vlastní návrh znovu upravit, čelí nyní ministerstvo další ostré kritice. I přes sliby z prosince 2022 totiž ani nový návrh, připravený ministerskými úředníky za zavřenými dveřmi a bez odborné diskuse s experty, změnu nepřináší. Nepočítá se s efektivní integrací řízení a změn k lepšímu se nedočká ani oblast územního plánování. Na stole je přitom i návrh, který integraci a zlepšení územního plánování zahrnuje.

*„Poté, co Platforma pro zdravý stavební zákon na konci loňského roku upozornila na zásadní problémy v navržené novele stavebního zákona, bylo na jednání za účasti ministra pro místní rozvoj Ivana Bartoše a ministra dopravy Martina Kupky slíbeno, že dojde – ve spolupráci s odbornými kruhy – ke změně, která integraci a další pozitivní změny přinese. Po necelých dvou měsících práce ministerských úředníků za zavřenými dveřmi se žádná změna nekoná,“* říká předseda České komory architektů Jan Kasl. Dodává, že své návrhy MMR odborné skupině ani oficiálně neposkytl.

*„Je smutným zjištěním, že nelze věřit slovům ministrů a že nedohlédnou na to, aby se jejich politická vůle a sliby naplno projevíly v připravovaném návrhu. Obsah ustupuje do pozadí politice a politikaření. Ministr Bartoš navíc s odbornými skupinami o klíčové legislativě nejedná a na podněty, reakce a žádosti nereaguje a na schůzky nechodí,“* popisuje situaci Tomáš Kadeřábek, ředitel Asociace developerů. Platforma sice nakonec na základě vlastního tlaku jednání na MMR dosáhla, to ale její členové označují za fiasko. Ministr Bartoš ponechal jednání na úřednících, kteří návrhy Platformy de facto odmítli, a argumenty k jimi představovaným dílčím úpravám nechtěli slyšet.

### **Hra na integraci, aneb zázrak vtělený do jednoho paragrafu**

Podle prezidenta Svazu podnikatelů ve stavebnictví Jiřího Nouzy lze v případě nového návrhu MMR, který má integraci přinést, hovořit jako o doufání v zázrak. *„Pokud MMR myslí vážně, že po sedmi letech diskusí, návrhů a příprav dokáže vyřešit celou integraci ve stavebním řízení úpravou jednoho dílčího odstavce v celém zákoně, musíme se ptát, zda je to na státní cenu a proč už to není hotové několik let, když je to tak snadné. Spíše to ale vypadá, že si úředníci z odborné, laické i politické veřejnosti dělají legraci,“* upozorňuje Nouza.

Právní expert Platformy pro zdravý stavební zákon Pavel Černý z advokátní kanceláře Frank Bold Advokáti uvádí, že návrh MMR zavádí pouze o něco silnější dílčí integraci podkladových aktů (závazných stanovisek). Nezavádí ale žádnou integraci mezi podkladovými akty a výsledným

povolením stavebního úřadu. „*Vůbec to neodpovídá slibům ministrů Bartoše a Kupky z loňského prosince, tedy "integrovat vše, co integrovat lze", a to zejména na úrovni úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů. Naděje na efektivnější stavební řízení a funkční územní plánování se rozplývá,*“ říká Hana Landová, předsedkyně sekce Územního plánování Hospodářské komory České republiky.

Vše se tak pro několik následujících týdnů opět dostává do rukou poslanců. Ostatně již nyní se připravuje další změna v minulém týdnu rozeslané finální podoby návrhu MMR. Tedy “změna změny”.

Své rozčarování neskrývají ani zástupci Svazu průmyslu a dopravy ČR. „*Česká vláda se netají snahou se ze současné krize proinvestovat. Přitom naprosto klíčový zákon, který má umožnit změnu, ponechává na periferii svého zájmu. Klíčový Dopravní a energetický stavební úřad bude mít nejspíše další zpoždění, a vláda tak nestihne splnit svůj slib o urychlení povolování zásadních infrastrukturních staveb,*“ popisuje realitu sedmi let příprav nového stavebního zákona zástupce Svazu průmyslu a dopravy Jan Šebesta.

