

## Návrh nového stavebního zákona: 10+1 důvod pro jeho vrácení vládě k přepracování – doporučení Zeleného kruhu (říjen 2020)

*Současné znění zákona považujeme za nedostatečné a podporujeme změnu pravidel směrem k transparentnějšímu, předvídatelnějšímu a rychlejšímu rozhodování. Vládou předložený návrh však považujeme za zcela nevhodný a nedobrou situaci v mnoha ohledech zhoršující. K tomuto předkládáme následující argumenty.*

1. **Není shoda nad hlavními principy změn.** To s sebou nese vysoké riziko řady úprav bezprostředně po schválení zákona (nestabilní systém) nebo zrušení celé nákladné reorganizace v následujících letech.
2. **Návrh likviduje ochranu veřejných zájmů založenou na odborném posouzení,** které je doposud nezávislé na stavebním úřadu.
3. V územním plánování jsou **omezována práva samospráv.**
4. **Byrokratický marasmus posílí.** Návrh přináší další výjimky a dvojkolejnost v uspořádání orgánů veřejné správy i v částečném oddělení státní správy od samosprávy.
5. **Návrh zcela ignoruje potřebu nových nástrojů pro efektivní a rychlou adaptaci měst na klimatickou změnu.**
6. **Veřejnost, dotčená stavebními záměry, bude mít ještě menší možnost se k nim včas vyjádřit. Více sporů tak nakonec skončí u soudu.**
7. V rozporu s věcným záměrem i standardní praxí v západních zemích EU **zcela chybí zapojení ekonomických nástrojů do územního rozvoje.**
8. **Lhůty zůstávají nevymahatelné.** Krajské stavební úřady, které budou rozhodovat o všech větších stavbách, mají pro rozhodování stanoveny pouze pořádkové lhůty bez nástrojů pro jejich vymožení.
9. Rozsáhlá reorganizace veřejné správy (přesun tisíců zaměstnanců) si vyžádá **jednorázový výdaj v řádu miliard v období propadu příjmů veřejných rozpočtů.**
10. **Dramatický propad v počtu vydaných povolení** (nevyhnutelný průvodní jev rozsáhlé reorganizace) se bude časově krýt s hospodářskou recesí.
11. **Velké množství nedostatků v obsáhlém a věcně složitém zákoně znemožňuje v krátkém čase upravit návrh** formou pozměňovacích návrhů ve Sněmovně. Řešením je dílčí novela stávajícího zákona.

## Deset plus jeden důvod podrobněji

1. **Zásadní spory o věcné řešení**, které nebyly vypořádány při přípravě věcného záměru,<sup>1</sup> způsobilý, že klíčoví aktéři mají k paragrafovanému návrhu zásadní výhrady. Proti návrhu veřejně vystoupil jak zpracovatel první verze návrhu [Hospodářská komora](#), tak [Svaz měst a obcí](#), dále Nejvyšší správní soud či [Česká komora architektů](#).
2. **Ochrana veřejných zájmů bude zásadně oslabena** především decimací dotčených orgánů. Návrh oslabuje jejich odbornost a nezávislost. Nejvyšší správní soud k tomu ve svých připomínkách uvedl: *„jsou ovšem odstraňovány významné institucionální a procesní záruky řádného zohlednění jednotlivých dotčených veřejných zájmů (...) Tím ovšem dojde k podstatnému přesunu řešení skutkových i právních otázek do odvolacího řízení. (...) Přeměna závazných stanovisek v povolovacím řízení na „vyjádření“ znamená závažnou nejistotu jak pro účastníky řízení, tak i pro dotčené orgány, a dokonce i pro správní orgány vedoucí povolovací řízení ohledně toho, jak má být s takovým „vyjádřením“ zacházeno, zda a jak bude vyjádření zohledněno, otevírá se prostor pro libovůli správních orgánů. To bude mít za následek i nepředvídatelnost rozhodování správních soudů přezkoumávajících rozhodnutí stavebního úřadu v povolovacím řízení.“* Jak doložila analýza [Parlamentního institutu](#) (2019), navržená úprava se navíc výrazně odlišuje od zahraniční praxe. Tzv. integrace znamená zejména oslabení ochrany přírody a životního prostředí, neboť závažné dopady projektu bude ve většině případů posuzovat již jen stavební úřad.
3. **Omezování samospráv v územním plánování**. Samosprávy v západních zemích mají v územním plánování silné pravomoci a závazná plánovací dokumentace je dostatečně podrobná, aby garantovala naplnění potřeb obce v konkrétním území.<sup>2</sup> Současný návrh jde však opačným směrem. Návrh ruší právo orgánů obce vyhlásit stavební uzávěru a výjimku z ní, mizí i možnost rady či zastupitelstva vyhlásit hranice zastavěného území. Územní rozvojový plán schvalovaný vládou umožní postavit v obci či kraji stavbu (nejen infrastrukturní) bez toho, že by kraj/obec tuto stavbu měla ve svém územním plánu. Návrh upírá velkým městům možnost stanovit si místně specifické požadavky na výstavbu.
4. **Byrokratický marasmus posílí**. Integrace dotčených orgánů do státní stavební správy se týká podle [zprávy RIA](#) 38 oblastí, přičemž pouze v případě 5 oblastí dochází k plné integraci, neintegrováno zůstává 14 oblastí a u 19 oblastí dochází k integraci částečné. V praxi to povede k dvojkolejnosti, oslabení odborných kapacit a chaosu. Radikální změny v organizaci veřejné správy nejsou podloženy žádnými analýzami. [MMR v rámci svého pravidelného průzkumu mezi stavebními úřady](#) dokonce ani nesleduje délku povolovacích řízení. Chaotická dílčí integrace znamená také nárůst počtu pracovníků a rozdělení dosud jednotně vedené agendy jednoho úřadu do několika agend řešených různými úřady.<sup>3</sup>
5. **Návrh neposkytuje nové nástroje pro efektivní a rychlé zavádění adaptačních opatření na změnu klimatu**. V zákoně chybí definice modrozelené infrastruktury (viz § 10), což znesnadňuje její koordinované a plnohodnotné umístění vedle technické a dopravní infrastruktury. Komplikuje to také sdílení nákladů na její vybudování v případě plánovacích smluv. Návrh snižuje ochranu

