



Připomínky veřejné ochránkyně práv

Věcný záměr stavebního zákona (č.j. předkladatele 4431/2019-31)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY (zejména k bodům 3. a 6)

Předně bych chtěla poukázat na to, že veřejné stavební právo je jednou z klíčových oblastí státní správy, jejíž fungování či nefungování má vždy významné dopady nejen v oblasti ekonomické (HDP), ale odráží se také v tom, zda a jaká je důvěra občanů v řádný chod státu a vymahatelnost práva vůbec. Fungování veřejného stavebního práva je podmíněno více faktory. Proces výstavby je určován právním rámcem, personálním substrátem úřadů a samozřejmě ekonomickým a materiálním vybavením úřadu. Je třeba si uvědomit, že kvalitní právní rámec je pouze jedním z předpokladů efektivního procesu výstavby.

Návrh věcného záměru nového stavebního zákona přináší v řadě oblastí zásadní změny, které by mohly vést k tolik potřebnému urychlení výstavby. Oceňuji, že navrhovatel nepřichází pouze s „kosmetickou“ změnou stavebního práva. Na druhou stranu mám k řadě zaváděných prvků a principů do veřejného stavebního práva zásadní výhrady.

Vytvoření samostatné soustavy státních stavebních úřadů zastřešených Nejvyšším stavebním úřadem s odvolacími orgány na úrovni krajů a územními pracovišti v sídlech obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů pokládám za krok správným směrem.

Sebelepší právní rámec ale nemůže nahradit lidský faktor, který je pro řádný a efektivní výkon stavební agendy náročný na čas i odbornou erudici, nezbytný. V situaci, kdy veřejné sdělovací prostředky přinášejí zprávy o tom, že některé obce musely uzavřít stavební úřad a jiné se dlouhodobě potýkají s pravidelným odchodem zkušených úředníků, je třeba, aby dal stát jasně najevo, že stavební úřady jsou důležité pro efektivní chod celého státu, což najde odraz také v patřičném finančním ohodnocení jejich pracovníků.

K tomu dodávám, že pokud by platové poměry na prvostupňových stavebních úřadech zůstaly na stávající úrovni (oscilující s drobnými odchylkami kolem 20.000,- Kč hrubého), tak podle mého soudu nelze do budoucna zaručit, že stavební úřady budou plně obsazeny kvalitními úředníky. Bude-li takovému úředníkovi v důsledku navrhované právní úpravy služebního poměru navíc hrozit to, že bude muset několikrát v měsíci v rámci kraje nahrazovat absentujícího úředníka na jiném stavebním úřadě, jeví se mi představa o kvalitně obsazeném stavebním úřadě, jenž bez jakýchkoliv prodlev vyřizuje žádosti stavebníků, jako zcela iluzorní.

Vyloučení stavební správy ze spojeného modelu veřejné správy bude spojeno se značnými finančními a materiálními náklady a rovněž zásadními personálními přesuny. Tato změna bude možná, a v praxi následně funkční, pouze za předpokladu, že se k ní stát postaví zodpovědně. Předkládaný návrh věcného záměru na to bohužel nedává jasnou odpověď.

Tato připomínka je doporučující.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1. K bodu 7. A, 4.7. Změny v postavení dotčených orgánů

Navrhovanou právní úpravu integrace agend dotčených orgánů do činnosti stavebních úřadů v rámci státní stavební správy nepovažuji za žádoucí. Došlo by tím k **ohrožení nestrannosti a nezávislosti** dotčených orgánů a **hájení příslušných veřejných zájmů by se mohlo stát pouze formálním**. Navrhovaná úprava totiž počítá s tím, že „*případná interní komunikace mezi odbory a oprávněnými úředními osobami při tvorbě rozhodnutí včetně odstraňování případných rozporů nebude formalizována, nebude podkladem pro vydání rozhodnutí a nebude součástí spisu*“. Navrhovaná změna v postavení dotčených orgánů tak zcela **znemožňuje jakýkoli zpětný přezkum** toho, jak byla dotčenost příslušného veřejného zájmu v řízení posuzována, což považuji v dnešní době, kdy vyspělé společnosti ve zvýšené míře dbají na ochranu veřejných zájmů, za nepřijatelné. V této souvislosti navíc upozorňuji, že nepřezkoumatelné rozhodnutí je považováno za nezákonné.

