5. 1. 2021

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K neférovosti jedné podmínky pro zánik stavebního úřadu podle návrhu nového stavebního zákona

Návrh nového stavebního zákona, (dále jen „návrh“) který je v současné době ve fázi po přikázání k projednání výborům,[1] stanoví, že působnost ve věcech stavebního řádu vykonávají stavební úřady, kterými jsou Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný stavební úřad, krajské stavební úřady, jiné stavební úřady (Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti) a obecní stavební úřady.[2]

Podle § 29 odst. 3 návrhu jsou obecními stavebními úřady

a) obecní úřady obcí s rozšířenou působností,

b) **další obecní úřady stanovené prováděcím právním předpisem**.

Obecní stavební úřady uvedené v § 29 odst. 3 písm. b) návrhu mají být poprvé stanoveny podle přechodného ustanovení § 329 odst. 1 písm. a) návrhu tak, aby jimi byly **obecní úřady, které vykonávaly ke dni 31. prosince 2020 působnost stavebního úřadu, a které splňují alespoň jednu z těchto podmínek**

1. počet obyvatel správního obvodu stavebního úřadu byl ke dni 31. prosince 2020 vyšší než 10000,

2. počet pracovních míst, na nichž je vykonávána správní činnost při rozhodování na úseku stavebního řádu, byl ke dni 31. prosince 2020 nejméně 4, nebo

3. obecní úřad vykonal za rok 2019 více než 326 úkonů podle zákona č. 183/2006 Sb., ve znění účinném ke dni 31. prosince 2019, stanovených v odstavci 2.

Smyslem prvních dvou kritérií[3] je zřejmě privilegovat z těch stávajících obecných stavebních úřadů obcí vykonávajících přenesenou působnost v základním rozsahu a obcí s pověřeným obecním úřadem (dále jen „obce I. typu“ a „obce II. typu“) zjednodušeně řečeno ty větší. Jde o logický a legitimní požadavek, neboť nemá smysl pravidelně delegovat věci kvůli personálním obtížím opravdu malých stavebních úřadů[4] nebo jim odnímat působnost, pokud nebudou splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti.

Jinak je tomu u třetího kritéria. Úkony taxativně vyjmenované v § 329 odst. 2 písm. a) až k) návrhu jsou totiž **všechno úkony kladné pro stavebníky**.

Je pozitivní, že důvodová zpráva k návrhu na str. 388 a 389[5] obsahuje poměrně podrobné vysvětlení. Vysvětlení bohužel tak pozitivní není.

V důvodové zprávě se mj. uvádí (zvýrazněno autorem): *„Počet vykonaných úkonů byl zohledněn na základě dat Ministerstva pro místní rozvoj o výkonu jednotlivých stavebních úřadů za rok 2019. Pro potřeby tohoto výpočtu bylo **z celkového počtu 52 hlavních sledovaných úkonů** (definovaných*

zákonem č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ***vybráno 11 nejčastějších úkonů, která představují většinový vzorek v současnosti vykonávané agendy****.“*

Data zpřístupňuje Ústav územního rozvoje.[6] Za prvé nejde o 52, ale o 47 úkonů (což je modifikace vskutku kosmetická), neboť ne všech 52 řádků/sloupců[7] A51 až A102 tabulky reprezentuje úkony ve smyslu správních aktů (v A95 až A99 se vykazují objemy finančních prostředků k zajištění dosud nerealizovaných výkonů rozhodnutí, což není úkon). Nyní ale k tomu podstatnějšímu. Data nezahrnují všechny správní akty podle stavebního zákona, ale jen *„hlavní sledované“*. Např. se nevykazuje počet zamítnutých žádostí o vydání územního rozhodnutí, rozhodnutí o zákazu užívání stavby atd. Z dat vyplývá, že nejsou převážně zaměřena na úkony negativní pro stavebníky, kromě rozhodnutí o nařízení odstranění stavby anebo sdělení o důvodech odmítnutí návrhu veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí a stavební povolení.[8]

Samozřejmě neexistuje právo na nezrušení úřadu, na zachování jeho sídla apod.[9] Zavedou-li se kritéria zániku úřadu, **měla by však odrážet skutečně vykonávanou agendu, nikoliv její určitou výseč**. Malou útěchou může být, že podle výše odkazované důvodové zprávy *„případné modifikace již vytvořené soustavy obecních stavebních úřadů těmito konkrétními kritérii vázána nebudou, přičemž obecná hlediska efektivity a smysluplnosti takové změny se předpokládají i bez výslovného uvedení v zákoně.“* Jinak řečeno, první stanovení obecních stavebních úřadů při současném znění návrhu nebrání tomu, aby novelizace vyhlášky o správních obvodech obecních stavebních úřadů (§ 29 odst. 4 návrhu) mohla množinu obecních stavebních úřadů rozšířit. Otázkou nicméně je, zda by takto Nejvyšší stavební úřad nechal „obživnout“ ve větším měřítku stavební úřady, které by nedávno zanikly ze zákona. Při kladné odpovědi by taková situace indikovala nesprávnost (některých) východisek pro zásahy do nynější soustavy stavebních úřadů.

Považuji za nepochopitelné, **jak návrh může pro účely kritéria redukce počtu stavebních úřadů téměř úplně opomíjet oba komplementární způsoby rozhodnutí ve věci** a brát jako kritérium pro zachování „menších“ stavebních úřadů jen počet pro stavebníky kladných úkonů. Nebo snad zamítavá rozhodnutí nejsou pracná, protože stačí nalézt jeden důvod pro zamítnutí žádosti a nic dalšího není povinností zkoumat?[10] V praxi jsem měl možnost vidět jak tragické rozhodnutí např. o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území, tak přístup, kdy stavební úřad (správně) nechápal slova *výjimka* a *samozřejmost* jako synonyma a nebyl automatem na povolení na stavebníkovu „truc-žádost“, nýbrž se stavebník musel snažit prokázat, že jiné než výjimečné řešení není na místě (např. odstupy staveb, zvlášť šlo-li o předběžnou otázku v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, u nichž nemají správní soudy zrovna v oblibě „úsporně“ odůvodněná podkladová rozhodnutí o povolení výjimky, nebo dokonce více výjimek). Spíše už jen úsměvně ve srovnání s nezapočítáním zamítavých rozhodnutí jako úkonů působí započítání výzvy o přidělení čísla popisného nebo evidenčního, popřípadě orientačního jako úkonu. Náročnost úkonů je nesrovnatelná a jen dokresluje nelogičnost nastavených kritérií.

Nevhodnost zvolené koncepce zaměřené na kvantitu (bez ohledu na charakter úkonu pro stavebníky) se plně odhalí tehdy, když si uvědomíme, že stejný zdroj dat obsahuje údaje o počtu obdržených rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím prvoinstančních stavebních úřadů. V rozhodném období za rok 2019 totiž nepochybně celá řada stavebních úřadů obcí I. a II. typu vykonala započitatelný úkon (např. v březnu vydáno územní rozhodnutí), ale odvolací správní orgány řadu z nich odklidily (např. v červnu zrušeno a věc vrácena k novému projednání). Řada z nich také jistě vykonala nezapočitatelný a nezjišťovaný úkon (např. zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí) a odvolací správní orgán odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V prvním případě, i kdyby se jednalo o případ těžkých vad, se úkon zjevně počítá. Ve druhém případě se nepočítá nic. Dalo by se sice namítnout, že úkony uvedené v § 329 odst. 2 návrhu **se mají rozumět ty, které nabyly právních účinků**, důvodová zpráva ale nic takového nezamýšlí, protože odkazuje na data, jejichž zdroj jsem citoval výše v poznámce [6] a která výslovně hovoří o právní moci a vykonatelnosti jen u rozhodnutí podle §

129, 135 a 137, tj. **záměrně se u ostatních zjišťovaných nezjišťují počty těch, které nabyly právních účinků**. Obávám se proto, že ke stanovení obecních stavebních úřadů dojde daleko pravděpodobněji mechanicky podle výsledků součtů buněk v tabulce, které odpovídají výčtu v § 329 odst. 2 návrhu, než podle důkladného rozmýšlení, zda takový úkon má mít právní účinky, a s tím spojeného dožádání dalších údajů od nižších orgánů státní správy.[11] S ohledem na mechanismus stanovení obecních stavebních úřadů by byla patrně jediná reálná možnost namítat chybný výklad § 329 odst. 2 návrhu v připomínkovém řízení k návrhu první vyhlášky.

Samozřejmě lze namítat, že se jedná pouze o návrh zákona a pozměňovacím návrhem lze chybu napravit[12] a do té doby nemá valný smysl se pohoršovat soukromě ani veřejně. To je nepochybně do určité míry pravda. Nejde ovšem o příliš vhodný signál vůči zaměstnancům „menších“ stavebních úřadů obcí I. a II. typu, které nesplňují podmínky počtu obyvatel správního obvodu a počtu pracovních míst,[13] neboť budou nepochybně stále potřební i ti, jejichž stavební úřad zanikne a kterým jako by návrh vzkazoval, že na zamítavých rozhodnutích nezáleží.[14]

Vůči stavebním úřadům obcí I. a II. typu proto pokládám za neférové, že nedosáhnou-li např. o málo úkonů požadovaného počtu úkonů dle stávajícího kritéria, pak i sebekvalitnější správní akty (které klidně obstály nebo obstojí v odvolacím a/nebo v soudním přezkumu) mají nulovou váhu, neboť nepatří mezi úkony uvedené v § 329 odst. 2 návrhu. Takto by musely uvedené stavební úřady spoléhat, řečeno sportovní terminologií, na „divokou kartu“ na základě kritéria dostupnosti podle § 329 odst. 1 písm. b) návrhu.

Mgr. Filip Danko

autor působí na obecném stavebním úřadě nedotčeným popsanou hrozbou zániku, prezentovaný názor představuje autorův osobní názor

[1] sněmovní tisk 1008, veřejně dostupný >>> zde. [cit. 03.12.2020]

[2] § 29 odst. 1 a 2 návrhu

[3] U druhého kritéria je otázka, zda nemá být přesněji i na úseku územního plánování, když stavební úřady obcí I. a II. typu vykonávají působnosti i na úseku územního plánování (díl 5 části třetí stavebního zákona), a zároveň i data, na které odkazuji v poznámce [6], hovoří o agendě územního rozhodování.

[4] § 80 odst. 3 věta první a odst. 4 písm. c) správního řádu

[5] obsažená v materiálu [1]

[6] internetové stránky Ústavu územního rozvoje, kategorie analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, data z dotazníků obecných stavebních úřadů – prvoinstančních včetně tabulek a grafů a data v transponované tabulce; k dispozici >>> zde. [cit. 03.12.2020]

[7] Data jsou ve dvou tabulkách, jedna je pouze transponovaná, proto nezáleží, zda řádky/sloupce.

[8] Do jisté míry negativní jsou i vykazovaná rozhodnutí podle § 135, 137, 139 či 140 stavebního zákona, na charakteru struktury vykazovaných úkonů to dle mého názoru nic zásadního nemění.

[9] Hodnocení dopadů regulace (RIA) by však mělo bránit neopodstatněnému rušení i zřizování úřadů.

[10] § 51 odst. 3 správního řádu; přesto je často žádoucí, aby rozhodnutí záviselo na více důvodech,

které je třeba všechny úspěšně zpochybnit

[11] § 27 věta druhá kompetenčního zákona

[12] Předpokladem ovšem je, aby poslanci toto ustanovení považovali za chybné.

[13] Na první pohled nevinná podmínka počtu obyvatel správního obvodu se stává méně jednoznačnou, vyjdeme-li z tabulky netransponované odkazované v poznámce [6]. Tato tabulka obsahuje na samém konci „dvě statistiky“ za rok 2019 (dle návrhu je však rozhodný stav ke dni 31.12.2020), jednu bez bližšího označení, druhou *„statistiku dle ÚÚR“* (dle pokynů obsažených ve vzoru dotazníku však *„vyplní ÚÚR“* - není mi známo, zda zdrojem dat pro Ústav územního rozvoje jsou data Českého statistického úřadu), a obě se v počtu obyvatel mírně liší. V naprosté většině případů nebude mít tato skutečnost vliv, ale např. u Městského úřadu Města Touškov, resp. Městského úřadu Kdyně (obce II. typu) jde o údaje 10850 a 10109, resp. 0 (pravděpodobně nevykázáno, nezjištěno) a 10060. Z důvodové zprávy nevyplývá, jaké údaje se použijí. V podobných případech, zůstane-li způsob vykazování stejný i pro rok 2020, může být tedy pro některé stavební úřady situace zajímavá. Ke kritériu počtu pracovních míst ke dni 31.12.2019, je dobré zmínit, že data rozlišují oprávněné úřední osoby a ostatní úřední osoby. Jelikož ostatními úředními osobami se podle pokynů obsažených ve vzoru dotazníku rozumí i osoby podílející se na úkonech, výslovně např. sekretářka nebo doručovatel, vzhledem k dikci § 329 odst. 1 písm. a) bodu 2. návrhu by je evidentně nebylo možné započíst. Z oprávněných úředních osob se vykazují i ty se zkouškou zvláštní odborné způsobilosti (řádek/sloupec A30), jejichž počet má být dle důvodové zprávy rozhodný (str. 389) – přímo v § 329 odst. 1 písm. a) bodu 2. návrhu to však uvedeno není.

[14] O zdání, že hlavní je povolování, svědčí i zjevný lapsus v § 196 návrhu, který při striktním gramatickém výkladu zavádí povinné povolení záměru a z účastníků řízení by činil jen komparzisty, chyba je však tak zřetelná, že taková aplikace by byla nepředstavitelná; důvodová zpráva je přesto správně jen jaksi napůl, na str. 335 ve druhém odstavci hovoří neutrálně o rozhodnutí o žádosti, ve třetím odstavci opět jen o povolení záměru.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení