

MKCRX00DJZ32

Č.j.: MK 15498/2019 OLP
Sp.Zn.: MK-S 1149/2019 OLP

Připomínky Ministerstva kultury k věcnému záměru stavebního zákona

Obecné připomínky k souladu věcného záměru s mezinárodními závazky ČR

1. Celý systém je ideově nastaven na regulaci novostaveb a nikoli rekonstrukce stávajících objektů, což se projevuje mj. i tím, že fakticky není vůbec uchopena nejen procesní, ale také hmotněprávní otázka odstraňování legálních staveb. Žádná kapitola ani oddíl tuto problematiku neupravují; dotýká se jí pouze kapitola 7.D.13 (str. 144 věcného záměru) v části „Odstranění nepovolené stavby/dodatečné povolení stavby“. Tato problematika pak není zmíněna ani v kapitole 7.D.16, kde jsou vypočteny postupy, které se osvědčily a mají být převzaty ze stávajícího stavebního zákona. Kapitola 7.E.2.3 pak zmiňuje úpravu dokumentace pro odstranění stavby.

I přes konstatování v bodě 8.B věcného záměru nelze souhlasit s tvrzením, že by navržené řešení bylo v souladu s Úmluvou o ochraně architektonického dědictví Evropy, publikovanou pod č. 73/2000 Sb. m. s. Existenci této úmluvy věcný záměr nezmiňuje ani v tomto bodě ani v jiné části. O zárukách vyžadovaných čl. 4 odst. 2 této úmluvy věcný záměr nepojednává např. ve vztahu k odstraňování staveb vůbec a hmotněprávní zakotvení principů vyžadovaných touto úmluvou chybí nejen ve vztahu k čl. 4 úmluvy.

Navrhujeme zmínit tuto úmluvu mezi relevantními mezinárodními závazky a v souladu s tvrzením v bodu 8.B promítnout do příslušných částí vazbu na tuto úmluvu.

Tato připomínka je zásadní.

2. Upozorňujeme, že vůbec není řešena oblast ochrany archeologického dědictví a zejména specifické situace nepředvídaného nálezů; a to ani z hlediska příslušnosti, ani z hlediska procesní úpravy. I přes konstatování v bodě 8.B věcného záměru nelze souhlasit s tvrzením, že by navržené řešení bylo v souladu s Úmluvou o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované), publikovanou pod č. 99/2000 Sb. m. s. Existenci této úmluvy věcný záměr nezmiňuje ani v tomto bodě ani v jiné části.

Navrhujeme zmínit tuto úmluvu mezi relevantními mezinárodními závazky a v souladu s tvrzením v bodu 8.B promítnout do příslušných částí vazbu na tuto úmluvu.

Tato připomínka je zásadní.

3. Upozorňujeme, že se věcný záměr vůbec nezabývá oblastí ochrany statků zapsaných na Seznamu světového dědictví. I přes konstatování v bodě 8.B věcného záměru nelze souhlasit s tvrzením, že by navržené řešení bylo v souladu s Úmluvou o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví, publikovanou pod č. 159/1991 Sb. Existenci této úmluvy věcný záměr nezmiňuje ani v tomto bodě ani v jiné části.

Jednou z podmínek zápisu tuzemského statku na Seznam světového dědictví a ponechání statku na tomto seznamu jsou existující záruky ochrany takového statku nástroji vnitrostátního práva. V tomto směru však v mnoha ohledech věcný záměr stávající záruky marginalizuje či dokonce ruší (viz připomínky dále). Navržená úprava zásadním způsobem ohrožuje zachování těchto statků na Seznamu světového dědictví a naprosto tím neguje mnohaletou snahu o zachování a rozšíření počtu těchto statků, neboť jednou z podmínek pro

zápis je prokazatelná garance ochrany navržených statků z hlediska zájmů památkové péče. Takové garance však navržený věcný záměr neobsahuje a ani s jejich zakotvením nepočítá.

Navrhujeme zmínit tuto úmluvu mezi relevantními mezinárodními závazky a v souladu s tvrzením v bodu 8.B promítnout do příslušných částí vazbu na tuto úmluvu a závazky na ochranu statků zapsaných na Seznam světového dědictví, ke kterým se Česká republika v jednotlivých dokumentech zavázala.

Tato připomínka je zásadní.

Obecné připomínky k věcnému záměru – navržený systém povolování staveb, který nereflektuje potřeby zájmů státní památkové péče

4. Jak již bylo řečeno, celý systém není nastaven na rekonstrukce stávajících objektů (mimo poznámku na str. 69 věcného záměru), které jsou mnohdy předmětem zájmu státní památkové péče, a to nejen jako národní kulturní památky nebo kulturní památky, ale i jako nemovitosti v památkových rezervacích nebo památkových zónách. Nejde navíc o marginální hodnoty, neboť 58 % z celkového počtu statků zapsaných na Seznam světového dědictví UNESCO za Českou republiku tvoří jednotlivé kulturní památky, ale právě památková území, totožný fakt pak platí v ještě větší míře pro nominace na Seznam světového dědictví za Českou republiku, kde tento typ statků již tvoří převažující objem nominací.

