

Připomínky veřejné ochránkyně práv
k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním
plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších
předpisů

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

1. K návrhu zákona jako celku

Navrhovaná novelizace je jen dalším dokladem tendencí českého legislativního procesu, v němž zřejmě stále převládá přesvědčení, že lékem na staré neduhy spojené s aplikací právních norem na společenské vztahy nutně musí být nová rozsáhlá právní úprava. Výsledkem je však spíše pravý opak, a sice přeregulovanost společenského života a plíživé znepráhledňování právního řádu. Považuji tak neustálé novelizace právních předpisů ve sféře veřejného stavebního práva za kontraproduktivní.

Ministerstvo pro místní rozvoj přichází v posledních osmi letech v pořadí již s třetí zásadní změnou veřejného stavebního práva, jejímž účelem má být urychlení procesu výstavby. Tento fakt vede zcela logicky k pochybnostem, zda předešlé zákony č. 183/2006 Sb. a č. 350/2012 Sb. tohoto cíle dostály. Mou zkušeností plynoucí z vyřizování podnětů na úseku územního plánování a stavebního řádu je spíše to, že zavedení nových institutů v podobě územních souhlasů, certifikátů autorizovaných inspektorů a veřejnoprávních smluv, včetně zrušení kolaudačního řízení, vedlo v řadě případů k vleklým konfliktům mezi dotčenými subjekty, což se v konečném důsledku promítlo v prodloužení procesu výstavby a prohloubení právní nejistoty všech účastníků řízení.

S odstupem času nelze než konstatovat, že Ministerstvo pro místní rozvoj v pracích na zásadních změnách stavebního práva v minulých deseti letech opakovaně selhalo, neboť jím připravené legislativní změny k urychlení procesu výstavby v žádném směru nepřispěly. V odborné veřejnosti je dnes prakticky jednomyslně uznáváno, že z hlediska úrovně legislativně technického zpracování a funkčnosti zůstává zákon č. 50/1976 Sb. nepřekonan.

Zásadní vliv na délku projednávání stavebního záměru má počet opravných prostředků, které mohou účastníci řízení či dotčené osoby uplatnit, včetně správních žalob. Práva podání opravných prostředků nelze účastníky řízení zbavit a rozhodovací praxe správních soudů ve vztahu k souhlasům vydávaným stavebními úřady svědčí o tom, že ani snaha omezit tato práva procesní formou, jakou stavební úřad záměr projedná, nemusí být úspěšná.

Z výše uvedených důvodů pochybuji, že předkládaná novela stavebního zákona může přispět k zásadnějšímu urychlení procesu výstavby, tak jak to Ministerstvo pro místní rozvoj deklaruje v předkládací a důvodové zprávě.

Nezanedbatelnou otázkou spojenou se zásadní změnou právní úpravy stavebního zákona je také otázka finančních nákladů nutných k proškolení pracovníků všech

stupňů stavebních úřadů (obecných i speciálních). Podle mých poznatků však Ministerstvo pro místní rozvoj ve vlastní režii zajišťuje pouze minimální počet seminářů pořádaných pro stavební a krajské úřady, přičemž další průběžné vzdělávání úředníků je následně zajišťováno pracovníky Ministerstva pro místní rozvoj prostřednictvím soukromých vzdělávacích agentur. Je s podivem, že vedení ministerstva tuto praxi dlouhodobě toleruje, když je zcela zřejmé, že obsahem seminářů pořádaných v rámci komerčního vzdělávání jsou pracovníky Ministerstva pro místní rozvoj vykonávány činnosti, které by ministerstvo mělo jako ústřední orgán státní správy plnit ze zákona.

2. K navrhovaným změnám právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)

V souvislosti s novelou stavebního zákona je znovu novelizována právní úprava posuzování vlivu na životní prostředí (EIA). Pokud není ponechán právní normě (zde podstatně novelizované k 1. 4. 2015) určitý čas na usazení a také na vyhodnocení jejího reálného fungování (a je znovu v legislativním procesu navrhována její změna), nejde dle mého soudu o nic jiného než o nadbytečné plýtvání (omezenými) zdroji všech zainteresovaných institucí.

Dodávám, že dle mých zkušeností sama správní praxe úřadů ve spojení s judikaturou správních soudů mají velký potenciál usměrnit praxi žádoucím způsobem. To ale nemůže fungovat v prostředí, kdy je právní předpis neustále novelizován. Chybí mi v tomto ohledu především analýza příčin tvrzené pomalosti schvalovacích procesů v českém veřejném stavebním právu opřená o jednoznačná data z praxe. Jinými slovy zůstává nezodpovězeno, nakolik se na ní podílí i nedostatečná součinnost ze strany samotných investorů (předkladatelů oznámení záměrů, dokumentace záměrů) a zda nelze zabezpečit požadovanou rychlost schvalovacích procesů (je-li to však vůbec reálné - viz obecné požadavky právního řádu na uplatňování zásad materiální pravdy a souladu rozhodování s veřejným zájmem) v první řadě za pomoci mechanismů, jimiž státní správa disponuje, ať už jde o dodržování všech lhůt ze strany správních orgánů, přes důsledné uplatňování opatření k zamezení nečinnosti, až třeba po uplatňování „sankčních“ prostředků vůči zpracovatelům materiálů v rámci procesu EIA, kteří jsou v prodlení. Připomínám zde, že již jednou z předchozích novel stavebního zákona byla kupříkladu zakotvena možnost spojit územní řízení s vybranými postupy EIA (režim dle § 91 stavebního zákona), v praxi ale tato možnost nebyla investory téměř využívána, a byla (s uvedeným zdůvodněním) jednou z dalších novel zase zrušena. Upozorňuji, že „pouhá“ další změna právní úpravy tedy zamýšlený posun co do rychlosti schvalovacích procesů patrně stěží přinese.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI PRVNÍ

