

V Praze dne 20. června 2013
Č.j.:633/13

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
věcného záměru zákona o stavebních úřadech

I. Úvod

Návrh věcného záměru zákona o stavebních úřadech (dále jen "**Návrh VZZ**") navrhuje vyčlenění obecných stavebních úřadů ze struktury územně samosprávních celků, které tuto činnost dnes zajišťují v rámci výkonu přenesené působnosti. Tento návrh se nedotýká speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů, přičemž některé speciální (silniční a vodoprávní) stavební úřady mají nadále zůstat ve struktuře územně samosprávních celků a ostatní speciální a jiné stavební úřady mají zůstat ve své stávající organizační podobě. Nově vyčleněné stavební úřady mají převzít i působnost v rámci výkonu státní správy na úseku vyvlastňování a územního plánování (tj. pořizování územních plánů, nikoliv jejich schvalování).

Dle Návrhu VZZ má k 1.1.2015 vzniknout soustava samostatných stavebních úřadů na čele s Nejvyšším stavebním úřadem, podřízeným vládě ČR, s 14 krajskými a (asi) 206¹ místními stavebními úřady, která převezme působnost uvedených úřadů. K Návrhu VZZ je připojený dokument zvaný "*Hodnocení dopadu regulace (RIA) pro transformaci stavebních úřadů*" s datem 2012 (dále jen "**Zpráva RIA**"). Návrh vychází z materiálu "*Analýza stavu na úseku územního plánování a stavebního řízení*" schváleného vládou ČR 3.4.2013 (dále jen "**Analýza**").

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA identifikuje jako problém, který má Návrh řešit, tzv. "systémovou podjatost" úředníků územně-samosprávních celků ("**ÚSC**"), která vede ke konfliktům zájmů v situacích, kdy úředník "*v řadě situací stojí proti svému zaměstnavateli*" (str. 3). Zpráva RIA (ani Návrh VZZ) uvedený problém fakticky neanalyzuje (pouze teoreticky) a ani nekvantifikuje, byť je zřejmé, že problém je nutné rozdělit na (a) situace, kdy je ÚSC žadatelem resp. jinak přímo zainteresovaný na výsledku, které

¹ Z Návrhu není počet místních stavebních úřadů zřejmý, zpravodaj dovozuje jejich počet ze zásady, že budou zřízeny vždy v sídle obce s rozšířenou působností. Dnes působí v ČR 701 obecných stavebních úřadů.

jsou např. dle připomínky Plzeňského kraje (str. 59) co do počtu marginální, a (b) potenciální ostatní situace, kdy může politické vedení ÚSC zasahovat do činnosti stavebního úřadu.² Též není vysvětlené, proč jsou tyto problémy signifikantní u stavebních úřadů a nikoliv v jiných oblastech přenesené působnosti, resp. čím se [vyjma situace (a)] liší od běžného rizika korupce a klientelismu.

Kromě toho se jeví, že tato definice problému je nedostatečná. Z Návrhu VZZ i z Analýzy plyne, že na úseku stavebních úřadů je podstatně více problémů, a to: (i) roztržitost struktury úřadů a jejich navazující nedostatečná personální vybavenost, (ii) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků, (iii) nedostatečnost nástrojů řízení činnosti úřadů a metodické podpory ze strany nadřízených orgánů, (iv) netransparentnost ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů, (v) vysoká míra nezákonnosti v rozhodování úřadů (pouze 30 – 39% stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno!). Tyto otázky Zpráva RIA nijak nezohledňuje a též neanalyzuje, zda nejsou v činnosti stavebních úřadů další nedostatky, např. průtahy nebo přímá korupce.

Zpráva RIA definuje tři varianty řešení, a to (1) navrhovanou variantu, (2) navrhovanou variantu doplněnou o převedení specializovaných agend do nové struktury a (3) ponechání stávající organizační struktury a vytvoření generální stavební inspekce za účelem kontroly výkonu dotčených činností. Následně se Zpráva RIA zabývá prakticky výlučně výpočtem přímých finančních nákladů spojených s variantou 1 v různých podvariantách.

Z výpočtů se jeví, že transformace by stála cca 0,5 mld Kč na jednorázových nákladech³ a následně dalších 250 mil Kč ročně na průběžných nákladech, přičemž by však zároveň klesly mzdy úředníků o celkově cca 400 mil Kč ročně, tj. o 4 – 6 tis. Kč na osobu (tedy odhadem na základě platových tříd dle Analýzy 20 – 40% platu). Z uvedeného je zřejmé, že transformaci by z velké části měli zaplatit zaměstnanci. Zpráva RIA se však již vůbec nezabývá tím, zda by to skutečně akceptovali, resp. zda by zaměstnanci (kteří jsou dle Analýzy často i překvalifikováni) nezměnili zaměstnání, popř. zda by nedošlo ke zvýšení rizika korupčního chování (které je již teď vnímáno na úseku stavebního řízení jako vysoké).