Obecně lze shrnout, že Česká republika je vysoce urbanizované území s mnoha chráněnými územími ve městech a vesnicích, a proto ochrana těchto hodnot vyžaduje výrazně podrobnější návrh zamýšlených prací a dokumentaci pro posouzení zájmů státní památkové péče. To však navržené řešení požadavkem jednoho rozhodnutí k dokumentaci v podrobnosti pro dnešní územní rozhodnutí (DUR) naprosto vylučuje.

Podrobnosti DUR, které by umožňovaly řešit nejen restaurování prvků fasády, které musejí být nedílnou součástí stavební obnovy (např. podoba Lorety v Rumburku, kde nemalá část pláště stavby představuje umělecké sochařské dílo), nejsou v návrhu upraveny. Naopak jako jednoznačné pozitivum úpravy je konstatováno, že těmto „zbytečným“ požadavkům má zabránit. Věcný záměr hovoří pouze o záměru stavebním právem neregulovaných (str. 69 věcného záměru), ale další podrobnosti požadované v žádosti nezmiňuje.

Vedle uměleckých děl, která jsou kulturními památkami nebo jejich součástmi, jsou významnou složkou i řemeslné opravy jednotlivých stavebních prvků, jejichž podoba pak může zásadním způsobem ovlivnit autenticitu dané stavby. Nejde jen o povrchové úpravy, ale i rozsah a způsob výměny poškozených prvků a v konečném důsledku i zateplování objektů.

Navrhujeme výslovně uvést ve věcném záměru představu o řešení problematiky rekonstrukcí prvků architektonického dědictví a současně zakotvení principů, které umožňují i posouzení detailů, které jdou pod úroveň dokumentace pro územní rozhodnutí. V dalším odkazuje Ministerstvo kultury na podrobné konzultace se zpracovatelskými týmy věcného záměru a materiálu RIA, která proběhla 15. 1. 2019. V náznaku je tato problematika zmíněna v materiálu RIA str. 75.

Tato připomínka je zásadní.

5. Věcný záměr konstatuje, že část prací bude ve volném režimu a logicky by se tak mělo dít nejen z hlediska stavebního práva, ale z hlediska všech regulovaných veřejných zájmů. Okruh těchto prací věcný záměr volně odkazuje na § 79 a § 103 stávajícího stavebního zákona, které patří k těm nejméně přehledným a navzdory zvolené kazuistické formě v praxi velmi obtížně aplikovatelným a subjektivně vykládaným ustanovením. K této problematice na str. 69 věcný záměr konstatuje, že „*v praxi budou nastávat situace, ve kterých bude třeba chránit veřejné zájmy, aniž by probíhalo řízení o povolení stavby. ... Například sem spadá památková ochrana při renovacích vnitřních interiérů staveb, maleb či soch, hygienické požadavky na provoz staveb, vodoprávní požadavky na provoz staveb apod.*

V některých těchto případech budou stavební úřady vydávat samostatná rozhodnutí podle složkových zákonů, obdobně jako je v těchto situacích dnes vydávají jednotlivé dotčené orgány.“

Výsledkem této úpravy tedy nemá být faktické vyloučení řady úprav staveb z jakékoli veřejnoprávní regulace, ale v rámci své působnosti je má integrovat Nejvyšší stavební úřad.

I nadále je však třeba upozornit, že předmětem tohoto zájmu není jen restaurování uměleckých děl a uměleckořemeslných prací, které jsou součástí staveb, nebo řemeslná oprava historických dveří, ale i výměna oken bez potřeby změn stávajících otvorů nebo zateplení by tak stálo zcela mimo regulaci, a to včetně regulace dle zákona o státní památkové péči (např. zateplení domu u Zlaté koule v Olomouci). Použitá a blíže neidentifikovatelná terminologie věcného záměru „v některých případech“ tedy neodstranila obavy, že podle navržené úpravy by ke stejnému závěru mohl dospět stavební úřad za všechny integrované veřejné zájmy, a to i v případech, kdy jde o vnější vzhled kulturní památky nebo secesní vilu v památkové zóně, která sama kulturní památkou není.

Požadujeme výslovné zakotvení zohlednění veřejných zájmů na úseku památkové péče nejen ve vztahu k interiéřům a kulturním památkám, ale také konstatování, že deregulace předpokládaná stavebním zákonem nedopadá na kulturní památky, národní kulturní památky, nemovitosti v památkových rezervacích nebo památkových zónách. V materiálu chybí popis systému, kdo a jak by v takovém případě vždy hájil zájem státní památkové péče.

Tato připomínka je zásadní.

6. Navržený systém neřeší související otázky, které jsou mnohdy spojeny nikoli s řízením zahajovaným na žádost, ale jsou řízením z moci úřední nebo dokonce nejsou řízením, ale nesporně jde o situace, kdy je regulováno nakládání s nemovitostmi.