1. K Čl. I, bod 11 [§ 4a]

Novela zakotvuje obecnou zásadu, podle které rozhodnutí nebo opatření nebo jiný úkon podle stavebního zákona opravňuje stavebníka provést stavební záměr podle předpisů veřejného práva. Podle důvodové zprávy je zakotvení této zásady reakcí na zásadu zavedenou v § 1 odst. 1 občanského zákoníku, kde je zdůrazněno, že

uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného. Důvodová zpráva zcela jasně vyjadřuje, že ve světle nově deklarované zásady stavební úřad již nebude nadále muset zkoumat a stavebník k žádosti o příslušné povolení dokládat soukromoprávní titul a o umístění i povolení stavby bude rozhodnuto i bez toho, zda mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku jsou vyřešeny soukromoprávní vztahy.

K tomuto bodu si především dovoluji poukázat na zřejmé nepochopení a neporozumění významu a obsahu zásady uvedené v ustanovení § 1 odst. 1 věty druhé nového občanského zákoníku¹, která je v argumentační rovině tvůrce novely klíčová.

Samotná důvodová zpráva² k novému občanskému zákoníku k uvedené zásadě uvádí, citují: *"Formulací zásady, podle níž je uplatňování soukromého práva na uplatňování veřejného práva nezávislé, není řečeno, že obě uvedené oblasti právního řádu jsou na sobě nezávislé navzájem. V zásadě jde o důraz na principy ústavního pořádku, že existenci státu a veřejné moci podmiňuje úcta k právům a svobodám člověka (čl. 1 Ú) a že i při omezení základních práv a svobod člověka musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 LZPS)."* Podle důvodové zprávy touto zásadou však nemá být v žádném případě zpochybněno, že hranice mezi soukromým a veřejným právem není pevně dána jednou provždy.

Karel Eliáš³, nejvýznamnější (spolu)autor nového občanského zákoníku, k poměru soukromého a veřejného práva zastává názor, že veřejnoprávní omezení lidské svobody sledují snahu naplňovat veřejný zájem. To vlastně justifikuje z pohledu teorie zvláštního práva pozici soukromého i veřejného práva v našem právním řádu: soukromé právo je právo obecné, veřejné právo je vůči němu zvláštní. To vysvětluje, že na úrovni jednoduchého práva veřejné právo vyrůstá na základě práva soukromého, řada soukromoprávních pojmů a řada institutů se uplatní ve světě práva veřejného subsidiárně.

Ustálená judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu zaujímá stejný pohled na věc. Tedy ačkoli je právní řád založen na dualismu veřejného a soukromého práva nelze k oběma právním odvětvím přistupovat tak, jako by byla oddělena "čínskou zdí", v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu.⁴

K uvedenému bodu důvodová zpráva k novele zákona uvádí, že vzhledem k tomu, že právo soukromé a právo veřejné sledují různé cíle, bude stavebním úřadům svěřena pouze výlučná ochrana veřejných zájmů. Mám však za to, že k výlučné ochraně veřejných zájmů nová koncepce nepovede.

Ve vazbě na výše uvedené a ve světle skutečného obsahu zásady uvedené v § 1 odst. 1 věty druhé nového 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 majetkem.

¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

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/tinyimage-storage/files/2011/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_2011_DZ.pdf

³ Karel Eliáš, K Justifikačním pravidlům o nezávislosti uplatňování soukromého práva na uplatňování práva veřejného, ASPI LIT49872CZ.

⁴ 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.

V konečném důsledku je na vůli vlastníka, zda bude se záměry stavebníka souhlasit a nemohu se ztotožnit se závěrem, že je na stavebníkovi, aby ze své vůle a ve svém zájmu ošetřil soukromoprávní poměr k pozemku či stavbě. Přijetí koncepce, že stavebník nebude muset k žádosti o příslušné povolení dokládat soukromoprávní titul, by vedlo k naprosté libovůli stavebníka a absolutní nejistotě vlastníka, či většinového spoluvlastníka. To však nelze v právním státě připustit. Zneužití vlastnického práva by pak bylo možné řešit pouze občanskoprávní cestou, navíc v mnoha případech až ex post, což nepovažuji za systémové. Takové řešení také 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. V tomto směru pak také postrádám řešerši (srovnávací studii) dopadů nové právní úpravy, a to i z hlediska ekonomického. Na jejím vypracování by se mělo podílet Ministerstvo spravedlnosti.

Z výše uvedených důvodů navrhuji nové znění ustanovení § 4a zcela vypustit.

Z důvodové zprávy je navíc zřejmé, že se pojetí oddělenosti soukromého práva od práva veřejného v dalším textu navrhované úpravy vztahuje výhradně k prokazování majetkoprávního titulu, ačkoli například jinak ve svém textu užívá pojmu nemovitě věci a je zřejmé, že vychází z občanskoprávního pojetí. Proto se domnívám, že právní oprava je v tomto ohledu účelová.

Tato připomínka je zásadní.

2. K Čl. I, bod 97 [§ 79 odst. 2 písm. f)]

Navrhovanou novelou by mělo dojít k zařazení specificky umístovaného oplocení do tzv. volného režimu (tzn., že již nebude vyžadovat posouzení stavebním úřadem). Dle důvodové zprávy tato úprava představuje zjednodušení především pro drobné stavebníky, s čímž mohu v obecné rovině souhlasit. Bohužel v rámci podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv jsem načerpala zkušenosti, že stavby „oplocení“ jsou sice nejčastěji navrhovány ve standardních rozměrech a provedeních, není však výjimkou, kdy se svým provedením jedná o masivní stavby s významným dopadem na okolí. Navrhuji tedy, aby i oplocení bylo omezeno výškou, tak jako tomu je u „opěrné zdi“ uvedené v témže ustanovení. Nabízí se například omezení standardně používanou výškou do 2 m.

Tato připomínka je zásadní.

3. K Čl. I, bod 110 [§ 85 odst. 3]

V navrhovaném znění novely je zrušeno negativní vymezení účastníků územního řízení (tj. že účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků). V důvodové zprávě je k tomuto uvedeno, že díky vložení slova „pouze“ do návětí odstavce 1 daného ustanovení § 85 není negativní vymezení účastníků nutné. V návrhu novely však uváděné slovo „pouze“ není uvedeno. Upozorňuji proto, aby tato (zřejmě) administrativní chyba byla opravena.

Tato připomínka je zásadní.

4. K Čl. I, bod 111 [§ 86 odst. 2 písm. a)]

S odůvodněním ve vazbě na zásadu v ustanovení § 1 odst. 1 věta druhá nového občanského zákoníku navrhovaná změna právní úpravy obsahuje novou koncepci dokládání vlastnického práva. Nově postačí, pokud žadatel doloží pouze svůj spoluvlastnický podíl, ačkoli by byl vlastníkem absolutně menšinovým. To by pak znamenalo, že stavební úřad by mohl vyhovět žádosti spoluvlastníka, který disponuje podílem o velikosti například jedné tisíciny, byť by ostatní spoluvlastníci se záměrem nesouhlasili.

Ve vazbě na připomínku, kterou uplatňuji k bodu 11, považuji tuto koncepci za nepřijatelnou. Vzhledem k tomu, navrhuji následující text návrhu: „doklad prokazující jeho vlastnické, popřípadě spoluvlastnické právo k pozemku nebo stavbě, na nichž se má daný záměr uskutečnit, nelze-li jej ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Jestliže žadatel nemá toto právo, předloží souhlas vlastníka s úředně ověřeným podpisem; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Týká-li se žádost správy domu či nemovité věci, rozdělených na jednotky, předloží vlastník jednotky souhlas společenství vlastníků nebo správce. Je-li žadatelem společenství vlastníků nebo správce ve věci týkající se správy domu či nemovité věci, jeho oprávnění plyne ze zákona.“ vypustit a ponechat ve stávajícím znění.

V souvislosti se zněním tohoto ustanovení upozorňuji na skutečnost, že náležitost v podobě doložení vlastnického práva se v celém textu stavebního zákona **vyskytuje i v mnoha dalších ustanoveních [viz například bod 181 (§ 110 odst. 2 písm. a)]. Proto uvedené navrhuji vypustit i v dalších ustanoveních a nahradit původním textem. Zároveň však navrhuji, aby byl text zákona v tomto ohledu souladný ve všech ustanoveních, protože doposud tomu tak nebylo [viz například současné znění ustanovení § 96 odst. 3 písm. a) a § 105 odst. 1 písm. a)].**

Stejně tak v kontextu nově navrhované koncepce (viz připomínka k bodu 11) není zřejmé, jak bude postupovat stavební úřad v případech, kdy se bude žádost týkat správy domu či nemovité věci, rozdělených na jednotky. V takovém případě je navrhováno, že vlastník jednotky předloží souhlas společenství vlastníků nebo správce. Důvodová zpráva k danému již nic bližšího prakticky neuvádí, a proto dle mého názoru není zcela zřejmé, kdy bude s ohledem na navrhovanou koncepci oddělení veřejného a soukromého práva stavební úřad požadovat souhlas společenství vlastníků a kdy správce. Z tohoto důvodu proto navrhuji ponechat stávající znění daného ustanovení.