Nespokojení jsou také zástupci velkých měst sdružených do uskupení CityDeal. Jejich zástupce Ondřej Boháč, ředitel IPR Praha, upozorňuje například na destabilizaci územního plánování ve městech, způsobené arogantním a přezíravým přístupem ministerských úředníků. „*V mnoha ohledech lze najít konsensuální řešení, například v podobě delších přechodných ustanovení tak, aby česká města a obce měla čas na přípravu na změnu. Bohužel odpovědní úředníci MMR trvají na svém, jsou uzavření argumentaci a jednání. Kde není vůle, není cesta, a kde není cesta, není na konci dobré řešení,*“ obává se Boháč.

Členové Platformy pro zdravý stavební zákon oslovili nejen příslušné ministry Vlády České republiky, ale také garanty problematiky z jednotlivých poslaneckých klubů, se žádostí o schůzku a jednání. „*Nezbývá nám než doufat, že se nakonec v rámci tohoto posledního „běhu“ podaří přijít se skutečnou změnou k lepšímu – nabízíme politickým garantům z poslaneckých klubů naši odbornost, čas a sílu, aby takto vznikající návrhy přinesly skutečně široce očekávanou pozitivní změnu, a stabilitu pro stavební právo v České republice na další desetiletí,*“ uzavírá předseda ČKA Jan Kasl.

Členové Platformy pro zdravý stavební zákon

Ing. Jiří Nouza, prezident Svazu podnikatelů ve stavebnictví  
Ing. arch. Jan Kasl, předseda České komory architektů  
Mgr. Ondřej Boháč, Iniciativa CityDeal (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec a Karlovy Vary)  
Ing. Tomáš Kadeřábek, ředitel Asociace developerů České republiky  
Ing. Jan Šebesta, zástupce ředitele Sekce hospodářské politiky, Svaz průmyslu a dopravy ČR  
Ing. Hana Landová, ředitelka sekce rozvoje území Hospodářské komory  
Jan Wiesner, prezident Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů

Kontakty pro média:

Zdeněk Soudný, zdenek.soudny@weddevelop.cz, + 420 731 431 998

Níže následuje stručná analýza návrhu MMR a srovnání s konceptem, připraveným Platformou pro zdravý stavební zákon.

# Stručná analýza návrhu MMR a srovnání s konceptem, připraveným Platformou pro zdravý stavební zákon

## Základní shrnutí

Návrh Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) zavádí pouze o něco silnější dílčí integraci podkladových aktů (závazných stanovisek). Konkrétně v tom směru, že součástí koordinovaného závazného stanoviska má nově být i JES (jednotné environmentální stanovisko). I to však pouze v případě, že jde o koordinované ZS (závazné stanovisko) vydávané úřadem obce s rozšířenou působností (ORP), u krajských úřadů to platit nemá. Toto je jediné nově doplněné ustanovení o integraci, které aktuální návrh MMR obsahuje. Nezavádí, na rozdíl od návrhu Platformy, žádnou integraci mezi podkladovými akty a výsledným povolením stavebního úřadu. Vůbec to neodpovídá zadání z prosince, tedy "integrovat vše, co integrovat lze", a to zejména na úrovni úřadů ORP (a krajských úřadů).

Výsledkem návrhu MMR by tedy bylo, že by podkladové akty byly vydávány v o něco integrovanější podobě, ale stále mimo hlavní řízení o povolení záměru. Zákon by stále výslovně nestanovil (na rozdíl od návrhu Platformy), že má být hledán výsledný (převažující) veřejný zájem. I pokud by se to do nějaké míry, v rámci vytváření koordinovaného závazného stanoviska dělo, bylo by to bez možnosti účastníků to jakkoliv ovlivnit (dostali by až výsledek). A hlavně by se toho stále neúčastnil stavební úřad, který by mohl pouze ve výsledném stanovisku hledat rozpory, ale nemohl by se na vyvažování zájmů podílet. Základní cíl integrace - společné posouzení záměru v jednom řízení - by tedy nebyl naplněn.