Věcný záměr neřeší otázky, jakým způsobem bude dělena stávající působnost orgánů památkové péče a nového stavebního úřadu s integrovanou působností orgánů památkové péče. Jde o otázky vymezení nebo změn ochranných pásem nemovitých kulturních památek, nemovitých národních kulturních památek, památkových rezervací nebo památkových zón. Dále lze jako další příklad zmínit působnost ve věci plánů ochrany památkových rezervací a památkových zón. Otázkou je, kdo se bude v případě nemovitostí prohlašovaných za kulturní památku vyjadřovat jako orgán památkové péče a co se bude dít, když bude za kulturní památku prohlašována nejen stavba, ale i její mobiliární vybavení. Dům bratří Čapků může být příkladem toho, co vše z mobiliárního vybavení pro vztah k osobě bratří Čapků může být prohlášeno za kulturní památku. Provázanost mobiliáře, domu a osoby je nesporná a stavba je v tomto případě jen dílčí částí souboru věcí propojenou osobami bratří Čapků. Není tedy jasné, z jakých hledisek přistoupit k otázce integrace v takovýchto případech.

Současně stavební úřad omezuje kvůli zájmu památkové péče vlastnické právo a je tedy logické, že orgán, který omezuje vlastnické právo, je současně tím, kdo poskytuje příspěvek na zvýšené náklady spojené s obnovou nemovité kulturní památky.

I s ohledem na výše uvedené si Ministerstvo kultury nedokáže představit věcné rozdělení agendy památkové péče, která musí fungovat jako jeden celek a jeden systém. Ačkoli si lze představit hraniční případy, které by odůvodňovaly jednoznačný závěr, zda v konkrétní věci integrovat působnost orgánu památkové péče nebo nikoli – na jedné straně obnovu historické lokomotivy či přestavbu bývalé papírny na bytové účely. Zóna, kde takto jednoduché dělení nefunguje, je však podstatně širší (např. restaurování soch na fasádě, které musí být mimo jiné restaurovány s vědomím stavební bezpečnosti – tj. že v důsledku restaurování socha z fasády nesmí spadnout). Řadu dalších případů zmiňujeme výše.

Tato připomínka je zásadní.

7. V materiálu RIA je na str. 4 konstatováno, že „*Pokud jde o úředníky řešící agendy dotčených orgánů, zde dle odhadů Ministerstva vnitra se dá předpokládat převod 60 % těchto úředníků vykonávajících přenesenou působnost, neboť na obcích zůstane ještě 40 % zaměstnanců, kteří mohou dále řešit záležitosti samosprávy (tj. půjde pouze o přesun beze změny na celkový součet pozitivních a negativních dopadů).*“. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že řada z těchto úředníků bude i nadále vykonávat „zbytkovou“ přenesenou působnost, nicméně jako východisko této připomínky bere Ministerstvo kultury představu, že 60 % úředníků řešících agendu dotčeného orgánu bude vtěleno do státního stavebního úřadu a 40 % úředníků bude ponecháno ve stávajícím systému.

Toto řešení prakticky vylučuje, aby se agendě památkové péče na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností věnovali pracovníci, kteří by agendu památkové péče měli jako hlavní náplň svého úvazku. V konečném důsledku by výsledkem navrženého řešení byl i fakt, že na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností by fakticky byla vyloučena zastupitelnost a tento fakt by se dokonce promítl i do úrovně krajských úřadů. V současné době pouze 9,76 % obecních úřadů obcí s rozšířenou působností pokrývá výkon památkové péče v přenesené působnosti takovým počtem úvazků, které po navrhovaném rozdělení (60 % převedeno a 40 % úvazků zůstává ve stávajícím smíšeném modelu veřejné správy) umožňuje ve smíšeném modelu na úrovni jednotlivých ORP zachovat více jak jeden úvazek (přičemž 2 a více úvazků po tomto rozdělení by mělo dokonce pouze 3,41 % obecních úřadů obcí s rozšířenou působností). V případě krajských úřadů je situace optimističtější – úvazek vyšší než 1 by byl zachován na 92,86 % krajských úřadů, ale současně 2 a více úvazků po tomto rozdělení by mělo pouze 28,57 % krajských úřadů.

Výsledkem při použití navrženého rozdělení je tedy prakticky nulová zastupitelnost v rámci „zbytkového“ výkonu přenesené působnosti na úseku státní památkové péče na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a relativně významný pokles personální zastupitelnosti na úrovni krajských úřadů. Zajištění odborné garance a vůbec možnosti fyzického naplnění jednotlivých úředních pozic je tak naprosto virtuální. Tento fakt ostatně prokázala i situace spojená se zřízením nového dotčeného orgánu v podobě orgánu územního plánování s účinností od 1. 1. 2018 na základě zákona č. 225/2017 Sb. Absenci lidských a odborných kapacit nemohlo nahradit ani navýšení státního příspěvku na výkon přenesené působnosti.