Ve vztahu k této namítané skutečnosti musím rovněž uvést, že je obdobná právní úprava navrhována i u dalších ustanovení [např. v ustanoveních § 78a odst. 2, § 94c odst. 2 písm. a), § 94k odst. 3 písm. a), § 96 odst. 3 písm. a), § 105 odst. 1 písm. a) a § 110 odst. 2 písm. a)]. Proto uvedené navrhuji vypustit i v dalších ustanoveních, příp. nahradit původním textem.

Tato připomínka je zásadní.

5. K Čl. I, bod 118 [§ 87 odst. 1]

K žádosti o vydání územního rozhodnutí by měl žadatel podle navrhované úpravy přikládat doklad prokazující jeho vlastnické, popřípadě spoluvlastnické právo k pozemku nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit, nelze-li jej ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem. Jestliže žadatel nemá toto právo, měl by

předložit souhlas vlastníka s úředně ověřeným podpisem; to však neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Jestliže se tedy bude jednat o pozemek či stavbu, kterou lze vyvlastnit, nebude třeba k žádosti o vydání územního rozhodnutí souhlas vlastníka dané nemovitosti dokládat. S ohledem na to navrhuji, aby v případě řízení s velkým počtem účastníků bylo oznámení o zahájení řízení a další úkony řízení doručovány jednotlivě nejenom dotčeným orgánům, jak je navrhováno, ale také účastníkům řízení v § 85 odst. 2 písm. a).

Tato připomínka je zásadní.

6. K Čl. I, bod 125 [§ 89 odst. 6], a k bodu 191 až 195 [§ 114 odst. 1 až 3]

V nově navrhované právní úpravě týkající se uplatňovaných námitek návrh vypouští postup stavebního úřadu v případě podání námítky, která překračuje rozsah jeho působnosti.

Z textu zákona ani důvodové zprávy však není jasné, jak má stavební úřad postupovat v případě, kdy taková námitka přece jen uplatněna bude. Z důvodové zprávy k bodu 191 až 195 je pouze zřejmé, že k takové námitce nemá stavební úřad vůbec přihlídnout. Zejména pak není zřejmé, zda stavební úřad ve věci rozhodne bez dalšího, aniž by například účastníky odkázal na soud či má zvolit jiný procesní postup.

Pokud by měl stavební úřad podle navrhované změny pokračovat v řízení bez dalšího, jsem toho názoru, že by takový postup zakládal značnou nerovnost mezi účastníky řízení. Ve světle zachování principů dobré správy a s ohledem na námitku uplatněnou k bodu 11 navrhuji novelizované znění jak v případě ustanovení § 89 odst. 6, tak v případě ustanovení § 114 v otázce uplatňování a vypořádávání námitek vypustit a ponechat ve stávajícím znění.

Tato připomínka je zásadní.

7. K Čl. I, bod 132 [§ 94b odst. 1 písm. e)]

Jestliže má koordinované povolení nahrazovat územní rozhodnutí a stavební povolení, měl by okruh účastníků koordinovaného řízení pojmout všechny osoby, které by byly účastníky odděleného územního a stavebního řízení. Novela přitom počítá s užším okruhem účastníků koordinovaného řízení oproti řízení územnímu. V navrhované podobě by podle § 94b odst. 1 písm. e) byly účastníky koordinovaného řízení „osoby, jejichž vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být koordinovaným povolením přímo dotčeno.“ Podle § 85 odst. 2 písm. b) jsou účastníky územního řízení „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.“ Navrhuji, aby byla tato ustanovení uvedena do souladu tím způsobem, že okruh účastníků koordinovaného řízení bude v § 94b odst. 1 písm. e) novely rozšířen o osoby, jejichž jiné věcné právo může být koordinovaným povolením přímo dotčeno.

Tato připomínka je zásadní.

8. K Čl. I, bod 132 [§ 94e]

Novela stavebního zákona zavádí institut koordinovaného povolení, které lze vydat také pro speciální stavby (s výjimkou staveb leteckých). Pro koordinované řízení je navrhován speciální okruh účastníků. V případě řízení s velkým počtem účastníků má příslušný stavební úřad doručovat oznámení o zahájení řízení a další úkony řízení jednotlivě jen stavebníkovi a dotčeným orgánům. Ve vazbě na skutečnost, že stavební úřad může za zákonem daných podmínek zcela upustit od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání, se navrhovanou úpravou vytváří značný prostor pro to, aby se osoby, které by novým záměrem mohly být přímo dotčeny na svých právech, o zamýšleném záměru nedozvěděly.

I v současnosti účinný stavební zákon umožňuje vedení společného územního a stavebního řízení. Do účinnosti novely 39/2015 Sb.⁵, tj. do 1. 4. 2015, se i v řízení s velkým počtem účastníků oznámení o zahájení řízení a další úkony řízení oznamovaly jednotlivě mimo jiné⁶ vlastníkovi pozemku nebo stavby, na kterých měl být požadovaný záměr uskutečněn, nebyl-li sám žadatelem, nebo tomu, kdo měl jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě. V porovnání s předchozí úpravou je tedy okruh účastníků, kterým má být podle navrhované úpravy v případě koordinovaného řízení s velkým počtem účastníků, doručováno jednotlivě, značně zúžený.

Navrhuji, aby byl rozšířen okruh účastníků, kterým by mělo být doručováno v řízení s velkým počtem účastníků jednotlivě, a to minimálně na účastníky v § 94b odst. 1 písm. b) až d).

V ustanovení § 94e odst. 2 se uvádí, že „u stavebních záměrů zasahujících do území několika obcí se oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení vyvěšují na úředních deskách příslušných obecních úřadů“. Toto ustanovení je možné vyložit tak, že jestliže bude povolován záměr zasahující do území jen jedné obce, bude oznámení o zahájení řízení a další úkony v řízení s velkým počtem účastníků vyvěšováno „pouze“ na úřední desce úřadu, který povede koordinované řízení. Jestliže koordinované řízení s velkým počtem účastníků povede jiný úřad než úřad obce, na jejímž území má být záměr umístěn a povolen, nemusí se účastníci řízení žijící v obci, kde má být záměr umístěn a povolen, o záměru dozvědět, ačkoli by úřední desku svého úřadu sledovali.

Navrhuji, aby se v případě řízení s velkým počtem účastníků oznamovalo zahájení řízení a další úkony řízení veřejnou vyhláškou také na úřední desce obce, na jejímž území má být záměr umístěn a povolen, nikoli pouze na úřední desce úřadu, který písemnost doručuje (vede koordinované řízení).

Tato připomínka je zásadní.

⁵ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶ Oznámení o zahájení řízení a další úkony řízení se doručovaly jednotlivě účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a v § 85 odst. 2 písm. a) a v § 109 odst. 1 písm. a) až d) a dotčeným orgánům stavebního zákona ve znění do 31. 3. 2015.

9. K Čl. I, bod 132 [§ 94m odst. 4]

Koordinované řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je jediným typem řízení podle stavebního zákona, v němž by po novele měl být vlastník pozemku (na kterém má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku, může-li být koordinovaným povolením toto právo přímo dotčeno) v oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech v řízení doručovaných veřejnou vyhláškou identifikován označením pozemků a staveb evidovaných v katastru nemovitostí. S tímto způsobem identifikace účastníků podle § 94b odst. 1 písm. d) nepočítá ani „běžné“ koordinované řízení bez posouzení vlivů na životní prostředí. Navrhuji tedy z nového ustanovení § 94m odst. 4 účastníky řízení podle § 94b odst. 1 písm. d) odstranit.

Tato připomínka je zásadní.

10. K Čl. I, bod 132 [§ 94n]

V ustanovení § 94n je uvedeno, že stavební úřad usnesením stanoví lhůtu k uplatnění námitek, připomínek a dodatečných závazných stanovisek ke stavebnímu záměru. Podle navrhovaného ustanovení platí pro doručování usnesení obdobně § 94m odst. 2 a 4, ve kterém se stanoví, že jednotlivě se doručuje pouze dotčeným orgánům a územním samosprávným celkům a dalším správním orgánům, které stanoví příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Takto vymezený okruh subjektů, kterým je doručováno jednotlivě, nepovažuji s ohledem na ochranu práv účastníků koordinovaného řízení za vhodný.

Navrhuji, aby se usnesení podle navrhovaného § 94n oznamovalo jednotlivě také účastníkům řízení podle § 94b písm. b) až d).

Tato připomínka je zásadní.

11. K Čl. I, bod 132 [§ 94q]

V koordinovaném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí bude stavební záměr posuzován z hledisek, daných § 94q. Nad rámec tohoto ustanovení počítá § 94g odst. 2 s tím, že stavební úřad v „běžném“ koordinovaném řízení „ověří, zda dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem.“ Není přitom důvod, aby stavební úřad v koordinovaném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí posuzoval stavební záměr z jiných (užších) hledisek, než jak je tomu v koordinovaném řízení bez tohoto posouzení. Navrhuji proto, aby § 94q byl doplněn o odstavec stejného znění, jaké je obsaženo v § 94g odst. 2.

Tato připomínka je zásadní.

12. K Čl. I, bod 132 [§ 94r]

V ustanovení § 94r odst. 7 je upraveno doručování koordinovaného povolení s odkazem na § 94m odst. 2 a 4. Takovýto způsob doručování nepovažuji s ohledem na ochranu práv účastníků řízení za vhodný a navrhuji, aby byl způsob doručování

upraven v tom směru, aby koordinované povolení bylo doručováno jednotlivě také účastníkům řízení uvedeným v § 94b písm. b) až d).

Tato připomínka je zásadní.

