

REKODIFIKACE veřejného stavebního práva

Mgr. Josef Hlavička

Hlavní aktuální problémy stavebního práva

- Nejednotnost, složitost a „atomizace“ veřejného stavebního práva mezi obrovské množství obecných, speciálních a jiných stavebních úřadů a více než 40 dotčených orgánů („DOSS“)
- Systémová podjatost
- Nepřiměřená délka řízení a přezkumu závazných stanovisek
- Faktická kompetenční „slabost“ stavebních úřadů (závislost na závazných stanoviscích DOSSů a jejich samostatných přezkumech)
- Instanční i kompetenční „ping-pong“ mezi stavebními úřady
- Účelové obstrukce účastníků řízení
- Enormní právní nejistota
- Aktuálně 156. místo z 190 zemí žebříčku WB [Doing Business](#) 2018
- Dopláčení na výkon přenesené působnosti s nemožností jej ovlivnit
- Nefunkční odstraňování černých staveb

Kvalita rozhodování

Ombudsman: *Z analýzy podnětů za posledních pět let vyplývá, že 88 % šetření končí zjištěním pochybení na straně stavebního úřadu. Pouze 1-2 případy z deseti jsou v pořádku a postupu stavebního úřadu nelze nic vytknout.*

<https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/stavebni-urady-jednaji-dlouho-a-nejsou-dostatecne-akcni/>

MVČR: *Analýzou údajů o práci stavebních úřadů byla odhalena relativně vysoká míra úspěšně uplatněných opravných prostředků. Ta pro rok 2017 dosáhla 43 %...*

<https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocní-zprava-o-stavu-verejne-spravy-v-cr-v-r-2017.aspx>

Usnesení vlády z 24. června 2019 č. 448

I. Schvaluje věcný záměr nového stavebního zákona

II. Ukládá

MMR, MSp, MPO, MŽP, MD, MZe, MZdr, MK a MV

- do 15. srpna 2019 zanalyzovat v návaznosti na věcný záměr právní předpisy ve své působnosti, které se dotýkají územní přípravy, umístování, povolování a užívání staveb, s cílem **redukce administrativní zátěže**,
- do 30. září 2019 navrhnout v návaznosti na věcný záměr konkrétní úpravy právních předpisů za účelem dosažení **maximální integrace** dotčených orgánů do soustavy státní stavební správy

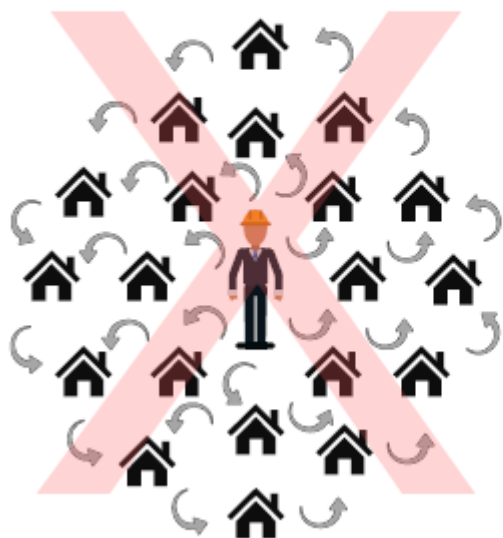
MMR

- vypracovat návrh stavebního zákona tak, aby územně plánovací dokumentace měla **formu právního předpisu**,
- vypracovat a předložit vládě do 31. ledna 2020 návrh nového stavebního zákona, který by měl být účinný od 1. 1. 2022.

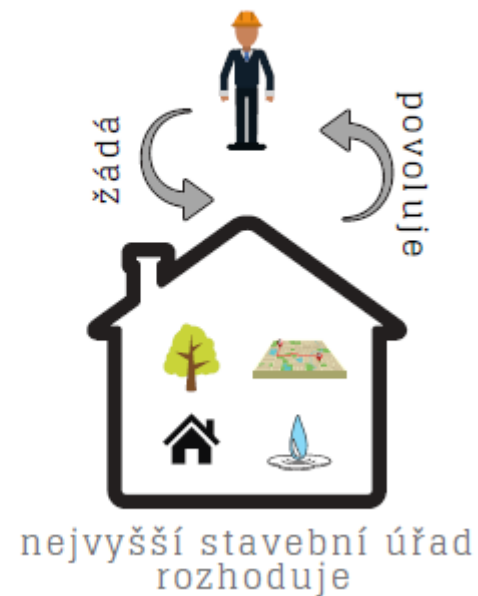
Podstata rekodifikace = integrace povolovacích agend do 1