## Do detailu

Výchozím bodem debaty o integraci rozhodování musí být vyjasnění toho, co je vlastně její podstatou a k čemu má směřovat.

Pokud začneme od cílů integrace, tak se pochopitelně nejčastěji, zcela správně, mluví o urychlení řízení. Čím méně dílčích rozhodnutí a jiných závazných aktů, tím méně dílčích a vzájemně se překrývajících správních a soudních přezkumů, tím méně případů, kdy musí být postupně napadáno několik navazujících rozhodnutí atd. Stejně důležitým cílem je ale dosáhnout toho, aby byly záměry posuzovány komplexně, ze všech významných hledisek a v jejich vzájemných souvislostech. Tedy tak, aby výsledné řešení (tj. jednak povolit/nepovolit a v případě povolení stanovené podmínky) nejlépe odpovídalo celkovému, převažujícímu veřejnému zájmu. Obecně to zákon (§ 2 odst. 1 správního řádu) stanovuje jako základní zásadu pro úřední rozhodování už dávno. Integrované rozhodování je cestou, jak tuto zásadu reálně uplatňovat.

Pokud platí tyto základní cíle, pak podstatou integrace rozhodování musí být to, aby se záměr neposuzoval z jednotlivých hledisek (soulad s územním plánem, požadavky na výstavbu, ochranou životního prostředí, památek, hygienickými předpisy atd.) odděleně, "za neprostupnými zdmi" jednotlivých specializovaných úřadů, ale společně. To v žádném případě nijak nepopírá ani potřebu odborné specializace úřadů a úředníků v jednotlivých oblastech, ani princip, že tam, kde zákon stanoví jednoznačné pravidlo, je za jeho dodržení odpovědný příslušný specializovaný orgán/úředník. Ale v řadě případů je posouzení přípustnosti záměru podle jednotlivých předpisů založeno na volnější úvaze, na tom, zda není daný veřejný zájem "příliš" dotčen. V takových případech by se právě měl uplatnit celostní přístup, tedy poměrování celkových přínosů a negativních zásahů. A to je právě podstatou integrovaného rozhodování: posouzení záměru nejen jednotlivými úřady zvlášť, ale i společně. Procesní úprava musí takovéto posouzení umožňovat, mj. musí pro případy, kdy je možné vážení jednotlivých dílčích zájmů a hledání výsledného nejvhodnějšího řešení stanovovat, jak má tento postup probíhat a kdo ho má řídit a koordinovat. Z odůvodnění výsledného rozhodnutí pak musí vyplývat, že takové posouzení proběhlo a proč toto rozhodnutí odpovídá celkovému (převažujícímu) veřejnému zájmu.

Původní verze nového stavebního zákona (NSZ) toto vše řešila především integrovanou státní stavební správou. Výše popsané tedy mělo probíhat, až na omezený počet výjimek, uvnitř nového typu stavebních úřadů. Bez ohledu na možné dlouhé diskuse o celkových výhodách a nevýhodách tohoto modelu je jasné, že v jeho rámci bylo dosažení integrovaného rozhodování nejjednodušší. Jinak než současným, tedy integrovaným, posouzením všech hledisek, k nimž měly být státní stavební úřady příslušné, k vydání rozhodnutí dojít ani nemohlo.

Tento způsob integrace není při opuštění modelu státní stavební správy možný. Je ale možné se mu i za situace stavebních úřadů na obcích a krajích do značné míry přiblížit, a to zejména tam, kde jsou stavební úřady a dotčené orgány, z organizačního hlediska, jedním správním úřadem (úřad ORP, krajský úřad). Správní řád pro tuto situaci obecně stanoví (v § 140 odst. 2), že podkladové akty, tedy zejména závazná stanoviska, mají být vydávány ve společném řízení s konečným rozhodnutím. Neupravuje však, jak to má konkrétně probíhat, proto se to v praxi neděje.

Návrh Platformy proto upravuje, jak by konkrétně probíhalo takovéto společné řízení při povolování staveb. Zachovává kompetence dotčených orgánů k posouzení těch otázek, které jim svěřují jednotlivé předpisy. Současně stanoví, že toto posouzení nemá probíhat samostatně, mimo "hlavní" řízení o povolení stavby, ale v jeho rámci. Před vydáním rozhodnutí mají být (předběžná) stanoviska jednotlivých dotčených orgánů společně projednána, s tím že stavební úřad má roli koordinátora. Následně se konečná stanoviska dotčených orgánů stávají součástí výsledného rozhodnutí.

Pro stavební úřady na menších obcích (obce II. typu) je navržena úprava vydávání integrovaného podkladu (koordinovaného závazného stanoviska). To v takovém případě nemůže být vydáno ve společném řízení. I v tomto případě ale po vydání koordinovaného stanoviska dochází k jeho projednání se stavebním úřadem s cílem, aby výsledné rozhodnutí odpovídalo výslednému veřejnému zájmu, stejně jako v případě společného řízení.

Nemyslíme si, že by toto řešení mělo být označováno jako "dvojkolejnost" rozhodování, protože ve své podstatě není o nic více "dvoukolejné", než existující stav. Pokud jsou stavební úřady i na jiných obcích, než na ORP, pak prostě nutně existuje situace, kdy v některých případech jsou dotčené orgány na stejném úřadě jako stavební úřad a jindy ne. Již nyní správní řád stanoví, že v prvním z těchto případů mají být závazná stanoviska vydávána ve společném řízení. Pouze pro to nejsou stanovena podrobnější pravidla. Návrh tato pravidla doplňuje, přičemž z postavení účastníků řízení tím není přímo dotčeno.

Jde pouze o způsob, jakým bude věc v rámci příslušného správního orgánu či orgánů projednána. Sjednotit by to bylo možné pouze tehdy, kdyby stavební úřady byly pouze na ORP.

Návrh MMR zavádí pouze o něco silnější dílčí integraci podkladových aktů (závazných stanovisek). Konkrétně v tom směru, že součástí koordinovaného závazného stanoviska má nově být i JES. I to však pouze v případě že jde o koordinované ZS vydávané úřadem ORP, u krajských úřadů to platit nemá. Toto je jediné nově doplněné ustanovení o integraci, které aktuální návrh MMR obsahuje. Nezavádí ale, na rozdíl od návrhu Platformy, žádnou integraci mezi podkladovými akty a výsledným povolením stavebního úřadu. Vůbec to neodpovídá zadání z prosince, tedy "integrovat vše, co integrovat lze", a to zejména na úrovni úřadů ORP (a krajských úřadů).

Výsledkem návrhu MMR by tedy bylo, že by podkladové akty byly vydávány v o něco integrovanější podobě, ale stále mimo hlavní řízení o povolení záměru. Zákon by stále výslovně nestanovil (na rozdíl od návrhu Platformy), že má být hledán výsledný (převažující) veřejný zájem. I pokud by se to do nějaké míry, v rámci vytváření koordinovaného závazného stanoviska dělo, bylo by to bez možnosti účastníků to jakkoliv ovlivnit (dostali by až výsledek). A hlavně by se toho stále neúčastnil stavební úřad, který by mohl pouze ve výsledném stanovisku hledat rozpory, ale nemohl by se na vyvažování zájmů podílet. Základní cíl integrace – společné posouzení záměru v jednom řízení - by tedy nebyl naplněn.

*V příloze zároveň zasíláme manažerské shrnutí předloženého návrhu z pera Platformy pro zdravý stavební zákon.*

Kontakty pro média:

Zdeněk Soudný, [zdenek.soudny@weddevelop.cz](mailto:zdenek.soudny@weddevelop.cz), + 420 731 431 998