13. K Čl. I, bodům 133 – 141 a 245 [§ 95 a § 149 odst. 1 písm. a)]

V navrhovaném znění novely se mění koncepce „zjednodušeného územního řízení“, kdy u této formy bude možné doložit certifikát autorizovaného inspektora (tj. autorizovaný inspektor bude nově oprávněn na základě smlouvy se stavebníkem a na jeho náklad osvědčit způsobem stanoveným v novelizovaném ustanovení § 95, že navrhovaný záměr může být „umístěn“). S ohledem na problematické postupy a případy z minulosti a současný stav právní úpravy nepovažuji za vhodné, aby autorizovaný inspektor mohl „rozhodovat“ o umístění staveb. Přes všechny navrhované mechanismy, které by měly zabránit zneužití tohoto institutu (zejm. povinnost stavebního úřadu rozhodnout usnesením o provedení územního řízení, pokud žádost nesplňuje podmínky pro zjednodušené územní řízení nebo pokud má stavební úřad výhrady proti certifikátu nebo návrhu výroku; toto usnesení se oznamuje pouze žadateli a nelze se proti němu odvolat), se domnívám, že by se stát neměl zbavovat tak důležité a zásadní pravomoci, kterou je rozhodování o umístění staveb v území. Ani rozšíření důvodů zakládajících vydání usnesení stavebního úřadu, kterým je rozhodnuto o provedení územního řízení, není dle mého názoru dostatečnou zárukou, která zamezí zneužití tohoto institutu. Tento institut je jistě vhodný pro následné povolení realizace stavby, neboť v této fázi se již neřeší zásadní otázky, jako při umisťování stavby. Navrhuji proto od této koncepce upustit a ponechat „zjednodušené územní řízení“ pouze v kompetenci státního aparátu.

Tato připomínka je zásadní.

14. K Čl. I, bod 146 [§ 96 odst. 3 písm. d)]

Nově je dána úvaha stavebnímu úřadu, aby posoudil, zda umisťovanou stavbou mohou být přímo dotčena práva třetích osob. Důvodová zpráva k tomu dodává, že nyní musí být vždy doloženy souhlasy všech vlastníků sousedních mezujících pozemků a staveb, bez toho aniž by se zkoumalo, zda budou realizovaným záměrem přímo dotčeni ve výkonu svých vlastnických nebo jiných věcných práv. Mnohdy je tento požadavek dle důvodové zprávy zatěžující a neopodstatněný, jelikož některý z mezujících sousedů není prokazatelně přímo dotčen ve výkonu svých práv. Z uvedených důvodů se budou vyžadovat pouze souhlasy mezujících sousedů s přímou dotčeností jejich práv. Jakkoliv chápu, že se může vyskytnout případ, kdy by vyžadování souhlasu mohlo být pro žadatele zatěžující, domnívám se, že stávající úprava je vhodnější. Rovněž s ohledem na ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, kde je zakotvena obecná odstupová vzdálenost 2 m od společných hranic pozemků i pro stavby související a podmiňující bydlení, neshledávám důvod, proč by v některých případech stavební úřad měl nově možnost nevyžadovat souhlas vlastníka sousedního pozemku při umisťování stavby blíže jak 2 m od společné hranice, pokud dojde k subjektivnímu názoru, že stavbou není přímo dotčeno právo třetí osoby. Navrhuji proto ponechat stávající právní úpravu.

Tato připomínka je zásadní.

15. K Čl. I, bodům 161 - 164 [§ 104 odst. 1 písm. a)]

Nově je navrhována změna parametrů u staveb, u nichž postačí ohlášení. Nesouhlasím s vypuštěním limitu celkové zastavěné plochy u rodinných domů a staveb pro rodinnou rekreaci. K danému je v důvodové zprávě uvedeno, že v praxi není velmi často jednotný názor zejména na stanovení zastavěné plochy u rodinných domů a staveb pro rodinnou rekreaci, a to i přes to, že stavební zákon obsahuje v § 2 odst. 7 definici pojmu zastavěná plocha. Pokud tomu tak dle navrhovatele skutečně je, doporučuji se zaměřit na vhodnější a jasné vymezení definice „zastavěná plocha“. Z činnosti veřejného ochránce práv je patrné, že se za rodinné domy či rekreační objekty vydávají někdy stavby značného rozsahu. Ve smyslu navrhovaného znění by pak pro takové „obří“ rodinné domy nebo, což považuji ještě za absurdnější, „obří“ rekreační objekty bylo dostačující pouze ohlášení, což považuji za nepřijatelné.

Tato připomínka je zásadní.

16. K Čl. I, bod 166 [§ 104 odst. 3]

Novela ponechává v původní podobě formulaci „stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí“, která je v ostatních ustanoveních stavebního zákona doplňována o termín „závazné“. Nejinak by tomu mělo být i v případě § 104 odst. 3. Jde o zpřesnění formulace ve vazbě na dikci používanou v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí.

Tato připomínka je zásadní.

17. K Čl. I, bod 175 [§ 107 odst. 3]

Stavební úřad má při zjištění, že ohlášená stavba byla zahájena bez souhlasu s provedením, postupovat podle § 129 odst. 3. Dle mého názoru by měl být správně uveden odkaz na § 129 odst. 2, který stanoví procesní postup v případě zjištění nepovolené stavby.

Tato připomínka je zásadní.

18. K Čl. I, bodům 209 a 210 [§ 118 odst. 2 a 3]

V případě staveb, prováděných na základě koordinovaného povolení, umožňuje znění § 118 odst. 2 výklad, podle kterého se neuplatní celá věta první. Změnu stavby před dokončením by tak bylo možné povolit i bez zajištění souladu s jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí, v daném případě tedy koordinovaným povolením.

Dále je třeba vyjít z § 118 odst. 3. Pak by ale jakákoliv změna stavby před dokončením, např. i zásadní nástavba či přístavba stavebního záměru prováděného na základě koordinovaného povolení, mohla být povolena, aniž by byl posouzen její soulad s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací a uplatňováním cílů a úkolů územního plánování. Na řízení o změně stavby před dokončením by se totiž přiměřeně aplikovala ustanovení o stavebním řízení, ve kterém se výše uvedený soulad neposuzuje.

Navrhuji tedy, aby v první větě § 118 odst. 2 tohoto ustanovení byl středník nahrazen tečkou. Naopak tečka za slovem „přiměřeně“ by měla být nahrazena středníkem a spojena tak do jediné věty s větou poslední.

Tato připomínka je zásadní.

19. K Čl. I, bodům 237 a 238 [§ 129 odst. 1 písm. e)]

V navrhovaném znění je vypuštěn důvod, proč dochází ke zrušení rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem. Důvodová zpráva k tomuto dodává, že stávající text omezoval užití tohoto ustanovení pouze na dva případy, pokud bylo povolení stavby pravomocně zrušeno v přezkumném řízení nebo rozhodnutím soudu. Navrhovaná úprava umožní postup podle § 129 odst. 1 písm. e) ve všech případech, kdy došlo ke zrušení povolení stavby, na základě kterého byl stavebník oprávněn stavbu provést. Navrhováno je rovněž vypuštění slov „nebo provedené“, což může při doslovném jazykovém výkladu vést k závěru, že nebude možné nařídit odstranění stavby, která již bude (byť nepovoleně) kompletně dokončena. S takovou úpravou nesouhlasím a požaduji zachování stávajícího znění, tj. ponechání slov „nebo provedené“.

Tato připomínka je zásadní.

20. K Čl. I, bodu 243 [§ 140 odst. 4]

Navrhované znění novely používá pojem „nájemce“, jímž myslí vyklizované osoby. Protože vyklizovanou osobou v daném případě nemusí být pouze nájemce, navrhuji místo pojmu „nájemce“ použít spojení „vyklizované osoby“, ev. jiný vhodný pojem.

Tato připomínka je zásadní.

21. K Čl. I, bodům 262 a 268 [§ 178 odst. 1 a § 180 odst. 1]

Novela počítá s možností stavebního úřadu povolit stavbu k užívání v rozhodnutí o dodatečném povolení a nahradit tím kolaudační souhlas či rozhodnutí. Zatímco ale užívání stavby v rozporu s „řádným“ kolaudačním souhlasem či rozhodnutím je podle současného i navrhovaného znění § 178 odst. 1 a § 180 odst. 1 přestupkem či správním deliktem, užívání stavby v rozporu s rozhodnutím o dodatečném povolení, kterým by byla stavba povolena k užívání, sankcionovat nelze. Tím by byl „černý stavebník“ zvýhodněn oproti stavebníkovi řádnému. Navrhuji tedy, aby novela uvedené jednání postihla, a to například doplněním § 178 odst. 1 a § 180 odst. 1 o ustanovení:

„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že užívá stavbu v rozporu s rozhodnutím o dodatečném povolení, kterým bylo užívání stavby povoleno, nebo takové užívání umožní jiné osobě.“

„Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu v rozporu s rozhodnutím o dodatečném povolení, kterým bylo užívání stavby povoleno, nebo takové užívání umožní jiné osobě.“

Tato připomínka je zásadní.

22. K Čl. I, bod 276 [§ 192]

Jsem si vědoma toho, že zejména na úseku územního plánování může tříletá lhůta pro možný přezkum územně plánovací dokumentace zvyšovat nejistotu v území. Zkrácení této lhůty na dobu 6 měsíců ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti, však považuji za příliš radikální změnu. S předkládaným návrhem nesouhlasím a navrhuji zkrácení lhůty pro přezkoumání opatření obecné povahy na jeden rok ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

Tato připomínka je zásadní.

23. K Čl. I, bod 277 [§ 192a odst. 1]

Se zkrácením lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na dobu 6 měsíců ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti, nesouhlasím. Navrhuji zkrácení lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na jeden rok ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

Tato připomínka je zásadní.

24. K Čl. I, bod 277 [§ 192a odst. 2]

Navrhované znění novely zakotvuje procesní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona odlišně od soudního řádu správního. Dochází nejen k zúžení aktivní procesní legitimace na osoby, které v řízení o vydání opatření obecné povahy uplatnili námitku nebo připomínku, ale rovněž k zúžení na osoby, které tvrdí zkrácení na svých **vlastnických** právech.

Navrhované znění, ani důvodová zpráva se přitom nijak nevypořádávají se stávající judikaturou soudů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č.j. 8 Ao 1/2010-89 je jednou z kategorií osob dotčených územním plánem okruh osob vymezených v čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad "**dotčené veřejnosti**". Obecně je pak přípustný i návrh, ve kterém je namítáno porušení procedurálních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele.

Dále upozorňuji na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém soud dovodil, že není možné „bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu. (...) Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy (územním plánem).“

Kromě toho z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy mohou být aktivně legitimovány i osoby, které tvrdí zkrácení na svých **jiných věcných** právech, nikoli tedy jen na právech vlastnických (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009).

S ohledem na to, že pro navrhované zúžení aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného podle stavebního zákona navrhovatel nepředložil žádné argumenty a navrhované znění ve své podstatě představuje rovněž „krok zpět“ v obecném trendu účasti veřejnosti na procesech týkajících se

životního prostředí, navrhuji uvedené ustanovení vypustit a ponechat obecnou úpravu aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v soudním řádu správním.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI DVACÁTÉ

25. K Čl. XXII, bod 4 [§ 77 odst. 5]

Důvodová zpráva vysvětluje vypuštění pravidla, podle kterého lze „změnu způsobu dodávky nebo změnu způsobu vytápění provést pouze na základě stavebního řízení“, jako odstranění nekonceptčnosti dané tím, že povolování staveb a jejich změn se řídí stavebním zákonem, nikoliv zákonem energetickým, jak tomu právě v případě změn vytápění dosud bylo. Na uvedenou derogaci však nenavazuje doplnění obdobného pravidla do stavebního zákona. Tím by po účinnosti novely mohlo docházet k situacím, v nichž by některé ze změn vytápění, které byly do této doby stavebním úřadem povolovány, již vůbec posuzovány nebyly. To proto, že stavební zákon nebude pro jejich provedení vyžadovat vydání žádného z úkonů stavebního úřadu. Může se jednat např. o nahrazení kotle na zemní plyn kotlem na pevná paliva se zachováním stávajících cest k odvodu spalin. Tím pádem by změna způsobu vytápění ani nebyla posouzena z hlediska jejího vlivu na životní prostředí, zásahu do práv vlastníků okolních nemovitostí atd. Rovněž závazné stanovisko (souhlas) orgánu ochrany ovzduší, vydávané podle energetického zákona ke změně způsobu vytápění, by tím ztratilo svůj význam. Z těchto důvodů navrhuji ponechat ustanovení § 77 odst. 5 energetického zákona ve stávající podobě. Jinou možností, jak odstranit nekonceptčnost právní úpravy, je přenést pravidlo povinného stavebního řízení z energetického do stavebního zákona.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI DVACÁTÉ PRVNÍ

26. K Čl. XXIII, bodům 21 a 50 [§ 9 odst. 8 až 10, § 17]

Snahy o urychlení schvalovacích procedur by dle mého přesvědčení neměly vést k potlačení některých dosavadních osvědčených práv veřejnosti v ochraně životního prostředí zakotvených v platné právní úpravě EIA, kupříkladu široce založené možnosti vyjadřovat se včetně komplexního projednání dokumentace a posudku v rámci veřejného projednání (dle § 9 odst. 9 zákona EIA příslušný orgán upustil od konání veřejného projednání dokumentace a posudku pouze, neobdržel-li žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci).

Upozorňuji v té souvislosti rovněž, že práva „složitě“ vydobytá pro veřejnost poslední novelizací provedenou pod drobnohledem orgánů EU (§ 9c zákona EIA) se v rámci územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 91 odst. 2 ve spojení s § 91a větou druhou stavebního zákona), resp. v rámci koordinovaného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (§ 94i odst. 2 ve spojení s § 94j větou druhou

stavebního zákona), v případě schválení navržené úpravy, v plném rozsahu již neuplatní (jde zejména o právo dotčené veřejnosti uvedené v § 3 písm. i bodě 2 zákona EIA napadat prvostupňové rozhodnutí odvoláním, a to i v situaci, kdy nebyla účastníkem řízení v prvním stupni, jakož i právo obce „dotčené“ záměrem státi se účastníkem navazujícího řízení). Je tedy otázkou zda zejména veřejnost ve smyslu § 3 písm. i bodu 2 zákona EIA v tom nebude vidět opětovně oklešťování svých práv a možností aktivně se účastnit schvalovacích procesů, s důsledky z toho plynoucími (opětovné stížnosti k orgánům EU).

Navrhuji vypustit § 91a větu druhou a § 94j větu druhou stavebního zákona a ponechat k využití § 9c odst. 3 a 4 zákona EIA i pro účely navazujícího řízení v podobě územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a koordinovaného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

Tato připomínka je zásadní.

V Brně dne 20. července 2015

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