Návrh zároveň zasahuje i do relativně dlouhodobě stabilizovaného výkonu památkové péče na území národní kulturní památky Pražský hrad, kde dosud agendu státní památkové péče vykonávala Kancelář prezidenta republiky. Výsledkem integrace by tak bylo nejen převedení 60 % pracovníků Kanceláře prezidenta republiky, kteří vykonávají státní památkovou péči, ale rovněž přetržení kontinuity výkonu památkové péče v prostoru sídla prezidenta, která má svůj reálný faktický základ již v období první republiky.

Dle názoru Ministerstva kultury navržené řešení představuje naprostý kolaps výkonu zbytkové památkové péče, což materiál RIA bez jakéhokoli návrhu řešení pouze letmo zmiňuje na str. 75. Jak materiál RIA sám konstatuje, jsou data minimálně za úsek památkové péče k dispozici, pouze s nimi ani věcný záměr ani materiál RIA blíže nepracuje.

Navrhujeme doplnit materiál RIA o reálné scénáře rozdělení agendy a lidských zdrojů stávajících dotčených orgánů mezi nově vzniklý státní stavební úřad a dosavadní systém ochrany jednotlivých složkových veřejných zájmů. Dále požadujeme zachovat stávající systém památkové péče ve smíšeném modelu, popřípadě zvážit v této souvislosti celkovou změnu modelu výkonu veřejné správy a celý systém státní památkové péče integrovat do státního stavebního úřadu.

Tato připomínka je zásadní.

8. Věcný záměr opakovaně konstatuje, že nedojde ke změně chráněných veřejných zájmů a změní se „pouze“ instituce a procesy, v nichž bude ochrana veřejných zájmů realizována (např. str. 18 věcného záměru). S tímto závěrem však nelze souhlasit, neboť jednoznačnou součástí ochrany veřejného zájmu je nejen jeho hmotněprávní zakotvení, ale zejména institucionální a procesní zabezpečení, bez kterého se stane vyjádření veřejného zájmu prázdnu množinou.

V důsledku navrženého řešení se ztrácí jakákoli jednoznačná a zpětně kontrolovatelný doklad po hájení dotčených veřejných zájmů, které jsou integrovány do státního stavebního úřadu. Navržený věcný záměr nepředpokládá, že posouzení dotčeného veřejného zájmu, jehož posouzení je integrováno do působnosti státního stavebního úřadu, by v procesu povolování stavby mělo zanechat jakoukoli stopu, která bude dohledatelná pouze v rámci vnitřního organizačního systému státního stavebního úřadu. Avšak prostor pro jakoukoli zpětnou kontrolu, a to i jen formální z hlediska dodržení dotčeného veřejného zájmu, chybí. Fakticky tak mizí doklad o tom, kdo a jakým způsobem hájil dílčí veřejný zájem (typicky v případě rozhodnutí, které je generováno elektronicky).

Na rozdíl od účastníka řízení, který při pomnutí své námitky má alespoň nástroj v podobě podání odvolání, úředník hájící dotčený veřejný zájem, jehož názor byl pomnut, takový nástroj nemá. Žádnou pojistku, jak v tomto případě řešit danou problematiku a jak vůbec zjistit, že k tomuto stavu došlo, věcný záměr neposkytuje.

V této souvislosti proto důrazně trváme na zachování vyjádření organizace státní památkové péče, tj. Národního památkového ústavu ve smyslu § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči.

Vzhledem k tomu, že navrhované řešení nepočítá s žádným vnějším důkazem po jednoznačném hájení dotčeného veřejného zájmu, který by byl součástí veřejně kontrolovatelného postupu, nabízí se pak i další prostor pro případné korupční jednání, kterým je plné vyhovění žádosti (ať již marným uplynutím lhůty nebo před uplynutím této lhůty) bez potřeby odůvodnění takového rozhodnutí (jak to předpokládá § 68 odst. 4 správního řádu). Paradoxně s odstupem jednoho roku od nabytí účinnosti poslední velké novely stavebního zákona se navrhuje pro ochranu dotčených veřejných zájmů po procesní i formální stránce naprosto opačné řešení, které nepředpokládá výslovné a zpětně dohledatelné individuální posouzení těchto zájmů.

Nadto je třeba konstatovat, že výše uvedené obavy nejsou jen teoretické – např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 9/2007 – 132 ze dne 27. 6. 2007 popisuje situaci, kdy předmětem žalobní námitky bylo i tvrzení, že žádosti bylo fakticky plně vyhověno a požadavek na odůvodňování rozhodnutí je formalistický. Právě existence vnějšího negativního odborného posouzení vedla Nejvyšší správní soud k závěru, že požadavek na řádné odůvodnění v tomto případě nebyl prázdňým formalismem.

Pokud však výsledkem integrace dotčených veřejných zájmů má být postup, který takovýto povinný a zpětně kontrolovatelný způsob hájení dotčeného veřejného zájmu nepředpokládá, otvírá se zde prostor pro výše popsané negativní jevy.

Navrhujeme doplnit věcný záměr o jednoznačný popis toho, jakým způsobem budou v navrženém procesu chráněny dotčené veřejné zájmy, které umožní i následný přezkum toho, jak se státní stavební úřad postavil nejen k ochraně zájmů podle stavebního zákona, ale rovněž dotčených a integrovaných veřejných zájmů.

Tato připomínka je zásadní.

9. Na str. 12 věcný záměr varuje před mechanickou aplikací zahraničních vzorů, nicméně při obhajobě některých institutů a jejich zasazení do širšího kontextu zahraniční vzory pomíjí. Z hlediska integrace dotčených zájmů do státního stavebního úřadu je tak

vytvořen novotvar, který nemá ani v zahraničí obdoby. Tento stav jen posiluje obavy, že jedním z cílů navržené úpravy je faktická marginalizace dotčených veřejných zájmů.

Z hlediska jediných použitých zahraničních příkladů v celém věcném záměru (kapitola 7.A.3. věcného záměru) je třeba poukázat na fakt, že ve zmíněném Svobodném státě Sasko uplatňuje památková péče své zájmy formou souhlasu vůči stavebnímu úřadu (Zustimmung podle § 12 odst. 3 saského památkového zákona - Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen). V případě Dolního Rakouska pak možnosti integrace posuzování zájmů památkové péče v rámci jednotné struktury stavebního úřadu dokonce brání spolková ústava. Tento model veřejné správy pak nemá nic společného ani se slovenským modelem veřejné správy, kdy za úsek památkové péče vystupuje samostatný Pamiatkový úrad Slovenskej republiky.

Navrhujeme doplnit věcný záměr o rešerši zahraničních úprav, která by měla umožnit srovnat navržený model integrace dotčených veřejných zájmů do působnosti státního stavebního úřadu se zahraničím.

10. Obecná připomínka k věcnému záměru – potřeba zřízení státního stavebního úřadu s ohledem na systémovou podjatost

Nelze souhlasit s konstatováním, že zásadním důvodem pro zřízení státního stavebního úřadu a jeho vyjmutí ze smíšeného modelu veřejné správy je potencionální systémová podjatost, zejména kapitola 7.A.2.2.3.

Systémová podjatost není spojena v rámci smíšeného modelu veřejné správy výlučně a pouze se stavebním právem a naopak snaha po integraci dotčených zájmů, které jsou v současné době řešeny v rámci smíšeného modelu, jen dokládá fakt, že tato argumentace je lichá. Výsledkem integrace by tak paradoxně bylo, že v případě dotčenosti zájmů státní památkové péče hrozí systémová podjatost, zatímco v případě, kdy je tentýž orgán státní památkové péče příslušný, již systémová podjatost nehrozí. V takovém případě např. posouzení nakládání s budovou radnice tedy bude integrováno do působnosti státního stavebního úřadu z důvodu řešení systémové podjatosti, zatímco posouzení restaurování psacího stolu (kulturní památky) v pracovně starosty může být ponecháno ve smíšeném modelu výkonu veřejné správy, neboť zde systémová podjatost nehrozí.

Nelze tedy souhlasit, že stěžejním důvodem pro dílčí erozi smíšeného modelu výkonu veřejné správy a pro ponechání jejího zbytku beze změny je systémová podjatost specificky spjatá s agendou stavebního práva, čemuž ostatně výslovně odporuje i samotný věcný záměr na str. 52 až 54. Tato zásadní problematika nemůže být řešena tímto dílčím a nesystémovým způsobem.

Navrhujeme buď opustit z tohoto důvodu smíšený model veřejné správy jako celek nebo vypustit tvrzení, že navržené řešení představuje odstranění problému systémové podjatosti spojené s výkonem veřejné správy. S ohledem na zvolenou variantu pak v tomto smyslu požadujeme upravit jak text věcného záměru, tak materiálu RIA.

11. Ke kapitole 7.A.4.1 – úkoly určené připomínkovým místům

Věcný záměr konstatuje, že *„cílem připomínkového řízení a dalších fází legislativního procesu proto bude, aby jednotlivá dotčená ministerstva v souladu s citovaným usnesením vlády České republiky identifikovala relevantní dotčené právní předpisy s cílem dosažení maximální míry integrace procesů v rámci pořizování územně plánovacích dokumentací a povolovacích řízení.“*

O tomto úkolu návrh usnesení vlády však vůbec nehovoří. Má-li být takovýto úkol jednotlivým ústředním orgánům státní správy uložen, pak by měl být primárně promítnut do doprovodného usnesení vlády k tomuto věcnému záměru.

Navrhujeme zmíněný text z věcného záměru vypustit bez náhrady, popř. zvážit modifikaci usnesení vlády k tomuto materiálu.

12. Ke kapitole 7.A.4. věcného záměru – výčet stávajících dotčených orgánů

Ve výčtu dotčených orgánů chybí na str. 75 věcného záměru orgán územního plánování, který zavedla jako nový dotčený orgán s účinností od 1. 1. 2018 novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb.

Navrhujeme proto ve výčtu dotčených orgánů u Ministerstva pro místní rozvoj uvést orgán územního plánování. Tato připomínka platí rovněž pro materiál RIA, str. 42 a 72.

13. Ke kapitole 7.A.5. věcného záměru – postavení Nejvyššího stavebního úřadu

Věcný záměr není jednotný v ukotvení Nejvyššího stavebního úřadu. Na str. 28 nebo 59 věcný záměr konstatuje, že Nejvyšší stavební úřad (NSÚ) bude podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR) a bude to správní úřad obdobný jako Generální finanční ředitelství. Současně je konstatováno, že MMR bude i nadále ústředním orgánem státní správy a NSÚ bude součástí jednotné institucionální linie, na jejímž vrcholu bude stát MMR (str. 60 věcného záměru). Na str. 77 věcného záměru je však konstatováno, že NSÚ bude třeba doplnit do výčtu ústředních orgánů státní správy a jeho působnost vyjmout z gesce MMR.

Požadujeme vysvětlit, zda Nejvyšší stavební úřad bude ústředním orgánem nebo nikoli, a odstranit rozpor, který je v textu věcného záměru obsažen.

V této souvislosti je třeba konstatovat, že z MMR fakticky vzniká „superústřední“ orgán, a to zejména s ohledem na konstrukci obsaženou na str. 69 věcného záměru, podle které by státní stavební úřad byl příslušný i ve věcech, které jsou z hlediska stavebního zákona ve volném režimu, ale jde o působnosti integrované do státního stavebního úřadu. Ústředním orgánem, nadřízeným Nejvyššímu stavebnímu úřadu, je i v těchto případech Ministerstvo pro místní rozvoj. Nadto jak NSÚ, tak MMR budou mít ve své gesci metodickou činnost na vrcholné a ústřední úrovni. Lze si tak stěží představit, že by za tohoto stavu ústředním orgánem pro nemovité kulturní dědictví bylo Ministerstvo kultury, které má ve své gesci také metodickou činnost, ale které by do systému výkonu veřejné správy z pozice ústředního orgánu nemohlo vstupovat. Obdobné platí pro oblast hygieny nebo nakládání s vodami, které jsou rovněž zmíněny na str. 69 věcného záměru. Je však otázkou, jaké kompetence po této integraci zůstanou Ministerstvu kultury (a ostatním ústředním orgánům) a které kompetence nově pohlít Nejvyšší stavební úřad a Ministerstvo pro místní rozvoj.

Požadujeme proto, aby již na úrovni kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) bylo jednoznačně vyřešeno, kdo bude ústředním orgánem za jednotlivé úseky veřejné správy integrované do státního stavebního úřadu.

Tato připomínka je zásadní.

14. Ke kapitole 7.B.3.1. – nahlížení do spisu

Ohledně definicí typových dokumentů ve čtvrtém odstavci poukazujeme na obecné definice dle znění autorského zákona [zejm. § 2, odst. 1 a 6 a § 3, písm. a)], neboť nelze předjímat konkrétní podobu takových dokumentů a tedy jejich začlenění dle pojmových znaků stanovených v těchto ustanoveních autorským zákonem.

Pro upřesnění doporučujeme doplnit čtvrtý odstavec takto: „V případě, že obsah stavební agendy nebo jeho část tvoří díla, chráněná právy duševního vlastnictví, zejména autorským zákonem, je možno s těmito díly nakládat pouze ve zvláštním režimu předpisů vztahujících se k této oblasti.“

15. Ke kapitole 7.C.2 – zapojení materiálu HIA

Na str. 90 věcného záměru je konstatována potřeba zohlednění obecných principů Territorial Impact Assessment (TIA). Pro ochranu kulturního dědictví plní obdobnou funkci Heritage Impact Assessment (HIA) a s ohledem na výše uvedené připomínky, je třeba ve věcném záměru zohlednit rovněž existenci tohoto nástroje, aby případné tvrzení o souladu věcného záměru s mezinárodní úpravou mohlo mít i ve vztahu ke kulturnímu dědictví alespoň tento hmatatelnější základ.

Navrhujeme proto analogicky v souvislosti s odkazem na materiál Territorial Impact Assessment (TIA) současně uvést potřebu zohlednění principů Heritage Impact Assessment (HIA).

16. Ke kapitole 7.C.2.3. věcného záměru – vyloučení připomínkování zadání územního či regulačního plánu

Podle věcného záměru bude předmětem posouzení a připomínkování ze strany dotčených orgánů pouze samotný návrh územního plánu obce, nikoli již samostatně jeho zadání (str. 100 věcného záměru).

Dle současné právní úpravy k zadání výše uvedené ÚPD dotčené orgány uplatňují pouze vyjádření a nikoli stanovisko. V tomto případě tedy nedochází k řešení rozporů a dotčené orgány pouze z hlediska jimi hájených veřejných zájmů upozorňují na limity, které tyto veřejné zájmy při zpracování ÚPD představují.

Vyloučení této ingerence tak může generovat větší míru sporů v následných fázích projednávání ÚPD, zbytečného vynakládání veřejných prostředků a v konečném důsledku je sporné, nakolik je toto řešení v souladu čl. 10 odst. 1 výše zmíněné Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy.

Požadujeme zachování stávajícího systému projednání zadání výše zmíněné ÚPD s dotčenými orgány formou vyjádření, která vylučuje možnost vzniku a řešení rozporu, tj. zásadní prodloužení procesu a s tím spojenou možnost soudního přezkumu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 113/2018 - 55 ze dne 13. 12. 2018). Právě forma vyjádření je dle Ministerstva kultury dostatečnou zárukou, že nedojde k umělé blokaci postupu za využití nástrojů přezkumu, ale současně upozorní na základní limity při využití území s ohledem na dotčené zájmy.

Tato připomínka je zásadní.

17. Ke kapitole 7.C.2.3. věcného záměru – možnost obce vyvolat rozpor v rámci územního plánování

Věcný záměr předpokládá zakotvení oprávnění obce vyvolat rozpor s pořizovatelem nebo s dotčeným orgánem (str. 101 věcného záměru). Tato možnost je zakotvena pouze ve vztahu k ÚPD vyhotovované na úrovni obce, nikoli kraje, aniž by byl zřejmý důvod rozdílnosti přístupu. V tomto případě jde navíc o situaci, kdy jde o rozpor s územně samosprávným celkem při výkonu samosprávné působnosti. Tento rozpor mezi územní samosprávou a státní správou má mocensky rozhodnout nadřízený orgán státní správy. Na tento postup však dle odborné literatury nelze použít ustanovení § 136 odst. 6 správního řádu, jak věcný záměr předpokládá (viz Vedral, Josef: Správní řád, Komentář, Praha 2012, str. 1041 a násl.) a důvodem je právě zásah do působnosti samosprávy.

Předkladatel by měl zvážit, jak s případným rozporem věcně naložit, neboť vyvolání rozporu znamená v tomto případě při dosažení dohody trvalou blokaci dalšího projednávání ÚPD.

18. Ke kapitole 7.D.7.4. věcného záměru – posuzování soukromoprávních otázek stavebním úřadem

Věcný záměr (str. 133 až 135) s odkazem na občanský zákoník radikálně odděluje veřejné a soukromé právo s tím, že stavebník již nebude muset předkládat souhlas dotčených vlastníků a stavební úřad nebude zkoumat otázku vlastnictví stavby nebo pozemku, pokud by bylo sporné (jak je tomu dnes v § 184a stavebního zákona). Stavební povolení jako veřejnoprávní akt tak v podstatě zakládá výhodnější podmínky pro stavebníka (včetně stavebníka neoprávněné stavby) než pro vlastníka pozemku nebo stavby. Z věcného záměru vyplývá, že pokud se vlastník nedozví o zahájení stavebního řízení a nevyužije veřejnoprávních prostředků v rámci stavebního řízení (a zároveň neuzavře se stavebníkem soukromoprávní smlouvu), zbude mu následně pouze možnost bránit se proti stavbě soukromoprávní cestou. Věcný záměr tak oslabuje institut vlastnického práva ve prospěch stavebníka a v podstatě rezignuje na ochranu vlastnického práva vlastníka. Takové nucené omezení vlastnického práva však není zcela v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Otázkou pak je, zda soukromoprávní úprava poskytuje dostatečnou účinnou ochranu vlastníka pozemku, pokud stavebník postaví na jeho pozemku neoprávněnou stavbu i přesto, že mezi nimi nebyla uzavřena soukromoprávní smlouva. V praxi pak budou v případech neuzavření smluv mezi vlastníkem a stavebníkem vznikat složité spory, zvláště pokud bude stavební povolení už alespoň zčásti realizováno. Návrh tak nastavením podmínek ze strany státu staví vlastníka do jednoznačně slabšího a nerovného postavení.

Tato připomínka je zásadní.

19. Ke kapitole 7.D.11. věcného záměru – kolaudace

Věcný záměr působí ve vztahu ke kolaudaci vnitřně rozporně. V kapitole 7.D.11.1 je konstatováno, že stavební úřad ověří provedení dokončené stavby, popř. její části v rozsahu, který sám povolil. Podkladem má být dokumentace skutečného provedení stavby. Současně však podle kapitoly 7.D.11.2 stavební úřad dokumentaci skutečného provedení stavby neposuzuje a nepřezkoumává ji, pouze ji nahraje do informačního systému. Není tedy jasné, proč by měl být stavební úřad povinen vědomě nahrát chybnou dokumentaci, ačkoli při ověření stavby shledal závady a dokonce v tomto směru vydal kolaudační rozhodnutí.

20. Ke kapitole 7.D.13 věcného záměru – odstranění nepovolené stavby

V současné době ukazuje praxe, že ani kazuistický výčet v § 79 nebo § 103 není pro praxi dostatečně návodný, aby bylo zřejmé, které zásahy jsou regulovány stavebním právem a které jsou ve volném režimu. Současně výkladová pravidla se mění a zásadním způsobem do těchto pravidel vstupují i správní soudy. Na tomto místě lze zmínit otázky regulace zateplování stávajících objektů, instalace vybavení dětských hřišť, realizování ledních kluzišť či lanových center, otázky spojené s umístěním fotovoltaiky atp.

Ministerstvo kultury nesdílí názor předkladatele, že bude vždy jednoznačně zřejmé, že stavba vyžadovala povolení a že na první pohled efektní přísnost úpravy odstraňování nepovolených staveb bude reálná a spravedlivá.

21. K závěrečnému shrnutí věcného záměru – odhad zkrácení řízení – přehled

Tabulka na str. 231 až 232 věcného záměru předkládá procesní kroky vedoucí k výsledku v podobě rozhodnutí o povolení stavby. Tyto kroky si mají dle propočtu předkladatelů vyžádat 51 až 59 dnů. Tento fakt naprosto popírá tvrzení obsažené ve věcném záměru, že k automatickému vygenerování rozhodnutí by nemělo docházet, resp. by k němu mělo docházet jen výjimečně (str. 128 věcného záměru). S ohledem na popsanou časovou náročnost zvoleného postupu tedy marně uplyne 30 dnů od podání žádosti o 21 až 29 dnů dříve, než lze vůbec rozhodnutí o povolení stavby vydat.

I podle propočtů předkladatele lze tedy říct, že objem automaticky vygenerovaných rozhodnutí bude absolutně převažovat nad těmi, která stavební úřad za nastavených pravidel stačí vydat. Lze tak očekávat, že vydání stavebního povolení se bude týkat paradoxně bagatelních věcí, kde lze ve stanové lhůtě úkony stihnout, zatímco u zásadních a složitých věcí jsou procesy nastaveny tak, že je prakticky nebude možné stíhat a dojde k automatickému vygenerování povolení stavby.

Lhůty pro nástup účinků v podobě automaticky vygenerovaného povolení stavby jsou tak stanoveny zcela nerealisticky. Lhůty by měly být stanoveny tak, aby následek v podobě automaticky vygenerovaného povolení stavby nastal až ve chvíli, kdy lze procesní kroky směřující k vydání povolení stavby v rámci klasického postupu vůbec stihnout.

K této otázce lze dodat, že považujeme za zcela neúnosné, aby bylo stavební povolení vygenerováno i v případech, kdy byly podány námitky, ale stavební úřad se s nimi nestihl v dané lhůtě vypořádat (str. 136 věcného záměru).

Navrhujeme stanovit lhůty, kdy má dojít automatickému vygenerování povolení stavby na 60 dnů a u zvláště složitých případů na 120 dnů.

Tato připomínka je zásadní.

22. Ke kapitole 12. věcného záměru – korupční rizika a ke kapitole 8. materiálu RIA – Hodnocení korupčních rizik zvoleného řešení

Navržená úprava odstraňuje celou řadu stávajících kontrolních mechanismů a koncentruje moc u jednoho úředníka stavebního úřadu, kterého dosud mohly omezovat svými závaznými stanovisky dotčené orgány. Tím, že mizí jakýkoli doklad o tom, kdo a jakým způsobem posoudil dopad stavebního záměru na dotčené veřejné zájmy integrované do působnosti stavebního úřadu, se odstraňuje další kontrolní prvek. Okolnost, že nečinnost může způsobit vydání rozhodnutí, pak rovněž představuje enormní korupční riziko. Toto riziko je navíc spojeno s tím, že základní kontrolní mechanismus je spojen pouze s tím, že jednotlivé dotčené zájmy si každý musí ohlídat sám, což však může platit jako záruka jen ve vztahu k zájmům, které hájí osoby vně systému, ovšem rozhodně to neplatí např. v otázce integrovaných dotčených zájmů.

Máme za to, že situace, kdy je odstraňována řada kontrolních mechanismů a rozhodovací moc je koncentrována ve vztahu k jedné úřední osobě, jejíž správní uvážení má být co nejméně omezeno, by měla být naopak vyhodnocena jako potenciálně významné korupční riziko.

Ministerstvo kultury si je vědomo nutnosti zlepšení, zefektivnění a zrychlení výkonu státní správy na úseku veřejného stavebního práva včetně souvisejících agend, které vyplývají ze zvláštních zákonů, jimiž jsou chráněny ostatní veřejné zájmy. Je ale otázkou, zda zamýšlená integrace do nově vzniklého státního stavebního úřadu je vhodná pro všechny takové oblasti. Památková péče, jako vysoce odborná činnost, jejímž úkolem je především ochrana a uchování kulturního dědictví, je v mnoha případech natolik provázaná, že je velmi složité nastavit jasnou dělicí linku. Navíc je podle našeho názoru nevhodné část agendy převést mimo spojený model veřejné správy a část ponechat uvnitř, čímž by část kulturního dědictví spadala zcela mimo působnost Ministerstva kultury, které je současně i garantem mezinárodních závazků.

Osobami oprávněnými k vypořádání zásadních připomínek jsou JUDr. Martin Zídek (památková inspekce), tel. +220 407 452 (martin.zidek@mkcr.cz) a Mgr. Milan Kvasnička (odbor legislativní a právní), tel.: +420 257 085 310 (milan.kvasnicka@mkcr.cz).