1 úřad – 1 řízení – 1 razítko = zjednodušení, sjednocení, zrychlení a zlepšení (!) výkonu státní stavební správy

NYNÍ



PO ZMĚNĚ



Přínosy rekodifikace

- Poprvé zásadní zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů v oblasti povolování staveb a územního plánování
- Dosažení spravedlivé rovnováhy mezi všemi kolidujícími zájmy
- Zvýšení srozumitelnosti práva a právní jistoty
- Vydání jednoho jediného rozhodnutí o (ne)povolení stavby v rámci jednotného povolovacího řízení
- Restrukturalizace stavební správy – řešení systémové podjatosti
- Posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu, personální stability, kvality rozhodování a metodického řízení
- Posílení obcí v oblasti územního plánování, investic a smluv
- Omezení formálních procesů (vydávání závazných stanovisek) a posílení věcné podstaty ochrany veřejných zájmů integrací do řízení
- Racionální soudní přezkum

Přehled hlavních oblastí změn

- I. Institucionální změny**
- II. Změny související s územním plánováním**
- III. Procesní změny**
- IV. Změny stavebního hmotného práva**
- V. Změny v soudním přezkumu**

I. Institucionální změny

Základní parametry institucionální reformy

- Oddělení státní stavební správy z přenesené působnosti územních samospráv – řešení systémové podjatosti a **RS NSS z 20.11.2012, 1 As 89/2012**, které nevyřešila ani novela SpŘ č. 176/2018 Sb.
- **Sjednocení stavebních úřadů** a úřadů územního plánování, zrušení speciálních stavebních úřadů (dopravní, vodoprávní ad.)
- Sjednocení na ústřední úrovni – **Nejvyšší stavební úřad** („NSÚ“)
- Sjednocení na regionální úrovni – **krajské stavební úřady** („KSÚ“) s detašovanými pracovišti v obcích
- Sjednocení s DOSS – **integrace do stavebních úřadů**
- **Posílení samospráv** v rovině územně plánovací, investiční, ochrany veřejných zájmů a uzavírání dohod s majiteli pozemků a investory

Funkční příslušnost nových stavebních úřadů

Zachování dvouinstančního principu

- v 1. stupni rozhoduje detašované pracoviště KSÚ v obci
- ve 2. stupni KSÚ (u vybraných staveb v 1. stupni KSÚ a ve 2. stupni NSÚ)

Ústavní konformita a výhody tohoto řešení (rozhodování jednoho správního orgánu v obou stupních)

- dvouinstančnost není dle judikatury ústavním právem
- podobná řešení právní řád zná, nejsou zpochybňována (např. Česká obchodní inspekce, Státní pozemkový úřad, územní odbory MŽP aj.)
- toto řešení umožňuje integraci specialistů z DOSS na úrovni kraje
- toto řešení umožňuje sdílení personálních kapacit a know-how
- toto řešení umožňuje účinné metodické a personální řízení
- toto řešení zakládá sdílenou odpovědnost obou instancí za výsledek
- toto řešení je základem pro zákaz instančního ping-pongu

Dotčené orgány – návrh změn

1. **integrace** stanovisek do řízení o povolení stavby – preferované řešení posílené usnesením vlády
2. změna na formu vyjádření
3. úplné zrušení kompetence případně spojení s jinou formou
4. příp. jiné řešení ve specifických případech

Související otázky

Delimitace zaměstnanců a dislokace úřadů

- předpokládá se přechod práv a povinností z pracovněprávních vztahů úředníků obecních a krajských úřadů zajišťujících agendu stavebních úřadů i DOSS tam, kde dojde k integraci kompetencí
- podobné řešení zvoleno např. při přechodu kompetencí z obecních úřadů na stát dle zákona č. 453/2003 Sb. (agenda státní sociální podpory)
- u zaměstnanců přecházejících z ÚSC vznik režimu státní služby
- zásada minimálně zachování finančního ohodnocení
- postupné řešení dislokace, využití obecních a krajských úřadů

Odpovědnost úřadů a úředníků

- zachován režim zákona č. 82/1998 Sb., ale předpoklad zefektivnění aplikační praxe v důsledku vynětí stavební správy ze spojeného modelu (odpadne regres vůči ÚSC) a integrace DOSS (jednodušší určení odpovědného orgánu)

II.

Změny související s územním plánováním

Modifikace stávajícího systému územního plánování, nikoli jeho nahrazení (evoluce, ne revoluce) – výrazná setrvačnost územního plánování, výrazné změny v povolování staveb

Hlavní identifikované problémy

- Chybějící nástroj plánování celostátně významných infrastrukturních záměrů na „vládní“ úrovni
- Nedostatečná koordinace územního plánování na úrovni krajů
- Zřídkaivé pořizování regulačních plánů
- Nedostatečná míra digitalizace ÚPD
- Roztříštěnost informací veřejné správy o území (chybějící národní geoportál územního plánování)
- Časté napadání a rušení územních plánů a ZÚR a z toho vyplývající právní nejistota v území

Cíle rekodifikace v oblasti územního plánování

- Zvýšení stability ÚPD a právní jistoty v území
- Redukce některých úkonů při pořizování ÚPD
- Vládní nástroj pro plánování celostátních infrastrukturních záměrů
- Zvýšení míry koordinace plánování na úrovni kraje
- Podpora přijímání nejpodrobnější obecní ÚPD
- Posílení ekonomického rozměru územního plánování
- Využívání plánovacích smluv
- Vytvoření ISVS s dálkově dostupnými informacemi o území
- Racionální soudní přezkum

Hierarchie územně plánovacích dokumentací (ÚPD)

- 1. Celostátní ÚPD** strategické a koncepční povahy, na základě které však bude možné i přímo povolovat některé celostátně významné infrastrukturní stavby, nikoli jako dnešní PÚR (možné koncepčně vyjít z návrhu územního rozvojového plánu)
- 2. Krajské ÚPD** (území kraje a hl. m. Prahy, podrobnější než dnešní ZÚR, zejména koordinace nadmístních otázek v území)
- 3. Místní ÚPD** (území obce nebo části obce, dělení dle podrobnosti na územní plány a dobrovolné regulační plány)

Všechny tři stupně jsou ve vztahu vzájemné nad/podřazenosti a všechny jsou závazné a umožňují rozhodování v území!

V případě rozporu mezi vrstvami ÚPD princip **neaplikace** nižší vrstvy

Změna právní formy krajské a obecní ÚPD

- **Změna právní formy ÚPD z opatření obecné povahy (OOP) na obecně závazné vyhlášky (OZV) – zvýšení právní jistoty a stability v území**
- **integrace klíčových činností při pořizování ÚPD do stavebního úřadu (SEA, posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území)**
- Zachování účasti veřejnosti při přijímání, ale posílení politického charakteru konečného rozhodnutí samosprávy o využití území obce
- Při přijímání bude zajištěna ochrana práv dotčených vlastníků (viz také změny v úpravě náhrad za změny využití území)
- Spravedlivá rovnováha mezi právy dotčených osob a dotčené veřejnosti, právem na územní samosprávu a zájmu na stabilitě regulace v území

Pořizování ÚP – instituce

- Pořizovatelem ÚP i RP bude **KSÚ** (územní pracoviště) včetně vyhodnocení vlivů a „naturového“ posouzení
- Zpracovatelem ÚP i RP bude **obec/kraj**, resp. příslušný odborný útvar (IPR Praha, KAM Brno, městský architekt), pokud si to bude přát; jinak KSÚ
- **Posílení svobody ÚPD obcí** i nekonvenčními prostředky – reakce na nález ÚS ve věci „regubliny“ Pec pod Sněžkou (III.ÚS 3817/17)
- **Zmocnění pro obce** upravit v ÚPD požadavky na využití území (odstupy, parkovací místa) odchylně od prováděcího právního předpisu a technických norem = zásadní přínos a možnosti pro plánování rozvoje obcí!

III. Procesní změny

Jednotné řízení o povolení stavby

Východiska (současný stav):

- složitost a pluralita povolovacích režimů (*územní řízení, územní řízení s EIA, společné územní a stavební řízení, společné územní a stavební řízení s EIA, zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, ohlášení, stavební povolení a veřejnoprávní smlouva nahrazujících stavební povolení*)
- závazná stanoviska dotčených orgánů a jejich samostatné přezkumy
- délka rozhodování bez závazných lhůt

Řešení

- zrušení všech stávajících povolovacích procesů ve stavebním zákoně
- integrace dotčených orgánů, příp. změna formy jejich výstupu na vyjádření
- zavedení jednotného a jediného řízení o povolení stavby směřujícího k jedinému rozhodnutí o povolení stavby se závaznými lhůtami

Jednotné řízení o povolení stavby

Nahradí stávající územní a stavební řízení, posuzování EIA apod.

V jeho rámci souběžně: dokazování, posuzování stavby a její hodnocení z hlediska všech veřejných zájmů

Celé řízení o povolení stavby povede pouze jeden stavební úřad

Součástí žádosti bude dokumentace pro povolení stavby (DPS) odpovídající rozsahem a detailem současné DÚR

Výsledek řízení = vydání jediného **rozhodnutí o povolení stavby**

- jednotné pro všechny typy staveb
- nahradí zejména současné územní rozhodnutí a na něj navazující stavební povolení
- pro žadatele bude znamenat oprávnění k uskutečnění stavby

Jednotné řízení o povolení stavby

Nově závazné lhůty pro vydání rozhodnutí

- bez zbytečného odkladu, v přiměřené lhůtě od podání úplné žádosti – 30 dnů, složité případy dalších 30 dnů, pro zvlášt' složité uvažováno dalších 30 dnů s nutností vydání odůvodněného sdělení o prodloužení lhůty

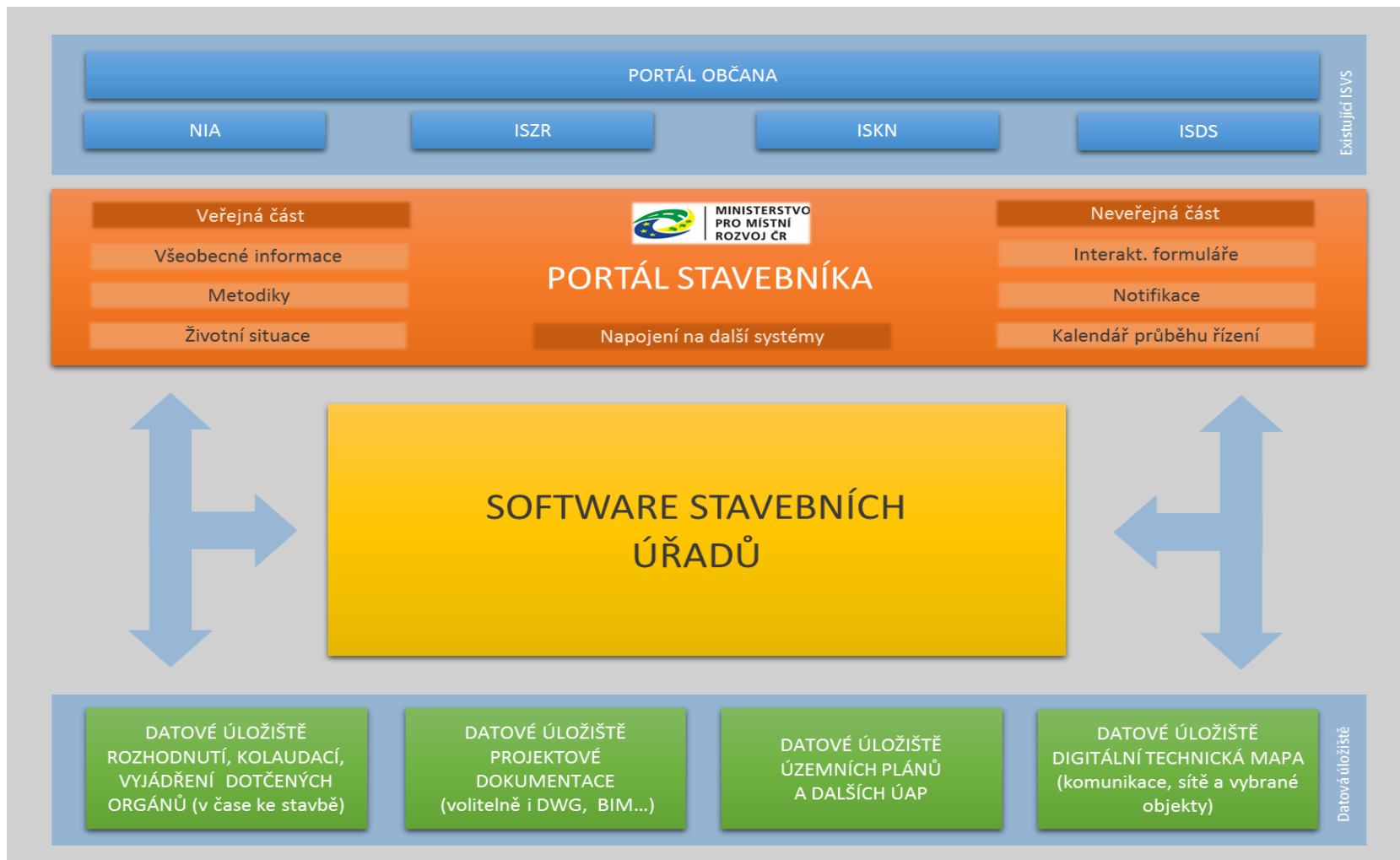
Jasně důsledky nedodržení lhůt:

I. stupeň – automaticky vygenerované rozhodnutí o povolení stavby

- řešení protiprávní nečinnosti stavebního úřadu
- bude však umožňovat odvolání účastníků a zároveň bude automaticky předkládáno nadřízenému SÚ k přezkumnému řízení

II. stupeň odvolací řízení – automaticky vygenerované upozornění na nečinnost (informování nadřízeného orgánu)

Digitalizace stavební agendy



IV.

Změny hmotného práva

Změny hmotného práva

- i. **Redukce povinností** vyplývajících ze zvláštních (složkových) právních předpisů
- ii. Definování **veřejných zájmů** – jejich ochrana ze strany stavebního úřadu
- iii. Úprava základních technických požadavků na výstavbu a územní plánování v **prováděcí vyhlášce** – sjednocení a modernizace stávajících vyhlášek MMR
- iv. Revize technických **norem** a zajištění bezplatného přístupu k nim

V.

Změny v soudním přezkumu

Přehled změn v oblasti soudního přezkumu

- posílení apelačních prvků a omezení **soudního ping-pongu**
- **nepřípustnost** žalobního bodu v případě jeho neuplatnění v povolovacím řízení
- zavedení institutu **zneužití práva** podat správní žalobu (kasační stížnost)
- úprava podmínek pro přiznání odkladného účinku žaloby – cílem je zamezit „automatismu“ přiznávání odkladných účinků některými soudy; současné zavedení přednostního projednání žaloby (kasační stížnosti) v případě přiznání odkladného účinku
- zakotvení povinnosti soudu projednat všechny žalobní body a dát stavebnímu úřadu při respektu k jeho správnímu uvážení jasný návod
- vytvoření senátů specializovaných na stavební věci

Děkuji Vám za pozornost!

Josef Hlavička

Právnícká firma roku
pro domácí kancelář
v České republice
(2015, 2017)



Nejúspěšnější kancelář v ČR
a na Slovensku dle počtu
nominací a titulů dosavadních
ročníků soutěže



Klienty nejlépe hodnocená
právnícká firma
v České republice
(2010, 2013, 2015)



Právnícká firma roku
v České republice
(2011–2012, 2014–2017)



Nejlepší právnícká firma
pro fúze a akvizice v ČR
a na Slovensku
(2016)



1. místo v celkovém počtu
realizovaných fúzí a akvizic
v České republice