Věcný záměr se nevypořádává s tím, který ústřední úřad pracovníky vykonávající agendu dotčených úřadů, která by byla začleněna do činnosti stavebního úřadu, **metodicky povede**. Pokud by to byl Nejvyšší stavební úřad, hrozí nežádoucí štěpení působnosti mezi tento úřad a příslušná ministerstva, která pravděpodobně i nadále metodicky povedou zbývající nezačleněné dotčené orgány, které nemohou být bez náhrady zrušeny. Tyto orgány budou totiž i nadále chránit veřejné zájmy u nestavebních záměrů, tedy v případech nespádajících do působnosti stavebního úřadu. V souvislosti s metodickým vedením si lze položit související otázku, jaká by byla skutečná nezávislost ochrany veřejných zájmů v situaci, kdy by pracovníci integrovaných dotčených orgánů byli kompetenčně podřízeni toliko Ministerstvu pro místní rozvoj.

Rovněž se obávám, že reforma povede k nesmyslnému navýšení počtu pracovníků, neboť jedna osoba, která v současnosti naplňuje agendu dotčeného orgánu, nemůže být státním zaměstnancem a zároveň zaměstnancem územně samosprávného celku.

Navrhuji proto, aby od začlenění agend dotčených orgánů do činností stavebních úřadů bylo upuštěno.

Tato připomínka je zásadní.

2. K bodu 7. B Elektronizace stavební agendy

Informační systém a doručování písemností v řízení s velkým počtem účastníků

Elektronické služby musí být funkční, stabilní a srozumitelné. Těm, kteří se rozhodnou pro tuto formu vyřizování věci, musí stát poskytnout jasné návody na využití. Služby musí být přístupné, vnímatelné a ovladatelné i pro osoby se zdravotním postižením a seniory.

Publikace v informačním systému bude mít v určitých případech účinky doručení. Například v řízení s velkým počtem účastníků by vedlejším účastníkům nebylo doručováno vyvěšením veřejné vyhlášky na úřední desce, ale pouze jejím zveřejněním v informačním systému. **Toto řešení pokládám za nevhodné**. Podle stávající úpravy mají obecní úřady všech obcí povinnost zřídit úřední desku, na níž jsou během řízení s velkým počtem účastníků veřejné vyhlášky stavebních úřadů vyvěšovány. Tímto způsobem je spolehlivě zajištěno, že se vedlejší účastník může s veřejnou vyhláškou seznámit. Na rozdíl od povinnosti zřídit úřední

desku neexistuje žádná povinnost obcí či krajů, aby zajistily svým obyvatelům přístup k internetu. V ČR neexistuje ani povinnost fyzických či právnických osob zajistit si internetové připojení, a zdaleka ne všechny domácnosti v ČR služby internetové sítě využívají. V určitých případech může být dokonce i objektivně (technicky) nemožné určitou domácnost k internetu připojit. **Vedlejší účastník by se tak bez svého zavinění nemohl do informačního systému přihlásit a s veřejnou vyhláškou se seznámit.** V řízení s velkým počtem účastníků by měla být proto zachována stávající právní úprava, podle níž se okamžik doručení vedlejším účastníkům odvíjí od vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce.

Dálkové nahlížení veřejného ochránce práv do elektronického spisu stavebního úřadu

Věcný záměr předpokládá, že dokumenty týkající se povolování staveb a územního plánování povedou stavební úřady v elektronickém správním spisu. **Navrhují, aby veřejný ochránce práv (dále též jen „ombudsman“) byl jedním ze subjektů, které budou oprávněny do tohoto elektronického spisu dálkově nahlížet.**

K dokumentům, které stavební úřady ve spisech shromažďují, má ombudsman přístup již nyní a jejich opatřování probíhá klasickou formou písemné komunikace s úřadem, který zašle potřebné dokumenty či kompletní spisovou dokumentaci poté, co je mu doručena písemná žádost. Oprávnění ombudsmana nahlédnout do elektronického spisu „dálkově“, bez formální výzvy stavebnímu úřadu, by tento proces významně zjednodušilo, a to zejména právě pro stavební úřady. Jim by totiž v mnoha případech odpadla povinnost vypracovat písemnou odpověď a zejména také okopírovat, oskenovat či vytisknout písemnosti, o jejichž zaslání ombudsman žádá. Stavebním úřadům navíc odeslání odpovědi zabere určitý čas, po který musí ombudsman na vyžádané podklady vyčkat. Tato doba by díky dálkovému nahlížení do elektronického spisu odpadla a byla by tak i zkrácena doba, kterou ombudsmanovi vyřizování podnětů zabere. V zahraničí se jedná o osvědčený model.

Služba „hlídací pes“ i k cizím pozemkům

V rámci informačního systému si vlastník může objednat službu, která jej bude informovat, že byla podána žádost o zahájení řízení týkající se nemovitosti v jeho vlastnictví. Věcný záměr však nepočítá s tím, že by bylo možné objednat si službu „hlídací pes“ i k nemovitostem ve vlastnictví jiných osob. Přitom platí, že nejen výstavba na vlastním pozemku či stavbě, ale rovněž i výstavba na pozemcích a stavbách sousedních může zasáhnout do práv dotčeného vlastníka. Podle věcného záměru bude zachováno pravidlo umožňující dotčeným vlastníkům, aby v řízení, v němž bude výstavba na sousedních pozemcích či stavbách povolována, hájili svá práva a tohoto řízení se účastnili. **Dle mého názoru proto nic nebrání tomu, aby si vlastníci nemovitostí mohli objednat službu „hlídací pes“ i k určitému okruhu nemovitostí sousedních, na nichž by potenciální výstavba mohla zasáhnout do jejich práv.** Tímto způsobem obdrží pouze informaci o tom, že ohledně některé ze sousedních nemovitostí byla podána žádost o povolení stavby. Posouzení, zda uživatel služby je či není účastníkem řízení, pak již provede klasickým způsobem stavební úřad.

Tato připomínka je zásadní.

3. K bodu 7. C 8. a 7.F 3 Právní povaha a soudní přezkum územně plánovací dokumentace

Ve vztahu k územně plánovací dokumentaci se přikláním spíše k tomu, aby byl **zachován institut opatření obecné povahy**, a to zejména z toho důvodu, že se za dobu existence Nejvyššího správního soudu podařilo vcelku rozumně nastavit parametry soudního přezkumu a v tomto směru již lze pracovat s ustálenou judikaturou, což je z pohledu předvídatelnosti soudního rozhodování důležitý aspekt.

Poznatky ze soudního přezkumu územních plánů a zásad územního rozvoje nicméně naznačují, že **by bylo vhodné detailněji upravit účinky soudního rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy, tak aby nedocházelo ke zrušení územního plánu ex tunc**. Rovněž pokládám za důležité upravit tzv. incidenční přezkum územních plánů, kde bych navrhovala stanovit určitou mezní lhůtu, kterou by nebylo možné překročit.

Tato připomínka je zásadní.

4. K bodu 7. D, 5. 2 Jednotné řízení o povolení stavby

Závazné lhůty a automatické vygenerování rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni

Za účelem urychlení povoloovacího řízení věcný záměr předpokládá stanovení lhůt, ve kterých bude stavební úřad povinen vydat rozhodnutí. V opačném případě nastává fikce vydání rozhodnutí o povolení stavby tak, že „informační systém vygeneruje rozhodnutí o povolení stavby“.

V první řadě **považuji navrhované lhůty**, ve kterých má být povolení stavby vydáno, za **neakceptovatelné z hlediska jejich délky**. S ohledem na současnou praxi stavebních úřadů jsem přesvědčena o tom, že zejména v případě složitějších záměrů nebude často v reálných možnostech stavebních úřadů tyto lhůty dodržet. Uvedené umocňují následky, které návrh spojuje s jejich nedodržením.

Věcný záměr tím opouští princip „řetězení správních aktů“, což vítám. Avšak stavební zákon reguluje velkou škálu stavebních záměrů, které jsou vždy zásahem do území. Za nešťastný proto považuji princip „automatického povolení záměru“. Znamená to, že za situace, kdy bude stavebnímu úřadu předložena (třeba i neakceptovatelná) žádost o povolení záměru, bude tento záměr „automaticky povolen“. V daném konceptu vidím ohrožení nejen soukromých, ale zejména veřejných zájmů, a tím i postavení stavebního úřadu jako tzv. „arbitra veřejného zájmu“ (jak jej věcný záměr označuje). **S konceptí automatického vygenerování rozhodnutí o povolení stavby v prvním stupni nesouhlasím.**

Možné řešení procesní situace, kdy stavební úřad nedodrží lhůtu pro vydání rozhodnutí, nespátřuji ve vydání „automatického povolení stavby“, ale v tom, že informační systém automaticky upozorní stavební úřad na nečinnost. Za této situace by měl nadřízený úřad možnost aktivně zasáhnout, např. si případ aťrahotovat.

Tato připomínka je zásadní.

5. K bodu 7. D, 7. 2 Účastníci řízení

Návrat environmentálních spolků mezi účastníky řízení podle stavebního zákona

Předkladatel k okruhu účastníků řízení stručně uvádí, že vymezení účastníků nového řízení o povolení stavby bude odpovídat stávající právní úpravě územního řízení. Pro případy, kdy bude u záměru nutné provést proces posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), nebo případně posoudit záměr dle zákona o integrované prevenci (IPPC), předkladatel ujišťuje, že bude zohledněna specifická úprava účastenství dle příslušných zvláštních zákonů.

Z výše uvedeného je patrné, že věcný záměr navazuje na právní úpravu účastenství ve znění po novele stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny č. 225/2017 Sb. Součástí této novely byl rovněž pozměňovací návrh dvou poslanců Poslanecké sněmovny PČR, kterým byly z okruhu účastníků řízení podle stavebního zákona vyřaty environmentální spolky. Tyto spolky se mohou v současné době účastnit řízení pouze u stavebních záměrů, které podléhají předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) – jedná se o tzv. navazující řízení.

Právní úprava, která zamezuje účasti spolků v případech stavebních záměrů nepodléhajících procesu EIA, je dlouhodobě kritizována odbornou veřejností. Z poslední doby mohu zmínit například **seminář v Poslanecké sněmovně PČR**, který svolala předsedkyně výboru pro životní prostředí Ing. Dana Balcarová. Ze své pozice jsem výše zmíněný pozměňovací návrh kritizovala již v průběhu legislativního procesu.

Po přijetí zákona č. 225/2017 Sb. navíc podala skupina senátorů k Ústavnímu soudu návrh na zrušení několika ustanovení stavebního zákona a též zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož cílem bylo mimo jiné navrátit spolkům právo účastnit se řízení podle stavebního zákona. K návrhu skupiny senátorů jsem se připojila a vstoupila jsem do řízení před Ústavním soudem jako vedlejší účastník. O předmětném návrhu, který Ústavní soud eviduje pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 doposud nebylo rozhodnuto. Proti vynětí environmentálních spolků z řízení podle stavebního zákona mám řadu výhrad.

Jedním z hlavních cílů věcného záměru je zrychlení povolovacích procesů podle stavebního zákona, což je s ohledem na umístění ČR v žebříčku „vyřizování stavebních povolení“ pochopitelné. **Předkladatel věcného záměru** (stejně jako autoři výše uvedeného pozměňovacího návrhu) ovšem **nemá k dispozici žádnou analýzu**, která by za původce nadměrného prodlužování řízení podle stavebního zákona označovala účastenství environmentálních spolků v povolovacích procesech a jejich případné „neoprávněné bloky“ stavebních záměrů. Spolky se řízení podle stavebního zákona neúčastní již více než rok, nicméně úmysl zákonodárce spočívající ve významném zrychlení povolovacích procesů podle stavebního zákona se zdá být stále naléhavějším. Z toho lze **usuzovat, že ekologické spolky s největší pravděpodobností v minulosti nebyly „viníkem“ prodlužování povolovacích procesů** u stavebních záměrů.

V kontextu celého věcného záměru by mohlo být znovuzavedení účastenství spolků v řízení podle stavebního zákona určitým **vyvažujícím aspektem** mezi soukromými a veřejnými zájmy, které musí stavební zákon zohlednit. Věcný záměr totiž zavádí řadu institutů, které z hlediska ochrany veřejných zájmů vzbuzují pochybnosti o tom, zda bude těmto zájmům poskytnuta potřebná ochrana.

Navrácení ekologických spolků mezi účastníky řízení by nepochybně přispělo k **posílení ochrany veřejného zájmu na ochraně životního prostředí** a snížilo by se tím i riziko, že dojde k nevratnému povolení stavby s významnými negativními účinky na okolní prostředí. V neposlední řadě si dovoluji připomenout, že by měl předkladatel věcného záměru při vymezení účastníků nově konstruovaného řízení o povolení stavby nejprve vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 22/17. Pokud by totiž Ústavní soud rozhodl, že zamezení účastenství spolků v řízeních podle stavebního zákona bylo protiústavní, bude protiústavní v této části i plánovaný nový stavební zákon.

Navrhuji, aby okruh účastníků nově konstruovaného řízení o povolení stavby ideově navazoval na právní úpravu stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2017. Jedině taková kontinuita zajistí dostatečnou ochranu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a naplní závazky, které pro Českou republiku plynou z mezinárodního i evropského práva (zejména Aarhuské úmluvy).

Tato připomínka je zásadní.

6. K bodu 7. D, 7. 3 Posuzování žádosti o povolení stavby stavebním úřadem

Povolení stavebního záměru je výlučně řízením návrhovým. Dnes stavební řízení trvají neúměrně dlouho, což je oprávněná výhrada, kterou vznáší nejen odborná veřejnost, ale je si jí vědom i ústřední orgán státní správy (MMR). Za účelem eliminace vleklosti stavebních řízení resp. za účelem zrychlení povoloovacího procesu, připravovaná právní úprava ruší možnost opakovaně vyzvat stavebníka k doplnění žádosti o povolení. Výjimkou budou pouze případy, kdy teprve z nově dodaných podkladů vyplyne vada původní žádosti.

Ačkoli rozumím snaze vést stavební úřady k jednoznačnému formulování všech požadavků na žádost hned v počátku jejího procesování, domnívám se, že pravidlo „jednou a dost“ je z právního hlediska neakceptovatelné. Jsem přesvědčena o tom, že stavební úřady, při svém řádném fungování, musí být schopny formulovat jedinou jasnou výzvu stavebníkovi k doplnění žádosti v případech tzv. jednoduchých záměrů např. objektů pro bydlení či rodinnou rekreaci v územích, která nejsou „zatížena“ ochranou veřejných zájmů vyplývajících např. ze zákona o ochraně přírody a krajiny či zákona o státní památkové péči. Avšak konstrukci „jednou a dost“ nepovažuji vždy za reálnou v případech rozsáhlých záměrů, které mají být realizovány v územích, na která dopadá veřejnoprávní režim regulace dle složkových předpisů. Rovněž tak nelze vyloučit ojedinělé chyby v postupech stavebních úřadů, kterým se v jediné výzvě nepodaří obsáhnout všechny náležitosti žádosti. Pokud si svou chybu následně uvědomí, je z procesního hlediska nejlepší, aby ji samy odstranily (opakovanou výzvou). Z hlediska procesní ekonomie, ochrany práv účastníků řízení a v konečném důsledku i celkové délky řízení (která by se při uplatnění opravných prostředků jen prodlužovala), **nemohu princip, že je stavební úřad sdělenými nedostatky žádosti vázán, přijmout.**

Tato připomínka je zásadní.

7. K bodu 7. D, 7. 4 Posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem

Věcný návrh nového stavebního zákona má být ve vazbě k posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem založen na třech základních pravidlech. První vychází z principu

zakotveného v § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku¹, tedy že uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Stavební úřad nebude automaticky posuzovat, zda žadatel má souhlas vlastníků dotčených nemovitostí s realizací stavby. Konečně stavební úřad nebude posuzovat soukromoprávní námitky účastníků řízení. Námitky bude řešit pouze z hlediska nedodržení veřejnoprávních předpisů.

Dovoluji si připomenout, že zejména první a druhé uvedené pravidlo se pokoušel zavést již návrh novely zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Návrh zakotvoval obecnou zásadu, podle které by rozhodnutí nebo opatření nebo jiný úkon podle stavebního zákona opravňovalo stavebníka provést stavební záměr podle předpisů veřejného práva. Již v rámci připomínek uplatněných k návrhu této novely jsem poukázala na zřejmé nepochopení a neporozumění významu a obsahu zásady uvedené v ustanovení § 1 odst. 1 větě druhé nového občanského zákoníku². Dále jsem uvedla, že ve světle skutečného obsahu zásady § 1 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku je nutné v rámci procesů podle stavebního zákona ctít obecnou úpravu vlastnictví podle soukromoprávních předpisů, neboť v rámci procesů podle stavebního zákona dochází k nakládání s majetkem³. V konečném důsledku je totiž vždy na vůli vlastníka, zda bude se záměry stavebníka souhlasit.

Za nepřijatelnou považuji skutečnost, že věcný návrh nového stavebního zákona je z hlediska omezení a zejména zásahu do vlastnického práva koncipován ještě mnohem šířeji, než uvedený návrh novely stavebního zákona, neboť **umožňuje provedení záměru zcela bez souhlasu vlastníka**. Nadále tedy zastávám názor, že přijetí koncepce, kdy stavebník nemusí k žádosti o příslušné povolení dokládat soukromoprávní titul, povede k naprosté libovůli stavebníka a absolutní nejistotě vlastníka, či většinového spoluvlastníka. To však nelze v právním státě připustit.

Argumentaci, že právní řád, zejména občanský zákoník zneužití vlastnického práva umožňuje řešit, nepovažuji za systémové. Pokud se vlastník o záměru z nějakého důvodu nedozví a nevnese námitku, o které by muselo dojít k dohodě, bude možné takové případy řešit až ex post pouze občanskoprávní cestou. Takové řešení bude pro řadu osob nad míru zatěžující a leckdy i fakticky nedostupné (například pokud jde o nesení nákladů soudního řízení). I kdyby navrhovaná právní úprava vedla k zrychlení a zefektivnění postupů stavebních úřadů, na straně druhé **zcela logicky zatíží soudy spory, které jsou v současnosti vyřešeny již na samotném počátku stavebního záměru**, tj. již ve fázi při podání návrhu stavebnímu úřadu. Mám za to, že nelze s určitostí tvrdit, že ochrana vlastníků či jinak

¹ zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

² Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. Jusitce.cz, 2011 [cit. 11. 4. 2013]. Dostupné z: http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_2011_DZ.pdf; Karel Eliáš, K Justifikaci pravidla o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného, ASPI LIT49872CZ; Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, č. j. Pl. ÚS 33/2000. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53.

³ V rámci připomínek se k části tohoto návrhu negativně vyjádřil např. Nejvyšší správní soud. Ten ve své připomínce rovněž namítal, že změna nepřináší žádoucí právní jistotu na straně dotčených osob, a to mimo jiné z důvodu nezbytnosti budoucí ústavně konformní interpretace navrhovaných ustanovení. Dalšími subjekty, které novelizační bod připomínkovaly, byl např. Svaz průmyslu a dopravy, Středočeský kraj, Hlavní město Praha, tehdejší Ministerstvo pro lidská práva, Jihočeský kraj

oprávněných osob k nemovitostem, na nichž má být stavba realizována, je zajištěna také podle jiných zákonů. Věcný záměr, v této souvislosti odkazuje zejména na ustanovení § 1004 odst. 2 občanského zákoníku. K interpretaci tohoto ustanovení přistupuji s jistou skepsí zajištění ochrany, neboť dle některých výkladů specialita tohoto ustanovení spočívá v tom, že soud může zakázat, aby se stavba prováděla, právě jen dokud o věci nebylo rozhodnuto v řízení podle stavebního zákona⁴.

Dané pravidlo je navíc dle mého názoru v rozporu s cílem rekodifikace spočívajícím v celkovém posílení autonomní rozhodovací pravomoci stavebního úřadu, který by měl být skutečným arbitrem vzájemně provázaných i si konkurujících soukromých i veřejných zájmů v území. Má-li tedy být přihlíženo k soukromým zájmům, nemůže být věcný záměr koncipován na absolutní možnosti zásahu do vlastnického práva.

Tato připomínka je zásadní.

8. K bodu 7. D, 8. Řízení o odvolání proti rozhodnutí o povolení stavby

Věcný záměr počítá s tzv. „úplnou apelací“, umožňuje odvolacímu orgánu pouze potvrdit nebo změnit napadené rozhodnutí. Výslovně se oproti obecné právní úpravě správního řádu vylučuje možnost odvolacího orgánu zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc stavebnímu úřadu. Záměr se ani nezmiňuje o variantě zrušení napadeného rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení.

Novou **konstrukci odvolacího řízení nepovažuji za správnou**. Do jisté míry popírá již tradiční a zaužívaný princip dvojinstančnosti stavebního řízení. Dojde také k nepřímému přenesení zodpovědnosti stavebního úřadu prvního stupně na odvolací orgán. Lze počítat s tím, že stavební úřad vydá v mnoha případech chybné rozhodnutí (nebo žádné a informační systém rozhodnutí následně pozitivní rozhodnutí „vygeneruje“) s „klidným“ vědomím, že vyšší úřad – odvolací orgán, vzniklou situaci napraví. Nejsm přesvědčena o preventivním působení instanční a metodické nadřízenosti odvolacího orgánu, jemuž stavební úřad takzvaně „přidělá práci“, aniž by odvolací orgán mohl postupovat jinak, než záležitost meritorně posoudit. Naopak mám za to, že se výkon státní správy touto cestou dostane spíše do slepé uličky a povede pouze k přetížení odvolacích orgánů, které ani v případě nejzávažnějších vad nebudou moci rozhodnutí zrušit a vrátit k přepracování, nýbrž budou muset vypracovat rozhodnutí zcela nové.

Velmi sporně vnímám tuto otázku především v souvislosti se záměrem zavést automaticky generované rozhodnutí o povolení stavby. V případě, že se účastník řízení proti takovému rozhodnutí odvolá, bude pak zcela na odvolacím orgánu, aby věc meritorně rozhodl, jelikož už z podstaty věci je automaticky generované rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné. Odvolací orgán tak bude vypořádávat námítky účastníků řízení, posuzovat celý záměr atd. De facto tak bude v tomto případě vystupovat jako rozhodovací orgán prvního stupně. Proti odvolacímu rozhodnutí (svou povahou v tomto případě spíše prvostupňovému) už účastníci řízení nebudou moci uplatnit žádný řádný opravný prostředek. I s ohledem na velmi krátké

⁴ Tomáš KINDL a kol., Občanský zákoník. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. 1692 s. Kodex - Komentáře nakladatelství Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-395-9.

lhůty pro vydání rozhodnutí se pak dá předpokládat, že k této situaci nebude docházet pouze sporadicky.

Obecně platná zásada dvojinstančnosti správního řízení naplňuje princip spravedlivého procesu a zaručuje vyšší objektivitu, nestrannost a i vyšší odbornost, k čemuž přispívá právě možnost přezkoumání rozhodnutí orgánem vyššího stupně. Vydáním automaticky generovaného rozhodnutí jsou však tyto zásady zcela popřeny a odvolací orgán by rozhodnutí nepřezkoumával, nýbrž vytvářel. **S ohledem na uvedené se proto domnívám, že návrh zásadně narušuje právo na spravedlivý proces a nemohu jej akceptovat.**

Jsem si vědoma skutečnosti, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních⁵. Nicméně právě ve stavebních řízeních, kde již tradičně dochází k velmi vysoké chybovosti prvostupňových orgánů, mi prolomení této zásady přijde nevhodné. Doporučuji spíše detailněji rozpracovat současnou právní úpravu, která stanovuje, že zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu ekonomie řízení učinit. Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně⁶. **Odvolací orgán by tak měl zpravidla rozhodnutí prvního stupně změnit, není mu však odňata možnost v určitých případech rozhodnutí prvního stupně zrušit a vrátit k přepracování. Především v rámci stavebního řízení mi tato varianta připadá efektivnější a systémovější.**

Tato připomínka je zásadní.

9. K bodu 7. D, 13. Odstraněné nepovolené stavby/dodatečné povolení

Podle věcného záměru nepůjde dodatečně povolit stavby provedené (jako celky) bez povolení. Méně příkrý je záměr k nepovoleným změnám jinak povolené stavby, kdy dodatečné povolení připouští. Činí tak s výhradou, že pokud by vlastník neuposlechl výzvu k zastavení nepovolených prací, automaticky se tím vyloučí možnost dodatečného povolení.

Věcný záměr nebere v potaz tyto skutečnosti:

- změna stavby může mít negativnější dopad na okolí než stavba zcela nová. Pro příklad dopadu takového pojetí stavebního zákona uvádím: na jedné straně se automaticky vygeneruje nařízení odstranění plotu, přístřešku, apod., zatímco k provádění stavby bytového domu, výrobního areálu, apod., v rozporu s povolením (s daleko většími dopady na veřejný zájem), umožní stavební zákon projednání dodatečného povolení.