Odhlížeje od přímých nákladů se Zpráva RIA téměř vůbec nezabývá nepřímými náklady, jako např. zhoršení dostupnosti úřadů nebo komplikace v územně-plánovací činnosti, a ani přínosy Návrhu VZZ (a to ani z toho pohledu, zda skutečně povede k zamýšlenému řešení, viz připomínka Kraje Vysočina, str. 57).⁴ Přitom právě přínosy Návrhu VZZ by měly být klíčové, a to ve vztahu k výše zmíněným problémům, nikoliv pouze ve vztahu k problému systémové podjatosti (pokud by problémem byla pouze systémová podjatost, lze ji řešit delegací problematických řízení). Zpráva RIA by tak

² Z právního hlediska jde potenciálně o podjatost v obou situacích, nicméně je zřejmé, že v situaci (a) má problém zcela odlišnou kvalitu, přičemž situace (b) nastává ze zákona ve všech stavebních řízeních, kdy obec, v níž se záměr má realizovat, má stavební úřad.

³ Z poznámky na str. 40 o tom, že nebyla posuzována varianta snížení počtu stavebních úřadů není zřejmé, zda vůbec tyto částky mají nějakou relevanci, když dle Návrhu má dojít k zásadní redukci počtu úřadů.

⁴ Jediná poznámka o přínosech Návrhu (str. 37 Zprávy RIA) je zřejmě neaplikovatelná na variantu 1, když se zde mluví o dopravní stavbě, přičemž dle varianty 1 mají tyto zůstat v kompetenci speciálních silničních stavebních úřadů

měla analyzovat, zda a jak je Návrh VZZ způsobilý vyřešit (a neprohloubit) uvedené problémy, a to v oblastech dostupnosti úřadů (dle Zprávy RIA, str. 26, se předpokládá vystěhování 80% úřadů), kvality rozhodování, organizační struktury a řízení stavebních úřadů (včetně metodického řízení), motivace zaměstnanců, rizika, že v současnosti vnímané riziko ovlivňování rozhodování úředníků v běžných záležitostech politickou reprezentací bude zachováno i v nové struktuře, atd. Návrh VZZ přitom o parametrech ochrany nové organizační struktury před korupčními a jinými riziky mlčí, Návrh VZZ pouze zmiňuje, že ředitele jmenuje vláda (není zřejmé, zda bude výběrové řízení, garance nezávislosti, apod., jak bude motivován, atd.).

Zpráva RIA prakticky nehodnotí varianty 2 a 3. Přitom právě z pohledu přínosů mohou tyto být klíčové, když, jak je z Návrhu VZZ patrné, může varianta 2 vést ke zvýšení kvality i ve vztahu k povolování zvláštních staveb (a varianta 1 může naopak toto komplikovat rozdělením příslušnosti k územnímu a stavebnímu řízení) a odstranění partikulárních struktur, které nemají zjevný přínos [není např. zřejmý důvod, proč by stavby věznic mělo povolovat Ministerstvo spravedlnosti a nikoliv např. příslušný krajský (stavební) úřad, vojenské újezdy, letiště či dráhy naopak zvláštní úpravu patrně zasluhují]. Varianta 3 je pak zjevně podstatně levnější, a pokud by bylo možné v rámci současné organizační struktury zavést přesnější pravidla a mechanismy zajišťující vyšší vliv nadřízených orgánů na výkon dotčených činností příslušnými ÚSC (např. zavedením větších pravomocí k zásahům do vnitřní struktury úřadů, metodických zásahů, opatření k ochraně nezávislosti úředníků, snížením počtu stavebních úřadů, apod.), mohou být problémy současného stavu řešeny účinněji a přesněji. Politické rozhodnutí nepreferovat jistou variantu není důvodem pro upuštění od jejího hodnocení v rámci procesu RIA.

V oblasti přezkumu účinnosti regulace navrhuje Zpráva RIA pokračovat v současném systému tvorby Analýzy, kdy tato je tvořena na základě dotazníkového šetření. Takový postup se v případě zřízení nové jednotné organizační struktury jeví jako krajně zastaralý a administrativně náročný, když v jednotné organizační struktuře by měl zřejmě být jednotný software, který by měl průběžně sbírat značnou část dat, které jsou dnes sbírány dotazníky.

Konečně, ve Zprávě RIA by měla být uvedena jména jejích autorů. Provedené konzultace by měly být blíže popsány, včetně jejich výsledku a reakcí dotčených profesních asociací (Komora architektů, autorizovaných inženýrů, asociace zabývající se realitním trhem, atd.).

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje předkladateli, aby Zprávu RIA přepracoval podle výhrad uvedených v článku II výše a předložil jej Komisi k novému projednání.

Vypracoval: Mgr. Juraj Alexander, LL.M.

JUDr. Pavel Telička
místopředseda komise