<sup>1</sup> K věcnému záměru bylo podle předkládací zprávy evidováno stovky připomínek s označením „rozpor“. Jde o zásadní připomínky, u nichž nedošlo k dohodě mezi předkladatelem a připomínkujícím místem. [K návrhu se v té době \(duben 2019\) kriticky vyjádřili otevřeným dopisem i akademici a vědci.](#)

<sup>2</sup> Odborná rešerše územního plánování v západních zemích EU potvrdila, že běžným nástrojem je povinný zastavovací/regulační plán v měřítku od 1:500 do měřítku 1:2000. [Viz výzkumná práce ČVUT D/10 — Irena Fialová, Kateřina Čechová, Diana Kunešová: Územní plány EU.](#)

<sup>3</sup> Např. povolení k výstavbě vodního díla bude vydávat stavební úřad, povolení k nakládání s vodami však bude vydávat jiný úřad. V současné době se vše odehrává na jednom úřadě v rámci jednoho řízení, nově to mají být dvě řízení před dvěma různými úřady.

zemědělské půdy tím, že u ploch do 1 ha svěřuje pravomoc vyjmout půdu ze ZPF bez dalšího stavebním úřadům. Ačkoli návrh deklaruje cíl přednostní zástavby opuštěných území, pro jeho naplnění nepřináší žádné účinné nástroje.

6. **Účast veřejnosti znovu omezena.** Česká republika je jako člen EU a signatář Aarhuské úmluvy vázána v oblasti účasti veřejnosti určitými standardy. K nim patří právo obrátit se na soud v případě, že povolení stavět by mohlo být v rozporu s ochranou životního prostředí. Soudní spor je však pro všechny strany nejméně efektivní způsob nacházení „dohody“. I proto prosazujeme včasné zapojení veřejnosti tak, aby se soudním sporům předcházelo. Ostatně i [OECD doporučuje České republice zlepšit vztahy](#) mezi NNO, veřejnou správou a investory. Současný návrh pravidel pro účast veřejnosti a spolků hodnotíme jako zmatečný, a ve výsledku současná práva redukující (například velmi krátkými lhůtami pro vyjádření tam, kde je vyjádření veřejnosti umožněno).
7. **Absence ekonomických nástrojů.** Návrh nedává veřejné správě žádné nové nástroje pro účelné využívání území a spravedlivé rozdělení zisků plynoucích ze zhodnocení pozemků v procesu územního plánování. Návrh nepočítá s pobídkami pro přednostní zástavbu opuštěných/zanedbaných území.<sup>4</sup> Návrh přiznává náhradu majiteli pozemku, pokud vznikla škoda v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění. Neobsahuje však žádná pravidla pro odvod do veřejných rozpočtů v případě zhodnocení pozemku jeho přeměnou na stavební. Zásadním způsobem se tak komplikuje cíl nezabírat volnou krajinu či snaha posílit vícezdrojové financování veřejné infrastruktury. Návrh bez náhrady ruší „dohodu o parcelaci“ (místo jeho vylepšení), a blokuje tak hospodárný rozvoj území, v němž je mnoho vlastníků parcel.
8. **U důležitých procesů zůstávají nevymahatelné lhůty.** V případech, kdy v první instanci rozhoduje o žádosti krajský stavební úřad (týká se de facto všech velkých a důležitých staveb, není upraven postup v případě jeho nečinnosti (nerespektování lhůt). Změna příslušnosti v případě nečinnosti řešená v § 196 se nevztahuje na případy, kdy krajský stavební úřad rozhoduje jako prvoinstanční úřad (podle § 33, odst. 2). Správci/vlastníci inženýrských sítí mají v § 181 uvedené lhůty pro svá vyjádření, chybí však opravné prostředky v případě jejich nerespektování.
9. **Jednorázové výdaje na radikální změnu v organizaci veřejné správy** jsou podle [hodnocení RIA](#) odhadovány na 1,4 mld. Kč. V této kalkulaci však chybí náklady na pronájem nových prostor a na odstupné vyplácené pracovníkům rušených stavebních úřadů a pracovníkům dotčených orgánů.<sup>5</sup> [Dopadová studie zpracovaná Ministerstvem vnitra](#) vyčíslila min. vstupní jednorázové výdaje na 2,2 mld., maximální by mohly přesáhnout 30 mld. Kč. Je zřejmé, že miliardové výdaje budou probíhat v čase, kdy veřejné příjmy klesnou z důvodu hospodářské recese.
10. **Propad v počtu vydaných povolení min. po dobu jednoho roku.** [Dopadová studie MV](#) uvádí: „Vyjmutím stavebních úřadů ze spojeného modelu by došlo k celkové paralyzaci systému na 12-18 měsíců. Velmi reálně tak hrozí propad v produkci, který v případě potvrzení pesimistického scénáře může dosahovat výše -204 miliard Kč (3,5 % HDP v ČR roku 2018).“ Harmonogram předložený vládou předpokládá, že reorganizace proběhne v roce 2021-2022, tedy v období, kdy se ČR bude vyrovnávat s hospodářskou recesí. Podle zprávy RIA „lze očekávat i problémy spojené s převodem zaměstnanců stavebních úřadů z krajských úřadů a magistrátů, neboť se odhaduje, že tito zaměstnanci díky osobnímu ohodnocení pobírají vyšší platy, než indikují platové tabulky pro veřejnou a státní správu.“
11. **Návrh je potřeba přepracovat na základě analýz a shody na hlavních pilířích reformy.**

---

<sup>4</sup> [Národní strategie regenerace brownfieldů pro období 2019-2024](#) přitom upozorňuje, že tempo regenerace je nízké a že pro efektivní využití těchto území potřebujeme nové nástroje.

<sup>5</sup> V současné době je v systému stavebních úřadů 5 849 úvazků (tab. č. 29 v RIA), po změně jich má být 7 216 (tab. č. 31 v RIA).

Kombinace velkého množství nedostatků znemožňuje v krátkém čase návrh upravit formou pozměňovacích návrhů ve Sněmovně. S ohledem na rozsah úpravy a jeho věcnou složitost, považujeme možnost opravit návrh v rámci komplexního pozměňovacího návrhu v PSP za nereálný. Nejvyšší správní soud ve svých připomínkách uvedl: „S ohledem na rozsah a povahu uvedených připomínek nedoporučujeme pokračování v přípravě předloženého návrhu v jeho stávající podobě. Má-li být návrh podkladem pro další přípravu nové právní úpravy stavebního práva, je nezbytné jeho přepracování ve smyslu uplatněných připomínek. S ohledem na krajně problematický proces jeho přípravy je žádoucí také poskytnutí odpovídajícího času a vytvoření reálných příležitostí k připomínkování upraveného návrhu ze strany odborné veřejnosti a dotčených skupin.“

**Za krok kupředu považujeme zpracovat opatření, na kterých je širší shoda, do současného zákona. Jde zejména o digitalizaci celého procesu; vymahatelnost lhůt a sloučení územního a stavebního řízení do jednoho povolovacího procesu.**

---

## Zelený kruh

Zelený kruh je asociace, která sdružuje 87 významných ekologických nevládních organizací (mj. Greenpeace, Arnika, Hnutí Duha, Česká společnost ornitologická) působících v České republice. Asociace se věnuje monitorování zákonů a politik, koordinuje legislativní kampaně a poskytuje aktivní podporu při advokační činnosti zaměřené na zachování kvalitní ochrany životního prostředí a vysoké úrovně občanských práv v rozhodovacích procesech. Dlouhodobě se zabývá problematikou účasti veřejnosti na rozhodování o záměrech a projektech s dopadem na životní prostředí. Zelený kruh se také věnuje koordinaci výběru nevládních expertů a expertek do mezioborových pracovních skupin a poradních orgánů a komisí vlády. Koordinuje vznik společných připomínek, pozic a veřejných vyjádření ekologických organizací k významným událostem v ochraně životního prostředí. Více informací naleznete na [www.zelenykruh.cz/o-nas](http://www.zelenykruh.cz/o-nas).

**Měníme společnost.  
S odvahou.**

loeland  
Liechtenstein  
Norway



Active  
citizens fund

Nadace OSF

VDO  
VÝROK DOBRÉ VČLE  
Andrius Olyk Institute

SKALITSKY  
INSTITUT