⁵ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004-61

⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34

- sám stavebník se může dopustit omylu (což v době neustálých změn stavebního zákona není až tak vyloučené). Nemyslím si ani, že se každý „černý“ stavebník spoléhá, že nejprve provede stavbu, kterou mu pak stavební úřad dodatečně povolí.
- věcný záměr nepamatuje na případy, kdy vyjde najevo bezpředmětnost řízení o odstranění stavby. Přitom existuje bezpočet případů, kdy se ukáže, že stavba ve skutečnosti nevyžadovala žádné opatření ani rozhodnutí dle stavebního zákona, nebo jde o záležitost, kdy se nedochovala dokumentace stavby úplně nebo zčásti. Věcný záměr opomíjí možnost „pasportizace“ stavby.

Především by podle mého názoru **neměl být zaveden režim automatického vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Možnost dodatečného povolení by měla zůstat zachovaná pro všechny stavby.**

Podle mého názoru by bylo dobré uvážit, jestli má stavební úřad v řízení o odstranění stavby projednávat stavby starší než 20, 30 nebo více let (minimální délku doby bych ponechala na úvaze zákonodárci). Nemíním tím promlčení (či jakýsi způsob amnestie) obecně u tzv. černých staveb, ale eliminaci případů nadměrné tvrdosti tam, kde se, s ohledem na stáří staveb, pochybnost o povolení starých staveb těžko vylučuje nebo potvrzuje. Právě v těchto případech bych viděla jako vhodné, pokud by se případně starší spory mezi vlastníky staveb a pozemků řešily přednostně u soudu, nikoliv veřejnoprávní cestou.

Přísnost vůči černému stavebníkovi (a tedy i jakási prevence provádění černých staveb) by se měla projevit jinak, například vyloučením možnosti žádat o dodatečné povolení stavby znovu (a opakovaně) poté, co už stavební úřad řízení o dodatečném povolení jednou zastavil. Toto pravidlo by mohlo (mělo) platit pro všechny projednávané stavby.

Tato připomínka je zásadní.

10. Užívání nepovolených staveb a jejich změn (připomínka nad rámec)

Stavební úřad by měl mít právo zapečetit, tzn. fakticky znemožnit užívání nepovolené, nezkolaudované, závadné stavby a také by měl mít právo znemožnit přístup na staveniště u nepovolené stavby.

Tato připomínka je zásadní.

11. Ochrana hodnotných a památkově nechráněných staveb (připomínka nad rámec)

Ve své činnosti se opakovaně setkávám s tím, že jsou **bourány architektonicky či urbanisticky hodnotné stavby**, které sice nepožívají statusu památkové ochrany, přesto jsou pro zachování architektonického výrazu obce či města důležité. V této souvislosti musím připomenout, že ochrana hodnotných staveb je jedním z klíčových bodů Politiky architektury a stavební kultury ČR schválené usnesením vlády č. 22 ze dne 14. ledna 2015. V Politice se uvádí, že stávající stavební fond je bohatstvím, které je třeba chránit a rozvíjet. Proto je nutné novou výstavbou respektovat a kultivovat existující prostředí a vycházet z jeho hodnot. Základním cílem je podporovat kontinuitu charakteru prostředí, struktury zástavby, konfigurace terénu, působení sídelních a krajinných dominant a jejich kompoziční vztahy a vhodně rozvíjet identitu místa. Ta tvoří jednu ze základních kvalit prostředí, umožňuje obyvatelům identifikaci s místem, kde žijí.

Připomenout musím také Davoskou deklaraci – high-quality Baukultur, kterou podepsali evropští ministři kultury 21. - 22. 1. 2018. Davoská deklarace zdůrazňuje ústřední úlohu kultury pro tvorbu kvalitního prostředí, v němž žijeme. Připomíná, že stavění je samo o sobě součástí kultury a současně vytváří prostor pro kulturu. Deklarace zdůrazňuje sdílenou odpovědnost politiky a občanské společnosti za životní prostředí a vyzývá evropské státy k vyvinutí maximálního úsilí k prosazení vysoce kvalitní stavební kultury.

V souvislosti s výše uvedenými dokumenty musím uvést, že v předkládaném materiálu **postrádám jakékoliv náznaky toho, jakým způsobem budou stavební úřady chránit památkově nechráněné, ale hodnotné stavby**, které jsou identifikovány v územně analytických podkladech a územních plánech například jako stavební dominanty, architektonicky či urbanisticky hodnotné stavby. Ochrana těchto staveb by se mohla projevit například v tom, že by v případě demolice či stavebních změn takových staveb bylo obligatorní řízení u stavebního úřadu.

Tato připomínka je zásadní.

Brno 27. února 2019

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv