



Ekonomické expertízy, investiční poradenství

Thunovská 197/12, Praha 1 – Malá Strana, 118 00, Česká republika

tel.: +420 224 232 754, +420 224 224 242, fax: +420 224 238 738, e-mail: mail@eeip.cz

Hodnocení dopadu regulace (RIA) pro transformaci stavebních úřadů

2013

Společnost EEIP, a.s. zpracovala toto dílčí hodnocení dopadů implementace regulace na základě veřejně dostupných zdrojů a podkladů od MMR. EEIP neručí za správnost a úplnost údajů uvedených v tomto hodnocení dopadů, zejména co se týče údajů získaných od třetích stran. Výběr řešení je proveden na základě kvalitativního a kvantitativního modelového vyhodnocení návrhů a analýz. Společnost EEIP, a.s. vypracovala RIA v souladu s obecnými principy zpracování hodnocení dopadů regulace a s metodickými pokyny Úřadu vlády ČR k vyhodnocení nákladů. EEIP, a.s. není odpovědná za využití tohoto dokumentu k jinému účelu, než k jakému byl určen.

Obsah

Obsah	2
1 Shrnutí výsledků RIA	3
2.1 Název	5
2.2 Metodologická poznámka	5
2.3 Definice problému	5
2.4 Popis současného stavu	6
2.5 Popis cílového stavu	9
2.6 Zhodnocení rizika	10
2.7 Identifikace dotčených subjektů	10
3 Návrh variant řešení	14
3.1 Zhodnocení rizika u navrhovaných variant	16
4 Věcná část RIA	17
4.1 Konflikt zájmů ve stavebním a územním řízení a roztržičnost institucionálního zabezpečení stavebního řízení	17
4.1.1 Identifikace nákladů a přínosů	23
4.1.2 Kvantifikace nákladů a přínosů	24
4.2 Přínosy jednotlivých variant - kvalitativní	42
5 Návrh řešení	43
5.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení	43
6 Implementace doporučené varianty a vynuovení	48
6.1 Postup implementace – přechodná ustanovení	48
7 Přezkum účinnosti regulace	50
8 Konzultace a zdroje dat	51
9 Přílohy	52
9.1 Krajské stavební úřady- popis variant	52
9.2 Stavební úřady- popis variant	56
9.3 Komentáře dotčených subjektů	58
10 Kontakty na zpracovatele RIA	63

1 Shrnutí výsledků RIA

Hlavním smyslem navrhovaných variant řešení ve věcech územního plánování, územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění, které RIA hodnotí je sjednocení, zjednodušení a zkvalitnění výkonu státní správy. V RIA jsou hodnoceny návrhy z pohledu nákladů jednotlivých variant kvantitativně, naproti tomu většina přínosů, vyplývajících z odstranění systémové podjatosti a řešení dalších problémů na úseku stavebních úřadů je analyzována kvalitativně. RIA posuzuje 4 základní varianty řešení ve věcech územního plánování, územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění:

- nulovou variantu- *zachování současného stavu*
- variantu 1- *vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a transformace obecných stavebních úřadů bez speciálních a jiných stavebních úřadů (jejich převedení z přenesené působnosti pod Nejvyšší stavební úřad), vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování.*
- variantu 2- *vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a transformace obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů (jejich převedení z přenesené působnosti pod Nejvyšší stavební úřad), vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování.*
- variantu 3- *ponechání stavebních úřadů, úřadů územního plánování a vyvlastňovacích úřadů v přenesené působnosti obcí a krajů, vytvoření generální stavební inspekce, která bude kontrolovat stavební a územní řízení probíhající na stavebních úřadech a úřadech územního plánování.*

Varianty 1 a 2 se dále dělí na dvě podvarianty, z nichž varianta a) představuje silnější verzi transformace s převodem větší části pravomocí z územních samospráv. Z RIA vyplývá, že pokud má dojít k transformaci stavebních úřadů, preferovanou variantou je silnější verze transformace, jelikož představuje větší úspory pro veřejné finance a řeší důslednější problematiku střetu zájmů na úseku ÚÚP. Z RIA také vyplývá, že by v případě realizace varianty 1 nebo 2 bylo nákladově efektivnější, pokud by účetnictví, správa majetku a některé další administrativní činnosti místních stavebních úřadů bylo děláno na nadřízeném krajském stavebním úřadě. Ve srovnání s dnešním stavem, kdy je efektivita nepřímých nákladů na chod úřadu zajištěna horizontálním rozprostřením administrativních činností mezi více činnostmi v přenesené působnosti, po transformaci by byly tyto nepřímé náklady na administrativní činnost rozprostřeny vertikálně tím, že by byly zajištěny z nadřízeného krajského stavebního úřadu.

Z pohledu jednorázových transformačních nákladů pro veřejné finance vychází varianta 2 jako nejdražší: **281,5 mil. Kč**¹. Varianta 1 by byla jednorázově podobně zatěžující pro veřejné finance: **268 mil. Kč**. Hlavními položkami v transformačních nákladech jsou náklady na vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu respektive Generální stavební inspekce, transformační náklady spojené se zařízením nových kanceláří a přesunem kancelářského vybavení ze stávajících prostor stavebních úřadů do nových prostor (v případě stěhování), pořízení vozového parku a centrální elektronické spisové služby. Kromě jednorázových transformačních nákladů jednotlivé varianty představují i dlouhodobé náklady, které budou vynakládány každý rok. Dlouhodobé náklady zohledňují změny ve mzdových a režijních nákladech, zrušení příspěvků na přenesenou působnost (v oblasti stavebních úřadů), změnu příjemce správních poplatků, nárůst administrativních nákladů na straně územních samospráv i na straně stavebních úřadů, náklady na pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně (včetně energií) a náklady na chod Nejvyššího stavebního úřadu. Následující tabulka shrnuje čisté náklady jednotlivých variant oproti variantě 0.

Tabulka: Přímé finanční dopady jednotlivých variant (v mil. Kč)

¹ Jednorázové náklady na straně MFČR by představovaly přibližně 673 mil. Kč, ale pro územní samosprávy by transformace představovala naopak jednorázové úspory ve výši 391,5 mil. Kč.

		transformační náklady		přímý finanční dopad (roční)	
		úspory	ztráty	úspory	ztráty
V1	veřejné finance		268	155,6	
	MFČR		530		403,4
	samosprávy	262		559	
	zaměstnanci				494
V2	veřejné finance		281,5	440,1	
	MFČR		673		14,7
	samosprávy	391,5		454,8	
	zaměstnanci				473,4
V3	veřejné finance		8		100-110
	MFČR		8		100-110
	samosprávy				
	zaměstnanci				

Z nákladové analýzy vyplývá, že ani jedna z navrhovaných variant nebude zdarma a že finanční úspory pro veřejné finance jsou vygenerovány převážně poklesem příjmů zaměstnanců stavebních úřadů. Z toho také vyplývají rizika ohledně možných odchodů zaměstnanců stavebních úřadů a z nich vyplývající zhoršení služby na úseku územního plánování, územního rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění. Z RIA však vyplývá, že riziko, že zaměstnanci ze stavebních úřadů nepřejdou z veřejné do státní správy, se bude typicky týkat především úřadů při krajích a ve velkých městech a nebude se příliš týkat menších měst a obcí. Z RIA vyplývá, že riziko výrazného úbytku zaměstnanců v důsledku transformace není vysoké a že bude dostatek času (přechodné období na implementaci zákona) na to případné odchody řešit tak, aby nebyla narušena kvalita služeb stavebních úřadů.

Přestože přímé finanční dopady jednotlivých variant jsou v souhrnu negativní, transformace stavebních úřadů by řešila řadu problémů ve věcech územního plánování, rozhodování, stavebního řádu a vyvlastnění a přinesla řadu přínosů ve zlepšení činnosti úřadů s pozitivními dopady pro soukromou i veřejnou sféru. Hlavními přínosy, kterých se navrhovaná řešení snaží dosáhnout, jsou: odstranění podezření z podjatosti ve stavebním řízení, jednotné řízení úřadu (včetně zavedení jednotného informačního systému apod.), sjednocení struktury stavebních úřadů, jednotné metodické vedení, zpřehlednění nákladů na výkon stavební agendy a snížení počtu nezákonných rozhodnutí, přičemž tento přínos se může pohybovat až v řádech jednotek až stovek milionů korun ročně v podobě úspor stavebníků na zbytečných odvoláních. Z kvalitativního hodnocení přínosů jednotlivých variant vyplývá, že varianta 3 neřeší většinu problémů na úseku stavebních úřadů. Nejdůležitěji tuto problematiku řeší varianta 2, přičemž je zároveň úspornější než varianta 1.

Nutným předpokladem funkčnosti všech tří variant je dostatečná nezávislost a funkční protikorupční mechanismy jako integrální součást Nejvyššího stavebního úřadu (resp. generální stavební inspekce v případě varianty 3).

Výslednou doporučovanou variantou je tedy varianta 2, která na rozdíl od varianty 3 řeší důsledněji problém s náklady zastoupení u stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování. Ve srovnání s variantou 1 je provozně levnější a řeší také o něco důsledněji problémy na úseku stavebních úřadů. Věcný záměr zákona nicméně zpracovává variantu 1, která je dle výsledku konzultací politicky průchodnější.

2 Důvod předložení a cíle

2.1 Název

Hodnocení dopadu regulace (RIA) pro transformaci stavebních úřadů

2.2 Metodologická poznámka

Tato RIA slouží jako analýza navrhovaných opatření k zefektivnění fungování obecných stavebních úřadů, speciálních stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování. Dokument se zabývá možností vzniku Nejvyššího stavebního úřadu a zařazením dnešních stavebních úřadů pod tento úřad namísto přenesené působnosti na obce a kraje. RIA vychází z poskytnutých dokumentů od Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra a pro výpočet nákladů využívá data z Analýzy stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování zpracované Ústavem územního rozvoje, 2011 (dále jen Analýza ÚÚR). Tato RIA se naopak nezabývá změnami stavebního práva a územního plánování jako takového a řeší pouze možné varianty přechodu činností z přenesené působnosti do státní správy.

2.3 Definice problému

Základním problémem, na jehož vyřešení se zaměřuje tato RIA i jí hodnocený návrh právního předpisu, je konflikt zájmů, do kterého se dostávají úředníci vykonávající v přenesené působnosti agendu obecných, speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a ty agendy územního plánování, které spadají do přenesené působnosti. Tito úředníci jsou zaměstnanci územně samosprávných celků – obcí a krajů – avšak vykonávají agendu v přenesené působnosti jménem státu. Zatímco v případě celé řady agend vykonávaných rovněž v přenesené působnosti nemusí být postavení úředníka, jakožto vykonavatele přenesené působnosti a současně zaměstnance obce či kraje, problém, v případě stavebního řízení úředník v řadě situací stojí proti svému zaměstnavateli. V takovýchto případech se úředník dostává do obtížné situace – ve vztahu ke svému zaměstnavateli (který může ovlivnit jeho osobní ohodnocení aj.), ale i vůči jakékoliv třetí straně, která může jednání úředníka ve vztahu ke kraji nebo obci, která ho zaměstnává, vždy považovat za podjaté.

O tom, že je výše popsána situace problémem, svědčí i soudní spory týkající se podjatosti, které v současné době probíhají u Nejvyššího správního soudu.

Z vyhodnocení provedeného v rámci Analýzy ÚÚR dále vyplývá, že v oblasti stavebního řízení se vyskytuje ještě několik dalších problémů, které vyplývají ze struktury a fungování úřadů ve stávající podobě a které navrhovaná právní úprava může do jisté míry vyřešit. Těmito problémy jsou: (i) roztržitost struktury úřadů a jejich řízení, (ii) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků, (iii) nedostatečnost metodické podpory ze strany nadřízených orgánů, (iv) netransparentnost ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů, (v) vysoká míra nezákonnosti v rozhodování úřadů (méně než 50% stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích 1. typu).

2.4 Popis současného stavu

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), svěřuje výkon státní správy na úseku územního řízení a stavebního řádu soustavě stavebních úřadů. Stavební úřady se člení na:

- a) obecné stavební úřady
- b) speciální stavební úřady
- c) vojenské stavební úřady
- d) jiné stavební úřady

Ad a) Obecným stavebním úřadem podle § 13 stavebního zákona je:

- MMR
- krajský úřad
- Magistrát hlavního města Prahy a úřad městské části hlavního města Prahy určený statutem
- magistrát územně členěného statutárního města a úřad jeho obvodu nebo městské části určený statutem
- magistrát statutárního města
- pověřený obecní úřad
- městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával ke dni 31.12. 2006.

Obecné úřady jsou základním článkem soustavy stavebních úřadů. Mají postavení orgánů státní správy s „univerzální“ působností ve věcech územního rozhodování, stavebního řádu, sankcí a v dalších záležitostech, pokud nejsou vyhrazeny ostatním stavebním úřadům. Mohou vydávat všechna rozhodnutí a opatření podle stavebního zákona, s výjimkou ohlášení, stavebních povolení a dalších rozhodnutí týkajících se vymezených speciálních a jiných zvláštních druhů staveb. Působnost podle stavebního zákona vykonávají obecné stavební úřady (kromě ministerstva) jako působnost přenesenou.

Ad b) Speciálním stavebním úřadem podle § 15 stavebního zákona jsou:

- Úřad pro civilní letectví u staveb leteckých
- Drážní správní úřady u staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze
- Silniční správní úřady u staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, konkrétně podle § 40 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou jimi:
 - Ministerstvo dopravy ve věcech dálnic a rychlostních silnic
 - krajský úřad ve věcech silnic I. třídy
 - obecní úřad obcí s rozšířenou působností ve věcech silnic II. a III. třídy místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.
- Vodoprávní úřady u staveb vodních děl, konkrétně podle § 104 a následujících (ve spojení s § 15) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jsou speciálními stavebními úřady
 - újezdní úřady na území vojenských újezdů
 - obecní úřady obcí s rozšířenou působností
 - krajské úřady
 - Ministerstvo zemědělství

Speciální stavební úřady vykonávají působnost podle stavebního zákona, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování.

Ad c) Vojenským stavebním úřadem podle § 16 SZ jsou: újezdni úřady na území vojenských újezdů. Újezdni úřady vykonávají působnost stavebního úřadu na území vojenských újezdů a to včetně pravomoci ve věcech územního rozhodování.

Ad d) Jiným stavebním úřadem podle § 16 SZ jsou:

- ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu
- ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu
- ministerstvo spravedlnosti u staveb sloužících k plnění úkolů ministerstva spravedlnosti a staveb pro služební účely Vězeňské služby
- ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin a u staveb jaderných zařízení.

S účinností od 1. 1. 2013 jsou obvodní báňské úřady rovněž stavebními úřady². Obvodní báňské úřady vykonávají působnost stavebních úřadů v dobývacích prostorech, jde-li o stavby, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání výhradních ložisek, jakož i úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, včetně staveb úložných míst pro těžební odpad, a skladů výbušnin, s výjimkou staveb náležejících do působnosti ministerstva průmyslu a obchodu a staveb vodních děl.

Přehled pravomoci územního rozhodování a povolování staveb u jednotlivých druhů stavebních úřadů zobrazuje následující box.

Box 1: Přehled pravomoci územního rozhodování a povolování staveb u jednotlivých druhů stavebních úřadů

Druh stavebního úřadu	Územní rozhodování	Povolování staveb
Obecný stavební úřad	ANO u všech druhů staveb	ANO u obecných staveb
Speciální stavební úřad	NE	ANO u speciálních staveb
Vojenský stavební úřad	ANO pouze na území voj. újezdu	ANO pouze na území voj. újezdu
Jiný stavební úřad kromě obvodních báňských úřadů	NE	ANO u jiných staveb – viz výše
Obvodní báňské úřady	ANO u taxativně stanovených staveb – viz výše	ANO u taxativně stanovených staveb – viz výše

Následující tabulky shrnují důležité ukazatele stavebních úřadů.

² na základě novely stavebního zákona, přijaté zákonem č. 350/2012 Sb.

Tabulka 1: obecné stavební úřady

	počet úřadů		počet úředníků		
	prvoinstanční	odvolací	úředníků	oprávněných	pracovních úvazků
Úřady obcí I. typu	230	0	535	434	493,5
Úřady obcí II. typu	182	0	667	564	647
Úřady obcí III. typu (ORP)	202	0	1776	1499	1665
Úřady městských částí a obvodů ÚČSM	79	0	708	621	697
Magistráty ÚČSM	2	4	46 + Praha + Brno		
Krajské úřady	0	13	326	258	276
Celkem	695	17	4012	3376	3778,5

Zdroj: Analýza ÚÚR (chybí údaje o počtu úředníku stavebních úřadů Magistrátu města Brna a Magistrátu hlavního města Prahy)

Obce jsou členěny na obce 1., 2. a 3. stupně podle výkonu státní správy, který je na ně převeden. Obce 1. stupně jsou obce, které sice mají působnost stavebního úřadu, nemají již však pověřený obecní úřad. V republice je takových obcí 230. Obce 2. stupně mají pověřený stavební úřad, nejedná se však o obce s rozšířenou působností. Těchto obcí je v ČR 183. Stavebních úřadů v obcích s rozšířenou působností je v ČR přibližně 290.

Vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, Magistrát hl. m. Prahy a magistrát územně členěného statutárního města. Tabulka 1 uvádí počet oprávněných úředních osob a počet ostatních úředních osob celkem, dále počet oprávněných úředních osob a počet pracovních úvazků (opět dohromady oprávněných a ostatních úředních osob). U Magistrátů ÚČSM chybí údaje za Prahu a Brno (proto je v tabulce poznámka +Praha+Brno).

Následující tabulka ukazuje počty úřadů a zaměstnanců speciálních stavebních úřadů, konkrétně se jedná o stavební úřady pro vodní díla a dopravní stavby (zde je zařazen i Úřad pro civilní letectví a Drážní úřad). Tyto úřady se vyskytují v obcích III. typu, úřadech městských částí a obvodů ÚČSM, magistrátech ÚČSM, krajských úřadech a na úrovni celé ČR.

Tabulka 2: speciální stavební úřady

	Speciální SÚ – voda				Speciální SÚ - doprava			
	Prvoinstanční		Odvolací		Prvoinstanční		Odvolací	
	Počet SÚ	Počet pracovních úvazků	Počet SÚ	Počet pracovních úvazků	Počet SÚ	Počet pracovních úvazků	Počet SÚ	Počet pracovních úvazků
Úřady obcí III. typu	202	678	0	0	202	499	0	0
Úřady městských částí a obvodů ÚČSM a magistráty ÚČSM	62	128	3	12	79	243	4	5
Krajské úřady	13	92	13	147	13	46	13	27
ČR	0	0	1	6	3	51	4	26
Celkem	278	898	17	165	297	839	22	58

Zdroj: Analýza ÚÚR

Počet pracovních úvazků u jiných stavebních úřadů je následující:

- Stavební úřad pro účely Vězeňské služby a jejích organizačních složek – 2,5 pracovního úvazku (Veškerá agenda je zajišťována na jednom pracovišti – Ministerstvo spravedlnosti ČR, Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2)
- Stavební úřad Ministerstva průmyslu a obchodu- 5 pracovních úvazků
- Stavební úřad Ministerstva obrany- 7 pracovních úvazků

Pro účely této RIA uvádíme náklady a úspory jednotlivých opatření a některé další statistiky souhrnně za místní stavební úřady.

Podobně jako stavební úřady jsou i úřady územního plánování součástí obecních a krajských úřadů. Následující tabulka shrnuje důležité ukazatele o počtu úřadů územního plánování, počtu zaměstnanců apod. Informace vycházejí z vyplněných dotazníků z Analýzy ÚÚR.

Tabulka 3: úřady územního plánování

	počet úřadů	počet úředníků	počet zaměstnanců	Pracovní úvazky zaměstnanci
Obce	207	873	929	788
Kraje	14	148	153	145

Zdroj: Analýza ÚÚR

Vyvlastňovací řízení je upraveno v zákoně o vyvlastnění. Subsidiárně, podpůrně, se pro něj použije zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, kromě jeho ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou, která se může aplikovat pouze v případě doručování neznámým účastníkům nebo účastníkům neznámého pobytu či sídla.

Vyvlastňovací řízení vede vyvlastňovací úřad, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností, případně magistrát územně členěného statutárního města nebo Magistrát hlavního města Prahy. Místní příslušnost se určuje podle polohy dotčeného pozemku nebo stavby ve správním obvodu toho kterého vyvlastňovacího úřadu. Ústředním orgánem ve věcech vyvlastnění je Ministerstvo pro místní rozvoj. Na praktické úrovni v rámci samospráv splývají často vyvlastňovací úřady s úřady stavebními³.

2.5 Popis cílového stavu

Cílem navrhované úpravy by měl být stav, kdy bude systematicky omezeno či eliminováno riziko střetu zájmů a zároveň bude docíleno zpřehlednění kompetencí. Takového cílového stavu lze docílit buď přerušením personálního vztahu mezi stavebním úřadem a obecním respektive krajským úřadem, nebo posílením kontrolních mechanismů, které by minimalizovaly náklady zastoupení.

Cílovým stavem by měl být takový stav, kdy stavební, územně plánovací a vyvlastňovací úřady berou ve stavebním respektive vyvlastňovacím řízení či územním plánování v potaz vyváženě všechny dotčené subjekty a nejsou na žádný z těchto subjektů vázány pracovněprávně nebo jinou závislostí. Systém by měl vést k větší koordinaci (zejména v oblasti řízení a metodiky) v rámci

³ Agendu vyvlastňovacích úřadů plní často zaměstnanci stavebních úřadů.

systému stavebních úřadů a tak nejen sjednotit rozhodovací praxi úřadů napříč ČR, ale zároveň snížit objem nezákonných rozhodnutí (resp. úspěšných odvolání proti rozhodnutím stavebních úřadů).

V současné krizi veřejných financí by však měl být obzvláště velký důraz věnován hledání co možná nejúspěšnějších opatření. Tato RIA vyhodnocuje kvalitativně dopady uvažované transformace stavebních úřadů na jejich efektivitu a odstranění střetu zájmu, respektive podezření z podjatosti, zároveň však kvantifikuje možné transformační náklady a změnu provozních nákladů při aplikaci posuzovaných variant. Cílovým stavem by mělo být také zpřehlednění kompetencí a vyjasnění nákladů na úseku stavebního řízení (které lze momentálně vzhledem k systému výplaty příspěvku na výkon přenesené působnosti, sdílení úvazků na výkon přenesené a samostatné působnosti apod. v současnosti jen obtížně identifikovat a kontrolovat).

2.6 Zhodnocení rizika

Rizika při zachování současného stavu spočívají především v pokračování excesů, vyplývajících z problému konfliktu zájmů. Důsledky tohoto stavu se mohou zhoršovat zvyšováním počtu stížností a žalob na podjatost úředníků při stavebním řízení (popř. vyvlastňování či územním plánování)⁴, včetně žalob, které se momentálně nachází u Nejvyššího správního soudu. Co dnes nemusí být vnímáno, jako tak velký problém se může stát problémem v budoucnu.

Význam potřeby nezpochybnitelně a bezchybně fungujících stavebních a vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování pak vyplývá rovněž ze zhušťování výstavby v aglomeracích i se změnou životního stylu obyvatel ČR, který klade v rostoucí míře důraz na prostor a zvyšující se kvalitu života. Riziko v zachování současného stavu tedy jednak představuje možnost vzniku stále častějších excesů, ale především zvyšování nákladů důsledků těchto excesů.

Současný stav rovněž obnáší rizika, respektive náklady, pro stavebníky a investory, což plyne z identifikovaného nedostatku metodického řízení stavebních úřadů, jejich roztržitosti a z toho plynoucí vysoké míry nezákonnosti v rozhodování (objem potvrzených odvolání více než 50% všech podaných odvolání), která zvyšuje pro stavebníky náklady a prodlužuje rozhodovací procesy.

2.7 Identifikace dotčených subjektů

Stavební úřady

V současné době zaměstnanci obecních stavebních úřadů podléhají krajským, městským a obecním úřadům. Zaměstnávají 4022 úředníků. Tito úředníci jsou zaměstnanci krajských, resp. městských úřadů, což je jednou z příčin vzniku jejich možného střetu zájmu.

Následující box ukazuje počty stavebních úřadů v rámci jednotlivých krajů a okresů.

⁴ Dle analýzy ÚÚR byl v roce 2011 počet vydaných usnesení, jímž se rozhoduje o námitce podjatosti úřední osoby roven 350.

Box 2: Stavební úřady v krajích a okresech České republiky

- ✓ Hlavní město Praha (24)
 - okresy: Praha (24)
- ✓ Jihočeský kraj (47)
 - okresy: České Budějovice (10) Český Krumlov (6) Jindřichův Hradec (9) Písek (6) Prachatice (4) Strakonice (4) Tábor (8)
- ✓ Jihomoravský kraj (90)
 - okresy: Blansko (11) Brno-město (28) Brno-venkov (16) Břeclav (9) Hodonín (9) Vyškov (6) Znojmo (11)
- ✓ Karlovarský kraj (24)
 - okresy: Cheb (7) Karlovy Vary (11) Sokolov (6)
- ✓ Kraj Vysočina (38)
 - okresy: Havlíčkův Brod (9) Jihlava (8) Pelhřimov (8) Třebíč (8) Žďár nad Sázavou (5)
- ✓ Královéhradecký kraj (49)
 - okresy: Hradec Králové (7) Jičín (10) Náchod (10) Rychnov nad Kněžnou (7) Trutnov (15)
- ✓ Liberecký kraj (36)
 - okresy: Česká Lípa (10) Jablonec nad Nisou (7) Liberec (12) Semily (7)
- ✓ Moravskoslezský kraj (84)
 - okresy: Bruntál (8) Frýdek-Místek (14) Karviná (15) Nový Jičín (10) Opava (13) Ostrava-město (24)
- ✓ Olomoucký kraj (39)
 - okresy: Jeseník (3) Olomouc (17) Prostějov (5) Přerov (10) Šumperk (4)
- ✓ Pardubický kraj (49)
 - okresy: Chrudim (11) Pardubice (15) Svitavy (8) Ústí nad Orlicí (15)
- ✓ Plzeňský kraj (49)
 - okresy: Domažlice (7) Klatovy (6) Plzeň-jih (8) Plzeň-město (12) Plzeň-sever (7) Rokycany (4) Tachov (5)
- ✓ Středočeský kraj (106)
 - okresy: Benešov (11) Beroun (6) Kladno (6) Kolín (6) Kutná Hora (9) Mělník (8) Mladá Boleslav (11) Nymburk (7) Praha-východ (11) Praha-západ (14) Příbram (12) Rakovník (5)
- ✓ Ústecký kraj (39)
 - okresy: Děčín (7) Chomutov (6) Litoměřice (6) Louny (4) Most (2) Teplice (7) Ústí nad Labem (7)
- ✓ Zlínský kraj (36)
 - okresy: Kroměříž (9) Uherské Hradiště (12) Vsetín (5) Zlín (10)

Zdroj: www.stastnisprava.cz

Krajské a místní úřady

Krajských a místních úřadů se existence stavebních úřadů dotýká z pohledu této RIA ve dvou oblastech; financování a řízení úřadů.

- ✓ Financování; obec čerpá příspěvek ze státního rozpočtu na úhradu výkonu činnosti v přenesené působnosti výkonu státní správy na úseku územního plánování a stavebního řádu, zároveň je obec příjemcem správních poplatků z činnosti stavebních úřadů. V roce

2012 byli úředníci zároveň částečně financováni ze zdrojů samospráv. Od začátku roku 2013 však došlo k výraznému navýšení správních poplatků. Stavební úřady v současné době sídlí v prostorách obecních a krajských úřadů.

- ✓ Řízení úřadů; stavební úřad spadá pod místní úřad, což znamená, že zaměstnanci stavebního úřadu jsou v podřízeném stavu k vedení obce. Z této skutečnosti vyplývá již diskutovaný problém střetu zájmů.

Stát

Stát financuje provoz stavebních úřadů v rámci úhrady výkonu činnosti přenesené působnosti výkonu státní správy skrze krajské a místní úřady a obce. V rámci dalšího textu jsou diskutovány další náklady, které mohou státu vzniknout v rámci jednotlivých variant řešení. Z pohledu státu je opět důležitý možný střet zájmů zaměstnanců stavebních úřadů, kteří mohou rozhodovat v zájmu vedení samospráv na úkor státu. Tento střet zájmů z pohledu státu je podrobněji diskutován v textu níže.

Občané

Občané přicházejí do styku se stavebním úřadem ve velké většině při stavbě nebo úpravě nemovitosti. Všechny úkony stavebních úřadů jsou popsány v boxu níže. Z pohledu této RIA se občanů úzce dotýká problém možného střetu zájmů úředníků stavebního úřadu; ze strany stavebního úřadu dochází k takovým rozhodnutím, které jsou v souladu se zájmem volených zástupců, nikoliv prostého občana, kterému může tímto přístupem vzniknout nemalá škoda.

Podnikatelské subjekty

Jedním z dotčených subjektů jsou podnikatelské subjekty, které jsou také účastny ve stavebním řízení (dopady na developerské a stavební firmy, výrobní firmy, velkoobchody atd.) V souvislosti s navrhovanými řešeními nelze kvantitativně vyhodnotit dopad na podnikatelské subjekty, protože dopad na ně bude pouze nepřímý skrze státní rozpočet⁵ a kvalitu stavebních úřadů. Pokud dojde u navrhovaných variant k zamezení střetu zájmu, lze očekávat větší transparentnost a lepší podnikatelské prostředí. Dále v této RIA vyhodnocujeme kvalitativně systémovou podjatost, problémy s roztržitostí rozhodovací praxe a časté problémy s její nezákonností a kvantitativně přímé dopady na dotčené skupiny.

Specifické skupiny obyvatel

Mezi specifické skupiny obyvatel, na které je třeba brát zřetel, jsou sociálně slabí spoluobčané, národnostní menšiny a osoby se zdravotním postižením. U navrhovaných variant se nepředpokládá s žádným významným dopadem na tyto skupiny obyvatel. Dopad na tyto skupiny bude pouze nepřímý skrze státní rozpočet a kvalitu systému stavebních úřadů. Hlavním cílem navrhovaných změn je zamezení střetu zájmu, a tudíž i zkvalitnění systému stavebních úřadů a zrovnoprávnění přístupu k dotčeným skupinám ve stavebním řízení.

Pokud by byla reforma příliš drahá, ovlivní to stav státního rozpočtu, a tudíž mohou následovat fiskálně restriktivní kroky, které zamezí vyššímu schodku státního rozpočtu i na úkor zmíněných skupin. Dále v této RIA vyhodnocujeme kvalitativně systémovou podjatost a kvantitativně přímé dopady na dotčené skupiny.

⁵ V případě fiskálně restriktivních opatření kompenzující příliš drahou reformu. Jelikož se však z makroekonomického pohledu nejedná o významné transakční náklady, dopad na podnikatelské subjekty skrze fiskální politiku vlády bude zanedbatelný.

Životní prostředí, krajinný ráz, kulturní památky

Při stavebním povolování je třeba brát v potaz i životní prostředí, krajinný ráz a zachování kulturních památek. Navrhované varianty nepočítají s posílením či oslabením těchto aspektů ve stavebním řízení. Avšak z povahy věci, dojde-li k zamezení podjatosti, lze očekávat fakticky rovnější postavení těchto aspektů ve stavebním řízení (tato teze platí pouze za předpokladu, že dnes existují případy, kdy jsou zájmy samospráv preferovány nad ostatními dotčenými subjekty). Dále v této RIA vyhodnocujeme kvalitativně systémovou podjatost a kvantitativně přímé dopady na dotčené skupiny.

Box 3: Činnosti vykonávané stavebními úřady

- ✓ Nařizuje odstranění stavby
- ✓ Nařizuje pořízení zjednodušené projektové dokumentace stavby
- ✓ Nařizuje provádění nezbytných úprav
- ✓ Nařizuje provádění udržovacích prací
- ✓ Nařizuje provedení neodkladné zabezpečovací práce
- ✓ Nařizuje vyklizení stavby
- ✓ Oznamuje stavební povolení a rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení
- ✓ Oznamuje zahájení stavebního řízení, nařizuje ústní jednání a místní šetření
- ✓ Oznamuje zahájení územního řízení a nařizuje ústní jednání a místní šetření
- ✓ Přijímá návrhy nebo sám zahajuje a vede územní řízení
- ✓ Přijímá ohlášení na informační, reklamní a propagační zařízení, vydává povolení na jeho umístění
- ✓ Přijímá ohlášení stavebnímu úřadu
- ✓ Přijímá žádosti na odstranění stavby a povoluje odstranění stavby
- ✓ Přijímá žádosti na poskytnutí státního stavebního příspěvku
- ✓ Přijímá žádosti na povolení předčasného užívání stavby před dokončením, vydává rozhodnutí k předčasnému užívání
- ✓ Přijímá žádosti na provádění terénních úprav a povoluje provádění terénních úprav
- ✓ Přijímá žádosti na změnu stavby před dokončením a vydává rozhodnutí o změně stavby před dokončením
- ✓ Přijímá žádosti na změnu územního rozhodnutí a vydává rozhodnutí o novém územním rozhodnutí
- ✓ Přijímá žádosti o kolaudační souhlas
- ✓ Přijímá žádosti o stavební povolení
- ✓ Provádí státní stavební dohled
- ✓ Ukládá pokuty za přestupky a správní delikty proti stavebnímu zákonu
- ✓ Vede stavební řízení
- ✓ Vydává kolaudační souhlas
- ✓ Vydává rozhodnutí o změnách v užívání staveb
- ✓ Vydává souhlas ke zkušebnímu provozu před vydáním kolaudačního souhlasu
- ✓ Vydává souhlas s ohlášenou stavbou
- ✓ Vydává stavební povolení
- ✓ Vydává územní rozhodnutí
- ✓ Vyzývá k odstranění nedostatků v projektové dokumentaci
- ✓ Vyzývá k odstranění závad na stavbě, nařizuje zastavení stavebních prací na stavbě

Zdroj: www.statnisprava.cz

Vlastníci nemovitostí (pronajímatelé)

V případě, že dojde k transformaci stavebních úřadů, bude záležet na dohodě nově vzniklých stavebních úřadů s obecními a krajskými úřady, zda budou moci SÚ nadále využívat budov obecních a krajských úřadů. V případě že ne, budou si muset stavební úřady najít prostory pro kanceláře a spisovnu jinde. To vytvoří poptávku po pronájmu kancelářských budov.

Provozovatelé autobazarů a prodejci nových automobilů

V případě, že dojde k transformaci stavebních úřadů, je pravděpodobné, že bude potřeba zajistit dostatečný vozový park pro úředníky stavebních úřadů i jinou cestou, než přímým prodejem automobilů z majetku krajských a obecních samospráv nově vzniklým stavebním úřadům. Z tohoto důvodu vznikne poptávka po službách autobazarů a prodejců nových automobilů.

3 Návrh variant řešení

Dle zadání zadavatele a jednání s dotčenými subjekty a odborníky na tematiku stavebních úřadů a úřadů územního plánování tato RIA vyhodnocuje 4 základní varianty řešení:

Varianta 0: zachování současného stavu

Varianta 1: vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a transformace obecních stavebních úřadů (jejich převedení z přenesené působnosti pod Nejvyšší stavební úřad), vylastňovacích úřadů a úřadů územního plánování. Tato varianta nepočítá s převedením speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů pod Nejvyšší stavební úřad. (přesný popis funkcí Nejvyššího stavebního úřadu viz: Věcný záměr)

Varianta 2: vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a transformace obecních stavebních úřadů (jejich převedení z přenesené působnosti pod Nejvyšší stavební úřad), vylastňovacích úřadů a úřadů územního plánování. Tato varianta počítá také s převedením všech speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů pod Nejvyšší stavební úřad.

Varianta 3: ponechání stavebních úřadů, úřadů územního plánování a vylastňovacích úřadů v přenesené působnosti obcí a krajů, vytvoření generální stavební inspekce, která bude kontrolovat stavební a územní řízení probíhající na stavebních úřadech a úřadech územního plánování.

Varianta 1 a varianta 2 se dále dělí na 2 podvarianty.

Varianta 1 a) představuje silnější verzi transformace s převodem větší části pravomocí z územních samospráv

Varianta 1 b) naopak představuje slabší verzi transformace s převodem menší části pravomocí z územních samospráv

Obě podvarianty se dále dělí na:

1 aa) a 1 ba) představují verzi varianty 1, kde každý stavební úřad bude dělat svoji administrativu (včetně účetnictví, správy majetku a některých dalších administrativní činností) sám.

1 ab) a 1 bb) představují verzi varianty 1, kde bude účetnictví, správa majetku a některé další administrativní činnosti místních stavebních úřadů děláno na nadřazeném krajském stavebním úřadě⁶.

Varianta 2 se dále dělí stejně jako varianta 1. Jediný rozdíl mezi variantou 1 a variantou 2 je, že v případě varianty 2 by došlo také k převodu všech speciálních a jiných stavebních úřadů pod Nejvyšší stavební úřad.

Rozdíly mezi variantou a) a b), tedy v silnější a slabší verzi transformace je především v převodu kompetencí v úseku územního plánování z územních samospráv na nově vzniklé stavební úřady. Zásadní rozdíly jsou následující:

- Ve variantě a) Krajský stavební úřad pořizuje zásady územního rozvoje a pořizuje regulační plán, zatímco ve variantě b) tyto činnosti zůstávají na Krajském úřadě.
- Ve variantě a) Krajský stavební úřad (namísto hlavního města Prahy) pořizuje zásady územního rozvoje, pořizuje regulační plán, pořizuje územní plán pro území hlavního města Prahy (HMP) a územní plány pro vymezené části území HMP, pokud o jejich pořízení rozhodne zastupitelstvo HMP, zatímco ve variantě b) tyto činnosti zůstávají na Magistrátu HMP, který zároveň uplatňuje stanoviska k územním plánům pro vymezené části území HMP a je příslušný k přezkoumání územních plánů pro vymezené části území HMP.
- Ve variantě a) stavební úřad pořizuje územní plány a regulační plány pro všechny obce (na jejich žádost), zatímco u varianty b) pořizuje územní plány a regulační plány pouze pro obce, které nesplňují kvalifikační požadavky (na jejich žádost).

Varianta 1, 2 i 3 obsahují průřezovou variantu, při které se počítá s přesunutím odvolacích stavebních úřadů (obecných i speciálních) z krajů a magistrátů ÚČSM na Ministerstvo pro místní rozvoj (v případě varianty 3) nebo na Nejvyšší stavební úřad (v případě varianty 1 a 2). Tato průřezová varianta v podstatě znamená změnu z třístupňové, hierarchicky členěné soustavy k dvoustupňové struktuře, kde pozice krajských stavebních úřadů je značně oslabena, protože na této úrovni zůstávají již jen prvoinstanční speciální stavební úřady. Pro lepší přehlednost bude tato průřezová varianta vyhodnocena samostatně a bude obsahovat především ekonomické hodnocení bez specifických právních aspektů, týkajících se změn kompetencí. Tato varianta byla začleněna do hodnocení speciálně na poptávku zadavatele, aby bylo možné určit, jaké úspory by bylo možné vygenerovat centralizací odvolacích stavebních úřadů.

Ve variantě 1 se počítá s převodem následujících úřadů pod Nejvyšší stavební úřad:

- *obecné stavební úřady ve stávající struktuře*
- *úřady územního plánování (část územního plánování, která spadá do přenesené působnosti)*
- *vyvlastňovací úřady*

Ve variantě 2 se počítá s převodem následujících úřadů pod Nejvyšší stavební úřad:

- *obecné stavební úřady ve stávající struktuře*
- *speciální stavební úřady*
- *vojenské a jiné stavební úřady*

⁶ Nejedná se o provoz a správu vozového parku, výpočetní techniky a materiální správu budov a zařízení, které si budou dělat všechny stavební úřady sami.

- *úřady územního plánování (část územního plánování, která spadá do přenesené působnosti)*
- *vyvlastňovací úřady*

Varianta 3 vznikla jako možnost, kde se počítá s nižšími transformačními náklady než ve variantě 1 a 2, protože nová pracovní místa vzniknou maximálně na centrální úrovni a v části případů se bude jednat pouze o přesun úředníků z Ministerstva pro místní rozvoj a ostatních dotčených ministerstev pod nově vzniklý úřad. Tato varianta nevyřeší vztah podřízenosti mezi úředníky stavebních úřadů a obecních a krajských samospráv, nicméně vznik nových kontrolních mechanismů může při optimálním nastavení zamezit důsledkům střetu zájmů. Úředník stavebního úřadu by byl nadále zaměstnancem krajského či obecního úřadu, nicméně při dostatečné kontrole nebude docházet k tak častým excesům, kdy je úředník stavebního úřadu nucen jednat ve prospěch zastupitelů samospráv a nikoliv všech dotčených subjektů.

3.1 Zhodnocení rizika u navrhovaných variant

Rizika vyplývající z varianty 1 a varianty 2 spočívají především v nákladech. V případě, že dojde při transformaci stavebních úřadů k vystěhování téměř všech SÚ mimo budovy obecních a krajských úřadů, mohou vyšplhat transformační náklady změny vysoko. Jedná se především o náklady, které mohou vzniknout tím, že u realizace projektů výstavby budou muset obecní a krajské úřady jednat s dalším úřadem, náklady na pořízení nových prostor pro stavební úřady a náklady na přesun a zajištění prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně.

Riziko představuje i možnost, že v určitých případech při vystěhování stavebního úřadu z obecního úřadu nebude možné najít odpovídající prostor k pronájmu a stavební úřad bude nucen zajistit prostory pomocí nákupu nemovitosti. Dále se jedná o rizika spojená s nárůstem administrativních činností⁷ a o transformační náklady spojené s přesunem vybavení, vybavení kanceláří a pořízení vozového parku.

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 podstatně vyšší platy, než indikují platové tabulky pro veřejnou a státní správu. Snížení jejich platů tedy představuje riziko odlivu některých úředníků, spojeného s poklesem kvality služeb stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a části úřadů územního plánování. Toto riziko však může být eliminováno dodatečnými kroky, které by narovnaly poklesy příjmů v důsledku přechodu zaměstnanců do státní správy⁸. Obecně lze očekávat, že riziko, že zaměstnanci ze stavebních úřadů nepřejdou z veřejné do státní správy, se bude typicky týkat především úřadů při krajích a ve velkých městech, kde je pro tyto pracovníky dostatek příležitostí zejména v soukromé sféře (a lze zároveň očekávat, že jejich platy jsou vyšší než standardní ve veřejné správě). Na druhou stranu v menších obcích či městech a na nižších pozicích v rámci stavebních úřadů zřejmě převod zaměstnanců do státní správy nebude představovat tak radikální změnu, a tedy

⁷ Především v menších obcích, kde některé administrativní činnosti (např. účetnictví) jsou optimalizovány tím, že jsou dělány pro samosprávy i stavební úřady v rámci samospráv. Pokud dojde k odtržení stavebních úřadů, může dojít i k nárůstu administrativy.

⁸ Což by pochopitelně mělo negativní dopad na státní rozpočet.

riziko výrazného úbytku zaměstnanců v důsledku transformace není vysoké⁹ – což zároveň znamená, že by nemělo dojít k ohrožení stavebních řízení probíhajících u těchto úřadů.

Rizika varianty 3 spočívají v možnosti, že generální inspekce nebude ve svých kontrolách efektivní a fakticky tak nedojde kromě nákladů na zavedení nového úřadu k žádným změnám. Pak by rizika byla stejná jako v případě zachování současného stavu. Riziko z druhé strany naopak představuje varianta, kdy Generální inspekce bude až příliš restriktivní, což odradí samosprávu od projektů na rozvoj obce, jelikož úředníci a zastupitelé nebudou chtít riskovat, že udělají chybu, za kterou mohou být přísně trestáni. Cílem této RIA je vyhodnocení těchto rizik a nalezení nejhodnějšího řešení.

4 Věcná část RIA

4.1 Konflikt zájmů ve stavebním a územním řízení a roztržičnost institucionálního zabezpečení stavebního řízení

Prvním problémem současného systému územního plánování a stavebních úřadů je fakt, že zde dochází k potenciálnímu konfliktu zájmů mezi principálem a agentem. Principálem ve stavebním a územním řízení by měl být stát a agentem (zástupcem) pověřený stavební úřad (obdobně i u úřadů vyvlastňovacích a u územního plánování – pro zjednodušení budeme dále uvádět popis přínosů pouze na příkladu úřadů stavebních). Ovšem v praxi, kdy je úředník stavebního úřadu zaměstnancem obecního či krajského úřadu, bývá tento vztah narušen. Jako zaměstnanec obecního úřadu může být úředník vykonávající územní či stavební řízení motivován jednat v zájmu obce, popřípadě ještě hůře, pokud volený zástupce nezastupuje dobře zájmy obce, tak pouze v zájmu hrstky vyvolených lidí.

Přestože obec či kraj s přenesenou působností mají vykonávat agendu obecných stavebních úřadů za stát, zaměstnavatelem úředníků, kteří tuto agendu vykonávají je obec, respektive kraj. Starosta či hejtman, zastupitelstvo a rada územně samosprávných celků může mít a často i má vliv na pracovní právní postavení úředníků (např. jejich osobní ohodnocení, povolování dovolené, apod.)- jsou de facto v roli zaměstnavatele těchto úředníků. Ti se pak mohou při některém typu rozhodování dostat do pozice, kdy mají silnou motivaci vyjít vstříc svému zaměstnavateli, přestože by měli reprezentovat státní zájem. Problémy této struktury jsou:

- Odlišné zájmy obce a státu ve stavebním řízení
- Zranitelné postavení úředníků stavebních, územně-plánovacích a vyvlastňovacích úřadů z hlediska pracovních vztahů
- Nedůvěra třetích stran v nepodjatost stavebních, vyvlastňovacích a územně-plánovacích úřadů

Stát by ve stavebním řízení sice měl brát v potaz zájmy obce, kraje a jejich občanů jakožto účastníků řízení, nicméně není to jediný jeho úkol. Stát by měl mimo jiné brát ve stavebním řízení v potaz i ochranu přírody, zachování krajinného rázu, ochranu kulturních památek, bezpečnost staveb a zachování rovných příležitostí. Nemusí tomu tak vždy být, že zájmy obce jsou v tomto

⁹ Vzhledem k přechodným ustanovením by v případě odchodu části zaměstnanců měl být dostatečný časový prostor pro zajištění náhrady a plynulého přechodu na novou strukturu stavebních úřadů.

ohledu stejné. Zájmy vedení samospráv se již mohou lišit diametrálně. Příklady z praxe můžeme denně slyšet v médiích.

V územních řízeních se může jednat například o následující situace¹⁰:

- Zastupitelé obce schválí nový územní plán, kdy podezřele velká část nových stavebních parcel vznikla na území vlastněném člověkem, který o územním plánu rozhodoval nebo jeho příbuznými, čímž se hodnota jeho pozemku obvykle zněkolikanásobí.
- Územní řízení nemá rovný přístup ke všem obyvatelům obce- blízcí vedení územně samosprávných celků mohou na svém či obecním pozemku založit nebezpečnou skládku, zatímco „neoblíbení“ nemají povoleno používat ani příjezdovou cestu k místu jejich podnikání.

V územním plánování by měly mít samosprávy právo definovat strategii svého rozvoje, protože obvykle vědí více o potřebách svého rozvoje, než centralizované úřady, nicméně by měly existovat i dostatečné kontrolní mechanismy, které zabrání výše zmíněným případům. Tyto mechanismy již dnes existují, protože existují nadřazené dokumenty v územním plánování- Zásady územního rozvoje a Stavební zákon, na základě kterých mají dotčené subjekty možnost změnu územního plánu napadnout¹¹. V praxi však tato možnost často nebývá dostatečně využívána z důvodu neznalosti či nákladnosti celého procesu.

Strategické rozhodování o rozvoji obce by v případě transformace stavebních úřadů mělo nadále zůstat v pravomoci samospráv, nicméně navrhované úpravy přináší do procesu územního řízení nové kontrolní mechanismy mimo pravomoc územních samospráv, čímž by mělo dojít ke snížení podjatosti. Příloha shrnuje všechny činnosti v procesu územního plánování, které by se v případě prosazení změn (varianta 1 a 2) přesunuly na transformované stavební úřady. Jedná se zejména o pořizování územních a regulačních plánů na žádost obce, pořizování územních studií, územně analytických podkladů, podávání návrhu na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti a další činnosti podle stavebního zákona.

Ve stavebních řízeních je situace obdobná. Dochází například k následujícím situacím¹²:

- Nerespektování zájmů obyvatel obce a povolování nepřiměřené výstavby v blízkosti jejich obydlí, s negativním dopadem na kvalitu života v okolí. Tlak investorů na výstavbu představuje navíc vysoký korupční potenciál.
- Totéž platí pro obecní majetek a nerovný přístup k jednotlivým obyvatelům obce. Často je schválena několikapatrová přístavba v místě, kde to není vhodné a naopak někteří obyvatelé jsou úřady šikanováni kvůli maličkostem, není jim povolena kolaudace nebo stavební záměr z nedostatečných důvodů nebo je nesmyslně prodlužována atd.

¹⁰ Vybráno na motivy případů z tisku a informací neziskových organizací.

¹¹ Jedná se například o řízení o podjatosti – vyloučení úřední osoby, vyloučení celého správního orgánu, řádné a mimořádné opravné prostředky, možnost převzetí případu nadřízeným orgánem a další.

¹² Vybráno na motivy případů z tisku a informací neziskových organizací.

Tento konflikt zájmů mezi principálem a agentem způsobuje náklady, které se v ekonomické teorii nazývají náklady zastoupení (agency costs). Vyjadřují náklady vzniklé odchylkou od optimálního stavu, kterého by bylo dosaženo, pokud by agent jednal v zájmu principála. Velikost těchto nákladů je přímo úměrná konfliktu zájmů. Čím silnější je tedy vztah závislosti mezi úředníky stavebních úřadů a zaměstnavatelem - samosprávou, tím vyšší jsou náklady zastoupení. Na základě konzultací s dotčenými subjekty bylo zjištěno, že osobní ohodnocení úředníků stavebních úřadů je obvykle výrazně vyšší, než je běžné dle platových tabulek. Tím, že je tato variabilní složka platů (o jejíž výši rozhoduje zaměstnavatel) vysoká, motivace úředníků jednat ve prospěch vedení samospráv je ještě vyšší.

Samozřejmě ne vždy dochází ke konfliktu zájmů a také pokud k nim již dojde, nemusí nutně znamenat neoptimální jednání úředníků. Ve více než 700 stavebních úřadech se však najde neefektivita vyplývající ze systémové podjatosti. Pokud tuto neefektivitu, vzniklou konfliktem zájmů lze minimalizovat za rozumných nákladů, pak by tak mělo být učiněno.

Problém střetu zájmů můžeme rozdělit na situace kdy je územně samosprávný celek žadatelem resp. jinak přímo zainteresovaný na výsledku a na ostatní situace kdy může politické vedení ÚSC zasahovat do činnosti stavebního úřadu. V prvním případě se jedná o střet zájmů, který je kvalitativně významnější, avšak jedná se, co do počtu méně významný problém, který lze řešit v rámci současné struktury stavebních úřadů a ÚÚP delegováním problematických řízení. V druhém případě, kde se jedná o významnější problém z pohledu počtu řízení se však stále jedná o systémovou podjatost, protože i v řízeních, kde ÚSC není žadatelem mohou mít zástupci politického vedení osobní zájem na výsledku řízení.

Náklady zastoupení vznikají především přílišnou decentralizací s nedostatečnými opravnými prostředky. Není vždy dobré řídit se heslem „blíže k lidem“ a umisťovat rozhodovací orgány do územně samosprávných celků, protože namísto očekávaného většího pochopení se místní od těchto orgánů mohou dočkat jednání lépe reprezentujícím heslem „blíže ke svým zájmům“. Z výše uvedených konfliktů zájmů je proto dobré uvažovat o změně ve struktuře stavebního a územního řízení.

Náklady zastoupení není jednoduché vyčíslit a ke kvantifikaci by bylo zapotřebí opřít se o relevantní data, která by zobrazovala, jak často ke střetu zájmů dochází, jak často tento střet zájmů vyvrcholí v neoptimální rozhodnutí úřadu a pokud k němu dojde, jaké jsou skutečné náklady zastoupení. Tato data bohužel nejsou dostupná na makroekonomické úrovni, proto nelze náklady zastoupení kvantifikovat. Uvědomíme-li si, že se u nákladů zastoupení jedná také o náklady ztracené příležitosti spojené s prodlužováním staveb a jejich ekonomických benefitů, pak je zřejmé, že náklady zastoupení v případě, že dochází k excesům ve stavebním řízení, mohou být obrovské.

K doložení, že ke střetu zájmů a z nich vyplývající ovlivňování stavebního řízení ze strany samospráv skutečně v praxi dochází a jak velký to může představovat problém, předkládáme výsledky části doktorské disertační práce Ing. Františka Konečného¹³ (Fakulta stavební, ČVUT Praha), který se problematikou stavebních úřadů a možné systémové podjatosti zabývá. Práce využívá dotazníkového šetření mezi pracovníky stavebních úřadů s cílem zjistit, zda dochází k ovlivňování činnosti stavebních úřadů ze strany představitelů obecních samospráv. Výzkum byl proveden na zaměstnancích stavebních úřadů Jihočeského kraje, vyplněno bylo 45 dotazníků. Následující box shrnuje položené otázky a odpovědi dotazníkového šetření.

¹³ Práce v době zpracování RIA ještě není obhájena.

Box 4: Výsledky dotazníkového šetření

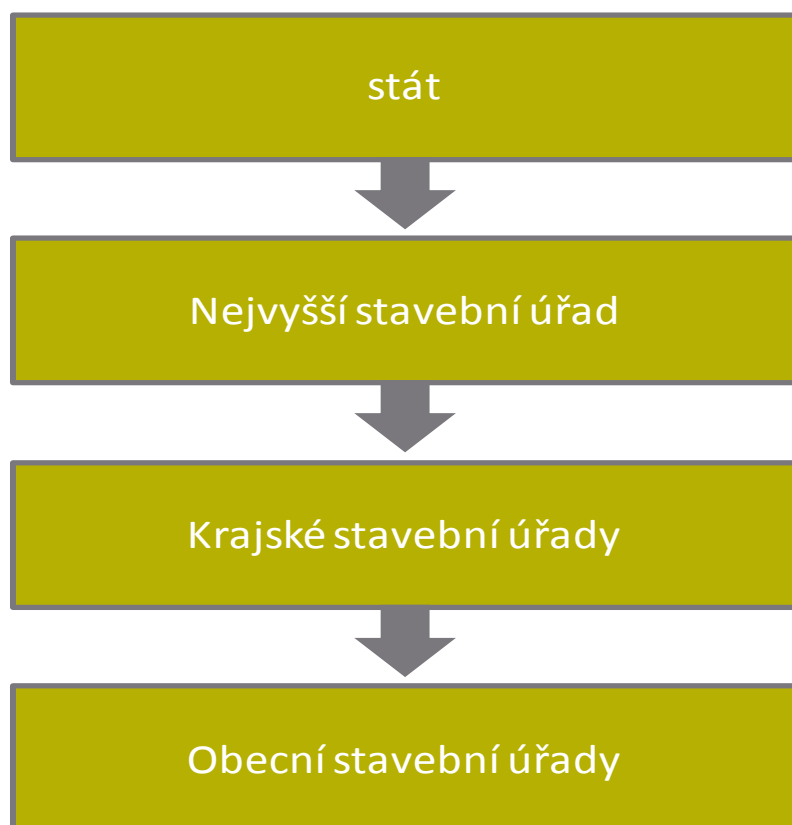
	ano	ano někdy	výjimečně	ne	někdy ne	nevím	nevyplněno
<i>Setkal(a) jste se při své práci se zásahy volených nebo jmenovaných představitelů samosprávy do činnosti stavebního úřadu?</i>	18		14	12			1
<i>Měly by být, z hlediska nezávislosti na samosprávě, stavební úřady personálně a mzdově odděleny od obcí, kde sídlí?</i>	31			6		8	
<i>Jsou obce, kde sídlí stavební úřad, zvýhodněny proti ostatním účastníkům řízení či jiným dotčeným osobám?</i>	4	20		20		1	
<i>Jsou vedoucí stavebních úřadů závislí (personálně, mzdově) na jmenovaných či volených zástupcích samosprávy?</i>	23			13		9	
<i>Můžete odmítnout neoprávněný požadavek zástupce samosprávy, aniž byste měli obavy z „odvety“?</i>	15			5	16	9	
<i>Domníváte se, že nezávislost stavebních úřadů záleží spíše na morálních vlastnostech představitelů samosprávy?</i>	37			4		3	1
<i>Víte o právních předpisech, které by mohly zamezit případnému ovlivňování stavebních úřadů ze strany představitelů samosprávy?</i>	9			35			1
<i>Znáte případy (alespoň jeden), kdy představitelé samosprávy prosadili své požadavky přes nesouhlas stavebního úřadu (nejsou tím míněny zákonné prostředky – odvolání proti rozhodnutí atd.)?</i>	18			26			1

Zdroj: Konečný, 2013

Ve většině odpovědí více než polovina respondentů potvrzuje, že vztah mezi obecní samosprávou a stavebním úřadem, který sídlí na dané obci, je vztahem silně závislým. Velká část odpovědí nasvědčuje tomu, že dochází k častému zasahování představitelů obecních samospráv do činnosti stavebních úřadů. Na základě tohoto výzkumu je tedy důvodné se domnívat, že v praxi skutečně k nákladům zastoupení v nezanedbatelné míře dochází.

Následující obrázek ilustruje strukturu, jak by vypadal vztah mezi principálem- státem a jeho agentem- stavebními úřady, pokud by byl zaveden Nejvyšší stavební úřad jako centrální orgán, pod nějž by spadaly stavební úřady. Jednalo by se o specializovanou, třístuňovou, hierarchicky členěnou soustavu stavebních úřadů.

Obrázek 1: Problém zastoupení po zavedení Nejvyššího stavebního úřadu



Vytvořením Nejvyššího stavebního úřadu a transformací současných stavebních úřadů pod Nejvyšší stavební úřad, by došlo k narovnání vztahu zastoupení státu stavebními úřady. Doprovodným, nicméně důležitým efektem zamýšlené změny je také omezení pochybností vyplývajících ze smíšeného modelu samosprávy a státní správy v oblasti územního plánování na úrovni obcí, kdy dnes může být v některých případech sporné, o jakou působnost se jedná (například vydávání regulačního plánu). Dalším doprovodným efektem transformace je zpřehlednění kompetencí v oblasti územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu na obecní úrovni, neboť stávající stav je v tomto ohledu značně nepřehledný. Vytvoření NSÚ a transformace stavebních úřadů do 3 stupňové struktury je systémovou změnou, která omezí dezintegraci a v některých případech i duplicitu a kolize při výkonu působnosti stavebních úřadů v důsledku existence celé řady speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů vedle stávající linie obecních stavebních úřadů, což je odbornou veřejností dlouhodobě kritizováno. Transformace si však vyžádá nezbytné transakční náklady, které budou v této RIA kvantifikovány.

Klíčovým aspektem a podmínkou, bez níž je transformace hodnocená v rámci této RIA zbytečná, je však dostatečná emancipace Nejvyššího stavebního úřadu na politických tlacích. Ačkoliv konkrétní forma Nejvyššího stavebního úřadu bude specifikována až v případném paragrafovém znění zákona, je již nyní nezbytné říci, že úřad musí být:

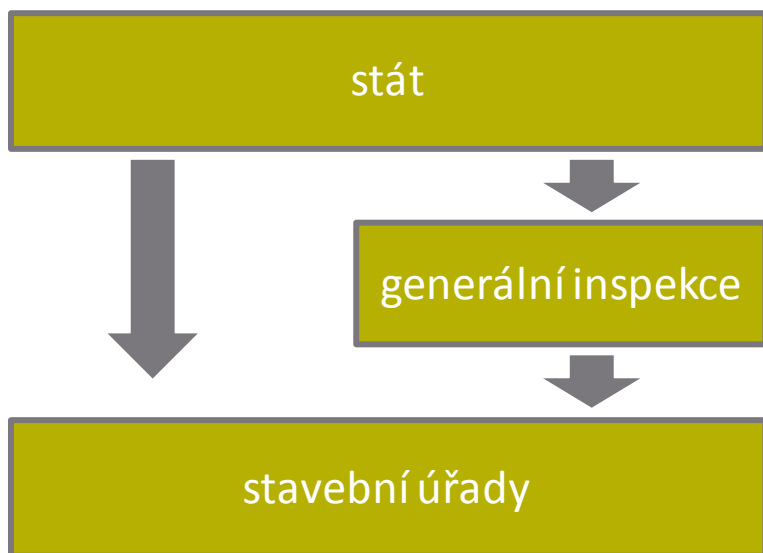
- Nezávislost a stabilita úřadu (ať už tím, že půjde o ústřední úřad státní správy, nebo bude mít vedení úřadu zvláštní postavení – např. pevně dané funkční období apod.)

- Sjednocené vnitřní metodické řízení a kontrolní systém (sjednocené řízení úřadů, včetně jednotného IT i kontrolního systému v rámci soustavy stavebních úřadů)
- Vnitřní protikorupční směrnice (úřad musí systematicky od svého vzniku snižovat korupční rizika na úseku stavebního řízení, a to napříč celou novou soustavou)

Z vyhodnocení provedeného v rámci Analýzy ÚÚR dále vyplývá, že v oblasti stavebního řízení se vyskytuje ještě několik dalších problémů, které vyplývají ze struktury a fungování úřadů ve stávající podobě a které navrhovaná právní úprava může do jisté míry vyřešit. Těmito problémy jsou: (i) roztržitost struktury úřadů a jejich řízení, (ii) kombinace výkonu samostatné a přenesené působnosti u konkrétních úředníků, (iii) nedostatečnost metodické podpory ze strany nadřízených orgánů, (iv) netransparentnost ve využívání finančních příspěvků na činnost úřadů, (v) vysoká míra nezákonnosti v rozhodování úřadů (méně než 50% stavebních povolení napadených odvoláním je potvrzeno, přičemž nejkritičtější je situace u nejmenších stavebních úřadů na obcích 1. typu). Tyto problémy plynou z výkonu agendy stavebních úřadů v přenesené působnosti, přičemž není žádná centrální koordinace činnosti mezi jednotlivými kraji apod.

Další možností, jak může být celá věc řešena je zřízení generální stavební inspekce (varianta 3). U této možnosti by prakticky došlo k zachování současného stavu (funkci stavebních úřadů by nadále vykonávaly samosprávy v přenesené působnosti), nicméně by byla vytvořena nová instituce, která by kontrolovala stavební úřady, zda vykonávají svou činnost, tak jak mají. Následující obrázek ilustruje schéma fungování stavebních úřadů a generální stavební inspekce.

Obrázek 2: Problém zastoupení po vytvoření generální stavební inspekce



4.1.1 Identifikace nákladů a přínosů

Při výpočtu transformačních nákladů na transformaci stavebních úřadů (varianta 1, 2, 3), vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování uvažujeme především následující položky:

- Vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu
- Mzdové a režijní náklady (Vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a zařazení obecných stavebních úřadů, vyvlastňovacích a části úřadů územního plánování pod tento úřad bude znamenat změnu tabulkových platů z platů úředníků samospráv na platy úředníků státní správy. Zároveň by došlo ke zrušení příspěvků obcím a krajům na působnost stavebního úřadu a mzdové a režijní náklady úředníků stavebních úřadů by nově financoval stát.)
- Pronajmutí nových kancelářských prostor v případě vystěhování stavebního úřadu, vyvlastňovacího úřadu a části úřadu územního plánování nebo pronájem prostor a vybavení obecních a krajských úřadů.
- Převod speciálních a jiných stavebních úřadů (v případě varianty 2) pod nově vzniklé stavební úřady (mzdové a režijní náklady dle tabulkových platů státní správy, pronájem nových nebo stávajících prostor, administrativní náklady na komunikaci s nově vzniklým úřadem atd.) Záměrně uvádíme náklady a úspory u transformace speciálních a jiných stavebních úřadů zvlášť, jelikož tento přístup umožní větší flexibilitu při výběru variant.
- Náklady na zajištění prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně (V případě, že se nově vzniklý stavební úřad nedomluví s obecním úřadem na využívání prostor obecního úřadu pro spisovnu, bude nutné počítat s náklady na pronájem vhodných prostor pro ukládání stavební dokumentace s tím, že by měla být lehce dostupná (ideálně na stejném místě jako kancelář stavebního úřadu) pro úředníky stavebního úřadu.
- Nárůst administrativních nákladů na komunikaci mezi nově vzniklým úřadem a samosprávami a nárůst administrativních nákladů na straně stavebních úřadů.
- Transformační náklady na vznik nových pracovních míst- pořízení počítače, speciálního softwaru, vozového parku, kancelářského vybavení apod.
- Centrální spisová služba- V souvislosti s transformací stavebních úřadů by mělo dojít k pořízení centrální elektronické spisové služby¹⁴.
- Náklady zastoupení- V případě transformace stavebních úřadů dojde ke snížení nákladů zastoupení, jak je popsáno výše. Tento přínos je však nemožné kvantifikovat pro nedostatek údajů, které by byly k výpočtu zapotřebí.

Naopak přínosy z variant 1, 2 a 3 je nepoměrně obtížnější vyčíslit – neboť se jedná především o nemonetární kvalitativní změny, zejména o:

- Přínosy v podobě odstranění podezření z podjatosti ve stavebním řízení
- Sjednocení struktury stavebních úřadů
- Jednotné řízení a metodické vedení úřadů
- Jasné oddělení agendy stavebních úřadů (včetně jejich nákladů) od výkonu samostatné působnosti
- Snížení míry nezákonných rozhodnutí (sjednocení činnosti úřadů – zejména jejich metodického řízení¹⁵)

¹⁴ Stavební úřady v oblasti výkonu spisové služby a ukládání dokumentů budou povinny splnit mimo jiných povinností v oblasti spisové služby i povinnost výkonu spisové služby v elektronickém systému spisové služby.

¹⁵ Když se ze stavebních úřadů na obcích 1.a 2. typu stanou detašovaná pracoviště stavebních úřadů na obcích s rozšířenou působností, mělo by dojít k eliminaci určitého procenta nezákonných rozhodnutí (statistika ukazuje, že na obcích 1. a 2. typu dochází v průměru o 9%, resp. o 3% častěji k nezákonným rozhodnutím než na stavebních úřadech obcí s rozšířenou působností. Tento rozdíl by mohlo sjednocení stavebních úřadů 1. a 2. typu

4.1.2 Kvantifikace nákladů a přínosů

V této podkapitole se pokusíme kvantifikovat některé náklady a úspory pro jednotlivé dotčené subjekty. Většina kvantifikací vychází z dat Analýzy ÚÚR o stavebních úřadech a úřadech územního plánování v obecních a krajských úřadech. Na základě konzultací v rámci vypracování RIA vyšlo najevo, že agendu vyvlastňovacích úřadů obvykle provádějí zaměstnanci stavebních úřadů. Statistiky o platech a počtech zaměstnanců na úseku vyvlastňovacích úřadů nejsou k dispozici. Kvantifikace dopadů uvažovaných změn tak vychází pouze ze statistik obecných a speciálních stavebních úřadů a statistik úřadů územního plánování.

Kvantifikace dopadů obsahuje pouze obecné, speciální a jiné stavební úřady, jelikož pro vojenské stavební úřady chybí potřebná data. Kvalitativně však lze předpokládat, že u vojenských stavebních úřadů dojde k podobnému efektu, jako u transformace speciálních stavebních úřadů. Dále je proto potřeba počítat s tím, že dopady transformace speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů budou přibližně tolikrát vyšší, kolikrát je vyšší celkový počet zaměstnanců všech speciálních a jiných stavebních úřadů, dohromady s vojenskými stavebními úřady ve srovnání s uváděnými počty zaměstnanců speciálních stavebních úřadů (viz. Tabulka 2) a jiných stavebních úřadů¹⁶.

Vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu

Při výpočtu nákladů na vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu vycházíme z předpokladu, že by nebylo nutné rozšiřovat současné kapacity a že by byla pouze přesunuta část odborníků vykonávající podobnou agendu v rámci Ministerstva pro místní rozvoj (MMR) a Ústavu územního rozvoje (ÚÚR) na Nejvyšší stavební úřad (NSÚ). V případě varianty 2 by se pak jednalo také o přesun odborníků z Ministerstva obrany (MO), Ministerstva vnitra (MV), Ministerstva spravedlnosti (MS), Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO), Ministerstva zemědělství (MZ) a Ministerstva dopravy (MD) na NSÚ. Jelikož se jedná pouze o přesun odborníků, nepředpokládáme zásadní změnu ve mzdových a režijních nákladech. Pro účely této RIA předpokládáme navýšení mzdových nákladů (připadající na činnost NSÚ) ve výši odpovídající platu ředitele NSÚ, u kterého se předpokládá měsíční hrubý příjem ve výši 100 000 Kč měsíčně¹⁷.

Z MMR by byly převedeny veškeré činnosti územního plánování, rozhodování a stavebního řádu. Z úseku vyvlastnění by Nejvyšší stavební úřad rozhodoval o opravných prostředcích proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu- Magistrátu hl. m. Prahy. Na Nejvyšší stavební úřad by byly dále převedeny odborné činnosti Ústavu územního rozvoje a další činnosti definované ve věcném záměru. Na základě konzultací s MMR odhadujeme transformační náklad na vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu na **3-5 mil. Kč**¹⁸.

odstranit (což by byl jeden z nejvýznamnějších přínosů navrhované úpravy vedle odstranění systémové podjatosti).

¹⁶ Není potřeba počítat s náklady na pronájem kanceláří a prostor pro spisovnu jako u místních a krajských stavebních úřadů. Jelikož zaměstnanci jiných stavebních úřadů nejsou zaměstnanci samospráv, nedošlo by u nich ani ke změně ve mzdových nákladech. Jednalo by se tak pouze o náklady transformační spojené s přesunem a případně zaškolením pro novou strukturu stavebních úřadů.

¹⁷ Mzdové a režijní náklady jsou počítány dle metodiky MVČR (2007)

¹⁸ Náklad je takto nízký z důvodu, že počítá pouze s náklady spjatými s přesunem zaměstnanců ÚÚR a MMR na NSÚ. Ostatní transformační náklady spojené s reformou jsou počítány v jiných částech. Náklad je odhadem MMR na fyzický přesun některých úředníků na NSÚ a vybavení kanceláří pro zajištění činnosti úředníků NSÚ.

Pořízení centrální elektronické spisové služby

U odhadu nákladů na pořízení a implementaci elektronické spisové služby vycházíme z cen dosavadních veřejných zakázek této služby¹⁹. Ceny se pochopitelně výrazně liší v závislosti na objemu dat, který musí elektronická služba obstarávat a kvalitě respektive doplňujících požadavků na službu²⁰. Náklady odhadujeme na **10 mil. Kč**.

Vznik centrální elektronické spisové služby bude mít ale také řadu pozitivních dopadů na administrativní náročnost činnosti stavebních úřadů, kdy centrální evidence úkonů umožní například výrazné úspory a větší přesnost v tvorbě statistik a analýz z úseku stavebních úřadů, umožní centrální autoritě kontrolovat stav a kvalitu činnosti stavebních úřadů nebo umožní stavebnímu úředníkovi, řešícímu méně obvyklý případ, nalézt rozhodnutí nadřízených orgánů u podobných netradičních případů a ušetří mu tak čas a sníží pravděpodobnost nesprávného rozhodnutí.

Mzdové a režijní náklady

Dojde-li k transformaci stavebních úřadů pod Nejvyšší stavební úřad spolu s přesunem velké části agendy územního plánování, budou zaměstnanci těchto úřadů odměňováni na základě tabulkových platů státní správy a nikoliv tabulkových platů pro územní samosprávy. Obce a kraje již nebudou dostávat příspěvek na přenesenou působnost stavebních úřadů a správní poplatky a sankční platby²¹ z výkonu této agendy již nebudou jejich vlastním příjmem, ale na druhou stranu již nebudou muset hradit platy a režijní náklady úředníků stavebních úřadů.

Tato RIA byla zpracovávána již v roce 2012, proto u výpočtů dopadů na jednotlivé dotčené subjekty počítá zpočátku s výší správních poplatků platných v roce 2012, jelikož však došlo k významnému nárůstu správních poplatků od 1.1.2013, výše vybraných prostředků ze správních poplatků je poté dopočítána podle nových správních poplatků. Výše správních poplatků nemá vliv na nákladnost provedení variant v této RIA, pouze představuje dorovnání příjmů samospráv na výkon stavebních úřadů. Ve vztahu k navrhovaným variantám se tedy jedná pouze o přesun prostředků mezi MFČR a samosprávami.

Předpokládá se, že spolu s přesunem části pravomocí a povinností na úseku územního plánování pod nově vzniklé stavební úřady dojde k přesunu velké části zaměstnanců těchto úřadů pod stavební úřady. Na druhou stranu rozhodovací pravomoc o územním rozvoji samospráv zůstává obcím a krajům- nadále se musí řídit nadřazenými dokumenty jako je stavební zákon a zásady územního rozvoje. Předpokládáme proto, že část zaměstnanců Úřadů územního plánování zůstane u obecních a krajských úřadů. Konkrétně pro další výpočty vycházíme z předpokladů, že v případě varianty 1 a) dojde k přesunu 80 % zaměstnanců ÚÚP v obcích a 60 % v krajích. V případě varianty 1 b), která ponechává více pravomocí a povinností obcím a krajským úřadům předpokládáme přesun 50 % zaměstnanců ÚÚP v obcích a 30 % v krajích²².

Záměrně uvádíme náklady a úspory pro transformaci obecních stavebních úřadů, speciálních stavebních úřadů a úřadů územního plánování zvlášť, aby mohla být posouzena i varianta jen

¹⁹ Zdroj: www.vsechnyzakazky.cz

²⁰ Ceny se pohybují od 50 tis. Kč do 20 mil. Kč. Zakázka, která by se mohla nejvíce podobat centrální elektronické službě pro stavební úřady je pořízení a implementace elektronické spisové služby a el. úložiště dokumentů pro Úřad vlády ČR. Dodavatelem byla firma IMPROMAT-COMPUTER s.r.o. a cena 11 305 801 Kč.

²¹ V roce 2012, kdy byla RIA zpracovávána se jednalo také o kompenzační příspěvek.

²² To samé platí v případě varianty 2, jelikož speciální stavební úřady uvažujeme zvlášť.

dílčí transformace (např. možnost, kdy by byl vytvořen NSÚ, ale pod něj by byly začleněny jen stavební úřady a ÚÚP by zůstaly pod správou obecních a krajských úřadů). Následující tabulka shrnuje odhady nákladů státu, spjaté s příspěvkem samosprávám na přenesenou působnost stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Jedná se odhad, vycházející z dat z Analýzy ÚÚR a předpokládané metodiky stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze pro rok 2013 dle MVČR (2012).

Tabulka 4: Příspěvky na přenesenou působnost stavebního úřadu a ÚÚP obcím, městským částem a krajům

příspěvky na přenesenou působnost	tis. Kč
Stavební úřady v obcích	1 214 000
Stavební úřady v krajích (odhad)	109 000
ÚÚP v obcích (odhad)	165 600
ÚÚP v krajích (odhad)	61 200
Celkem	1 549 800

Zdroj: Odhad EEIP na základě ÚÚR a MVČR (2012), součástí příspěvku na přenesenou působnost stavebních úřadů v obcích jsou i městské části hlavního města Prahy

Tabulky v části Popis současného stavu shrnují počet zaměstnanců a počet pracovních úvazků obecních stavebních úřadů a ÚÚP. Analýza ÚÚR navíc z dotazníkového šetření zjistila distribuci zaměstnanců jednotlivých úřadů podle platových tříd. Na základě těchto dat a metodiky Ministerstva vnitra (2007) na výpočet nákladů mzdových a režijních nákladů veřejné správy jsme odhadli současné provozní náklady na přenesenou působnost stavebních úřadů a ÚÚP. Metodika výpočtu obsahuje jednu výjimku oproti běžné metodice Ministerstva vnitra (2007). Obvykle se netarifní složka platu počítá jako 20 % tabulkového platu. My však na základě konzultací s dotčenými subjekty předpokládáme, že platové relace jsou především v krajích výrazně vyšší, a proto lze předpokládat vyšší průměrné procento netarifní složky platu. Konkrétně u obecních úřadů uvažujeme netarifní složku platu 30 % a u krajských úřadů 40 % tabulkových platů. Následující tabulka zobrazuje odhadované reálné provozní náklady na výkon přenesené působnosti stavebních úřadů a úřadů územního plánování.

Tabulka 5: Provozní náklady krajů a obcí na výkon přenesené působnosti

Mzdové a režijní náklady	(v tis. Kč)
celkové náklady	2 730 737
náklady na ÚÚP v obcích	463 371
náklady na ÚÚP v krajích	99 295
náklady na obecné SÚ v obcích	1 982 987
náklady na obecné SÚ v krajích	185 084

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Jak vidíme z předchozích tabulek, skutečné náklady na výkon přenesené působnosti obecních stavebních úřadů jsou vyšší než příspěvek státu samosprávám na tuto činnost. Rozdíl dnes doplácí územně samosprávné celky z jiných zdrojů - z výnosu ze správních poplatků či z jiných poplatků, příspěvků nebo vlastních zdrojů. Pokud dojde k transformaci stavebních úřadů, tak by měly obce a kraje ušetřit na mzdových a režijních nákladech více, než ztratí na příspěvku na výkon přenesené působnosti a správních poplatcích z výkonu přenesené působnosti stavebních

úřadů. Příjem ze správních poplatků a sankčních plateb byl odhadnut na **107 mil. Kč²³** za rok 2012 na základě statistiky provedených úkonů z Analýzy ÚÚR. Navíc je zde možnost pronájmu prostor obecních a krajských úřadů stavebním úřadům, v nichž budou zaměstnání převážně úředníci, kteří dnes pracují na obecních a krajských úřadech. Provozní náklady chodu stavebních úřadů však nebudou stejné, jako ukazuje tabulka výše, jelikož se změní tabulkové platy úředníků na platy úředníků státní správy. Zároveň také předpokládáme, že bude docházet ke standardnímu odměňování, jako ve státní správě. Proto používáme standardní metodiku Ministerstva vnitra (2007) pro výpočet mzdových a režijních nákladů.

Tabulka 6: Výpočet nákladů agenty

Výpočet nákladů agenty (podle metodiky Ministerstva vnitra z roku 2007)		
Mzdové náklady na zaměstnance $MNz = T \cdot (1 + mNS) \cdot (1 + mPO) \cdot 12$		
Mzdové náklady na výkon agenty $Mna = MNz \cdot U$		
Režijní náklady na výkon agenty $Rna = Mna \cdot mRN$		
kde:		
		Hodnota (v případě že je stanovena)
T	Měsíční hrubá mzda podle platového tarifu (v závislosti na platové třídě, platový stupeň byl stanoven jako průměrný vzhledem k počtu let praxe zaměstnanců SÚ)	Je stanovena podle zařazení zaměstnance
mNS	Multiplikátor netarifních složek platu	0,2
mPO	Multiplikátor povinných odvodů	0,34
U	Počet zaměstnanců	X
mRN	Multiplikátor režijních nákladů	0,43

Zdroj: Ministerstvo vnitra ČR, analýza ÚÚR²⁴

Dle této metodiky by vznikly státu (MFČR) náklady na financování mzdových a režijních nákladů úředníků obecních stavebních úřadů a ÚÚP v následující výši (varianta 1 je zde rozdělena na podvarianty a) a b)):

Tabulka 7: Mzdové a režijní náklady státu na chod SÚ a ÚÚP v obcích a krajích

Mzdové a režijní náklady (v tis. Kč)	a)	b)
celkové náklady	2 104 276	1 968 347
náklady na obecné SÚ v obcích	1 616 739	1 616 739
náklady na obecné SÚ v krajích	140 083	140 083
náklady na ÚÚP v obcích	302 386	188 992
náklady na ÚÚP v krajích	45 069	22 534

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

²³ Příjmy ze správních poplatků však budou v roce 2013 pravděpodobně výrazně vyšší, jelikož došlo k razantnímu zvýšení správních poplatků, s čímž RIA dále počítá.

²⁴ Tabulka ukazuje pouze metodiku výpočtu. Počet zaměstnanců je proměnná, která se doplňuje při výpočtech nákladů agenty podle jednotlivých složek. Přehled počtu zaměstnanců již ukazuje tabulka 1 a 2. Distribuce zaměstnanců podle platových tříd byla poskytnuta v Analýze ÚÚR.

Z tabulky je vidět, že provozní náklady státu převýší dnešní příspěvky obcím a krajům na přenesenou působnost. Na druhou stranu však tyto náklady budou nižší, než jsou dnešní reálné náklady na výkon přenesené působnosti. Tabulka 7 reprezentuje nově vzniklé náklady státní správy, zatímco úspory územních samospráv reprezentuje Tabulka 5 s výjimkou údajů pro Úřady územního plánování, kde část zaměstnanců zůstane na obecních respektive krajských úřadech. Dotčenými subjekty co se týče mzdových a režijních nákladů zaměstnanců stavebních úřadů a ÚÚP budou v případě transformace stát (MFČR), MMR, obce, kraje a zaměstnanci stavebních úřadů a ÚÚP, kteří přejdou pod nově vzniklé stavební úřady. Jak již bylo napsáno, předpokládáme, že vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu se obejde bez dodatečného zaměstnávání a půjde především o přesun úředníků MMR a ostatních dotčených ministerstev na tento specializovaný úřad. Následující přehled zobrazuje celkový součet nákladů a úspor jednotlivých skupin při výši správních poplatků z roku 2012 (výsledky, které berou v potaz předpokládané navýšení příjmů ze správních poplatků pro rok 2013, jsou uvedeny níže v této RIA).

Tabulka 8: Úspory a náklady dotčených skupin u mzdových a režijních nákladů, příspěvků na přenesenou působnost a výběru správních poplatků na úkony obecních stavebních úřadů (v tis. Kč)

skupina	položky	úspory		náklady	
		a)	b)	a)	b)
MFČR	příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)	169 200	101 160		
	příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)	1 323 000	1 323 000		
	příspěvek na přenesenou působnost celkem	1 492 200	1 424 160		
	správní poplatky	107 000	107 000		
	mzdové a režijní (ÚÚP)			347 455	211 526
	mzdové a režijní (SÚ)			1 759 559	1 759 559
	mzdové a režijní náklady celkem			2 107 036	1 971 107
	celkem			507 836	439 947
Obce	příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)			132 480	82 800
	příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)			1 214 000	1 214 000
	příspěvek na přenesenou působnost celkem			1 346 480	1 296 800
	správní poplatky			107 000	107 000
	mzdové a režijní (ÚÚP)	370 697	231 686		
	mzdové a režijní (SÚ)	1 982 987	1 982 987		
	mzdové a režijní náklady celkem	2 353 684	2 214 672		
	celkem	900 204	810 872		
Kraje	příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)			36 720	18 360
	příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)			109 000	109 000
	příspěvek na přenesenou působnost			145 720	127 360
	mzdové a režijní (ÚÚP)	59 577	29 789		
	mzdové a režijní (SÚ)	185 084	185 084		
	mzdové a režijní náklady celkem	244 661	214 872		
	celkem	98 941	87 512		
	celkem	491 308	458 437		
Veřejné finance					
zaměstnanci SÚ			411 249	411 249	
zaměstnanci ÚÚP			82 819	49 948	

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR a MVČR (2007)

Očekávané nižší příjmy zaměstnanců SÚ a ÚÚP jsou dány především tím, že podle expertního vyjádření jsou platy se zahrnutím odměn, příplatků a osobního ohodnocení v samosprávě vyšší než ve státní správě. Zároveň s transformací se stanou zaměstnanci stavebních úřadů státními úředníky, namísto úředníků samosprávných celků. S tím souvisí i změna platové tabulky. Tato RIA proto vyhodnocuje dopad na příjmy zaměstnanců stavebních úřadů za předpokladu, že jim plat poklesne v důsledku změny a že nebudou nijak kompenzováni²⁵. Průměrný pokles měsíčních hrubých příjmů na 1 zaměstnance by činil mezi **4-6 tisíci Kč** měsíčně v závislosti na tom, zda se jedná o zaměstnance ÚÚP nebo SÚ a zda se jedná o zaměstnance obecního či krajského úřadu.

Pro MFČR by transformace stavebních úřadů znamenala dodatečný náklad, jelikož dnes příspěvek na přenesenou působnost stavebních úřadů v plné míře nepokrývá (pokrývá z necelých 65 %) reálné mzdové a režijní náklady na výkon této působnosti. Naopak polepšily by si územní samosprávy- obce i kraje (rozdíl však bude v roce 2013 nižší po započítání nárůstu správních poplatků). Na druhou stranu by však přišly o část svých pravomocí a část svých zaměstnanců. Pro veřejné finance (státní rozpočet a rozpočet samospráv) by transformace stavebních úřadů znamenala úsporu mzdových a režijních výdajů ve výši **491 mil. Kč**, respektive **458 mil. Kč** ve variantě b). Tato úspora by ovšem znamenala pokles příjmů úředníků SÚ a ÚÚP.

Nárůst administrativních nákladů

Pokud budou místní a krajské stavební úřady a část územně plánovacích úřadů vyčleněny mimo obecní a krajský úřad, přibude administrativa daná nutností komunikace mezi úřady. Jedná se jednak o posílání materiálů a žádostí přes datové schránky, třídění pošty a rozdělení úkolů pro komunikaci se stavebním úřadem na samosprávných úřadech a narušení (prodloužení) cyklu schvalování územního plánu a stavebních plánů obcí a krajů. Odhadujeme, že nárůst těchto administrativních nákladů bude představovat přibližně **10 % nákladů** současné agendy stavebních úřadů a **5 %** úřadů územního plánování²⁶. Následující tabulka shrnuje očekávané navýšení administrativních nákladů.

Tabulka 9: Nárůst administrativních nákladů

Administrativní náklady (v tis. Kč)	
celkové náklady	244 940
náklady na ÚPÚ v obci	23 169
náklady na ÚPÚ v kraji	4 965
náklady na SÚ v obci	198 299
náklady na SÚ v kraji	18 508

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Z tabulky je vidět, že celkový nárůst administrativních nákladů by na základě uvedených předpokladů představoval přibližně 245 mil. Kč. Tento zvýšený náklad by se stal nákladem obecních a krajských úřadů a znamenal by i nárůst nákladů pro veřejné finance.

²⁵ Je možné provést transformaci stavebních úřadů i bez toho aniž by se dotkla platů úředníků, nicméně taková transformace by musela být doprovázena dodatečnými úpravami, které by zamezily poklesu příjmů zaměstnanců SÚ.

²⁶ Jedná se o odhad na základě konzultací.

Další administrativní náklady vzniknou na straně stavebních úřadů, protože jako samostatný úřad budou i stavební úřady v obcích 1. stupně potřebovat vést účetnictví a další administrativní činnosti, což je dnes obvykle řešeno na úrovni obecního úřadu. Jednou z variant je však možnost, že by tyto činnosti byly vedeny na úrovni krajských stavebních úřadů, které by činnost vykonávaly za všechny kraje podřízené místní stavební úřady. Tím by bylo dosaženo úspor, protože by každý stavební úřad nemusel mít např. svého vlastního účetního (byť jen na částečný úvazek). Následující tabulka zobrazuje odhad dodatečných administrativních nákladů pro variantu 1 aa) a 1 ba)- varianta, kde si vedou všechny stavební úřady svou administrativu sami a pro variantu 1 ab) a 1 bb)- variantu, kde část administrativy vedou krajské stavební úřady. Jelikož by byl chod stavebních úřadů financován státem, jsou uvedeny dodatečné administrativní náklady souhrnně jako náklady MFČR.

Tabulka 10: Nárůst administrativních nákladů na straně stavebních úřadů (v tis. Kč)

	úspory		náklady	
	1 aa); 1 ba)	1 ab); 1bb)	1 aa); 1 ba)	1 ab); 1bb)
MFČR			167 770	62 085
Kraje	12 420	12 420		
Obce	47 847	47 847		

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Úspory uvedené v tabulce představují převod části administrativy z obecních a krajských úřadů na nově vzniklé stavební úřady. Náklady stavebních úřadů by však v případě, že by si musely vést veškerou administrativu sami, byly vyšší než zmiňované úspory. V případě, kdy by došlo k transformaci stavebních úřadů, tak by bylo levnější, pokud by bylo část administrativy menších popřípadě všech místních stavebních úřadů vedeno na úrovni krajských stavebních úřadů.

Pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně

Jestliže dojde k vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu a zařazení obecních stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a části agendy úřadů územního plánování pod tento úřad, bude záležet na obecních a krajských úřadech zda se se stavebním úřadem domluví na využívání současných prostor obecních a krajských úřadů. Jedná se jednak o kancelářské prostory, ale také prostory pro nutné ukládání stavební dokumentace.

Na základě konzultací s vybranými zástupci krajských stavebních úřadů, stavebních úřadů velkých měst a s představiteli Ministerstva pro místní rozvoj předpokládáme, že ve velkých městech (hl. m. Praha především) bude tendence vystěhovat stavební úřad mimo prostory úřadu městských částí. Předpokládáme tedy, že přibližně **80 % úřadů** bude vystěhováno a budou si tak muset najít nové prostory pro výkon agendy²⁷. Tento názor vychází z přesvědčení, že i přes možnost dodatečných příjmů z nájmu není tato položka tak významná a bude dle názorů představitelů

²⁷ Režijní náklady, do kterých bývá pronájem obvykle zahrnut, jsou již sice jednou počítány. Dle metodiky MVČR (2007) se předpokládá, že průměrné režijní náklady územních samospráv představují 43 % mzdových nákladů. Budovy krajských a obecních úřadů jsou však obvykle v majetku krajů respektive obcí, a proto jsou nájmy v průměrných režijních nákladech nesignifikantní položkou.

velkých měst lepší, když se agenda přesune do jiných prostor a nebude tak obecní úřad zatěžován dotazy ke stavebnímu řízení.

O něco vstřícnější jsou k ponechání stavebních úřadů v prostorách krajských úřadů zástupci krajů. U krajů a středních až velkých obcí 3. stupně předpokládáme vystěhování **50 % úřadů**. U obcí 1. a 2. stupně s přenesenou působností stavebního úřadu předpokládáme, že většina úřadů zůstane v prostorách obecních úřadů, protože bude pro tyto obce lákavý přírůstek pronájmem a využitím prostor obecního úřadu. Pro vyčíslení nákladů předpokládáme vystěhování **30 % úřadů**. Problém s přesunem úřadu může představovat nedostatek komerčních ploch pro kanceláře v menších obcích. V tomto případě by se pak mohli dohodnout úředníci SÚ na využití prostor škol, zemědělských budov apod. V krajním případě by pak musel být úřad přesunut do jiné obce nebo zrušen. Pro účely této studie však považujeme tuto možnost za krajní a zanedbáváme tento efekt pro vyčíslení celkových nákladů transformace.

Otázkou zůstává, jaký nájem si budou účtovat obecní a krajské úřady za využití prostor úřadu pro ukládání stavební dokumentace a kancelářské účely. Vycházíme zde z předpokladu efektivního trhu, kdy stavební úřad bude hledat co možná nejlevnější a dostatečně reprezentativní prostory pro kanceláře a spisovnu a zároveň obecní a krajské úřady se budou snažit pronajmout své prostory za co nejvíce. Předpokládáme tedy, že i v případě, že stavební úřad zůstane v dnešních prostorách, bude za to platit tržní nájem. To jestli bude využit stávající prostor nebo komerční prostor bude mít pouze dopad na příjmy územních samospráv a na poptávku po komerčních kancelářských prostorech.

Pro výpočet nákladů na pronájem kanceláří a spisovny počítáme s tím, že by měla být dokumentace ve spisovně dostupná pro úředníky stavebního úřadu a že může být ukládána v některé/některých z místností kancelářských prostor. Výsledná požadovaná plocha je tak součtem požadavku na prostor pro ukládání stavební dokumentace a požadavku na velikost kanceláře. Předpokládáme, že prostory musí být vhodné pro spisovnu (dle stavebně technických podmínek pro spisovnu²⁸) a také, že kanceláře musí být občanům dostupné a dostatečně reprezentativní (to však neznamená, že musí být na hlavním náměstí).

Odhad potřebných nákladů je učiněn na základě tržní nabídky kancelářských prostor na trhu²⁹. Reprezentativní ceny jsou členěny podle velikosti prostor ve 3 základních kategoriích podle toho, v jaké lokalitě se stavební úřad vyskytuje. Ceny jsou určeny jako průměrné ceny pro velká města (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň), obce 3. stupně a obce 1. a 2. stupně.

Požadavky na prostor kanceláří jsou závislé na počtu zaměstnanců úřadu. Požadavek na prostor kanceláře je reprezentován následujícím vzorcem:

$$Y_1 = X + 10 \cdot z$$

Kde: Y_1 je požadovaná plocha v metrech čtverečních

X je 20 m² pro obecní a 50 m² pro krajské stavební úřady

z je počet zaměstnanců úřadu

28 Podle zákona č. 499/2004 o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

29 Určeno na základě nabídek na dumrealit.cz a sreality.cz.

Tento vzorec je aplikován na údaje o počtu zaměstnanců z Analýzy ÚÚR pro všechny místní a krajské stavební úřady a úřady územního plánování (pro relevantní počet očekávaného přesunu zaměstnanců viz výše).

Požadavky na prostor pro spisovnu vychází z údajů o počtu úkonů za posledních 10 let stavebních úřadů- počet úkonů za posledních 10 let je odhadnut jako 10 násobek úkonů za rok 2011. Následující vzorec vyjadřuje požadovaný prostor pro spisovnu:

$$Y_2 = U_{10} \cdot 0,005$$

Kde: Y_2 je požadovaná plocha pro spisovnu v m²

U_{10} je odhadovaný počet úkonů úřadu za posledních 10 let

Požadovaný prostor pro spisovnu a kanceláře je u všech úřadů sečten a tomuto prostoru je přiřazena cena na základě velikosti úřadu a velikosti obce. Následující tabulka shrnuje celkové předpokládané náklady na pronájem kanceláří pro místní a krajské stavební úřady.

Tabulka 11: Náklady na pronájem kanceláří a místa na ukládání stavební dokumentace (v tis. Kč)

stavební úřady	a)	b)
SÚ v obcích	158 189	158 189
stupeň 1,2	57 674	57 674
stupeň 3- malé a střední města	66 174	66 174
městské části- velká města	34 341	34 341
SÚ v kraji	11 174	11 174
ÚÚP obec	7 602	6 315
ÚÚP kraj	3 522	1 761
ÚÚP celkem	11 124	8 076
celkem	180 487	177 439

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Odhadované náklady, které jsou vidět v tabulce, obsahují jednak nájem, tak také služby a energie. Tyto náklady budou nákladem nově vzniklých stavebních úřadů, které by byly financovány ze státního rozpočtu. Tyto částky by byly z části příjmem energetických společností, z části příjmem územních samospráv a z části příjmem vlastníků kancelářských prostor, do kterých by byly úřady vystěhovány.

Transformační náklady na vznik nových pracovních míst

Kromě průběžných provozních nákladů by si případná transformace stavebních úřadů vyžádala také jednorázové transformační náklady na tvorbu nových pracovních míst na novém úřadě. Jedná se například o nákup nových počítačů, zařízení kanceláře, mobilní telefon, přepsání pracovních smluv na nového zaměstnavatele apod.

Průměrné transformační náklady na 1 pracovní místo odhadujeme na **100 000 Kč**. V případě varianty 1a) by pak transformační náklady představovaly přibližně **225 mil. Kč**. V případě varianty 1b) pak **210 mil. Kč**³⁰. Transformační náklady na vznik nového pracovního místa neobsahují pořízení centrální spisové služby a pořízení vozového parku, což jsou náklady, které jsou řešeny zvlášť. Náklady spojené s pořízením speciálního softwaru VITA RIA neuvažuje. Jelikož byl tento software pořízen k činnosti stavebních úřadů, k čemuž jako zdroj financování sloužil příspěvek na výkon přenesené působnosti spolu s příjmy ze správních poplatků, počítáme s bezplatným převedením na nové stavební úřady³¹.

Transformační náklady na pořízení vozového parku

V případě, že dojde k transformaci stavebních úřadů, bude nutné zajistit stavebním úřadům odpovídající vozový park. Dnes úředníci stavebních úřadů využívají vozového parku územních samospráv (nebo ministerstev v případě jiných stavebních úřadů). Současný vozový park, který byl využíván úředníky obecných a speciálních stavebních úřadů byl financován z rozpočtu územních samospráv, jehož součástí je i příspěvek na přenesenou působnost na činnost stavebních úřadů a příjem ze správních poplatků. Nicméně současný vozový park je majetkem územních samospráv a v případě transformace bude potřeba buď převést (úplatně či v případě dohody bezúplatně) část vozového parku územních samospráv na nově vzniklé stavební úřady, nebo nakoupit nové či ojeté automobily od jiných subjektů. Souhrnná data o současném stavu vozového parku využívaném úředníky stavebních úřadů bohužel nejsou dostupná, proto při výpočtu vycházíme z následujících předpokladů:

- Na každý stavební úřad připadá minimálně jeden automobil (při počtu pracovních úvazků do výše 3 pracovníků), dále vždy jedna třetina automobilů ve vztahu k počtu pracovních úvazků (zaokrouhlená nahoru na celá čísla).
- Průměrná hodnota 1 automobilu, který je v současnosti využíván úředníky stavebního úřadu je 150 000 Kč (odhad vychází z celorepublikového průměru hodnoty ojetiny v roce 2012³²).
- V případě prodeje či nákupu ojetého vozu přes autobazar počítáme s marží autobazaru 18,2 %, tedy s nákupní cenou průměrného automobilu 165 000 Kč a s prodejní cenou 135 000 Kč.
- Přibližně polovina vozového parku nově vzniklých stavebních úřadů bude úplatně převedena (za odpovídající tržní hodnotu) z majetku územních samospráv.

³⁰ Do nákladů je počítáno s přesunem některých úředníků a jejich vybavení do nových prostor, pořízení počítače a ostatních běžných kancelářských potřeb. Výsledné transformační náklady jsou násobkem očekávaného počtu zaměstnanců, kteří se budou přesouvat do nových prostor a očekávaných transformačních nákladů na 1 pracovní místo.

³¹ Dle názoru expertů MMR ve většině případů nebudou samosprávy tento software potřebovat v případě, že dojde k oddělení stavebních úřadů od samospráv.

³² Průměrná prodejní cena automobilu v autobazaru AAA činila 138 000 Kč (zdroj: http://ekonomika.idnes.cz/vysledky-aaa-za-rok-2012-0t8-/ekoakcie.aspx?c=A130328_083154_ekoakcie_fih). Jelikož průměrné stáří vozového parku v ČR je téměř 14 let, předpokládáme, že hodnota automobilu, využívaného úředníky stavebních úřadů je vyšší než průměrná prodejní cena autobazaru AAA (včetně marže autobazaru cca. 165 000).

Na základě výše zmíněných předpokladů a dat o pracovních úvazcích z Analýzy ÚÚR počítáme, že by nové stavební úřady potřebovaly celkem **1 840** automobilů v případě varianty 1a), **1 710** automobilů v případě varianty 1b) a o **908** automobilů více v případě varianty 2 (tedy včetně transformace speciálních a jiných stavebních úřadů).

V případě, kdy se jedná o územní samosprávu, která má dnes odpovídající vozový park, tak odluka stavebních úředníků a části úředníků ÚÚP od územních samospráv způsobí nižší využití současného vozového parku a jeho možný částečný odprodej. Výdaje MFČR nutné na pořízení vozového parku pro transformované stavební úřady jsou tak ve velké míře zároveň příjmy nebo úsporami územních samospráv. Náklady neefektivit vznikají pouze nedělitelností automobilů³³ a marží zprostředkovatelů prodeje v případě kdy se nejedná o přímý úplatný převod.

Na základě výše zmíněných předpokladů očekáváme jednorázové výdaje MFČR na pořízení vozového parku ve výši 290 mil. Kč v případě varianty 1a), 269,5 mil. Kč v případě varianty 1b) a v obou případech o dalších 143 mil. Kč více v případě varianty 2. Na druhé straně však očekáváme jednorázové příjmy či úspory na straně územních samospráv ve výši 262 mil. Kč v případě varianty 1a), 244 mil. Kč v případě varianty 1b) a v obou případech o dalších 129,5 mil. Kč více v případě varianty 2. V případě transformace stavebních úřadů by rovněž došlo k nárůstu poptávky po koupi starých či nových automobilů, z čehož by profitovaly autobazary a prodejci nových automobilů.

Náklady na převod speciálních a jiných stavebních úřadů

Protože ve variantě 2 by nejen obecné stavební úřady, ale i speciální, vojenské a jiné stavební úřady by byly v případě vytvoření NSÚ převedeny pod tento úřad, použili jsme stejnou metodologii pro výpočet nákladů jako u obecných stavebních úřadů. Jak již bylo uvedeno výše, z důvodu nedostatku dat zde neuvádíme výpočet pro vojenské stavební úřady.

Funkci vodoprávních a silničních stavebních úřadů vykonávají obce s rozšířenou působností. Kvantifikace nákladů vychází opět z dat z analýzy ÚÚR (2012). Jelikož funkci speciálních stavebních úřadů vykonávají jen obce s rozšířenou působností, není jasné, jaký příspěvek od státu dostávají samosprávy na výkon této činnosti (protože státní příspěvek v sobě zahrnuje i mnoho dalších činností přenesené působnosti). Zjednodušeně tedy předpokládáme, že příspěvek dohromady s příjmy ze správních poplatků přesně pokrývá reálné mzdové a režijní náklady.

Pokud budou transformovány speciální stavební úřady, předpokládá se, že by mohlo dojít k personálním úsporám, jelikož jinak by z důvodu centralizace docházelo k duplicitě některých specializovaných činností. Na základě konzultací s odborníky na MMR předpokládáme, že tato úspora by mohla představovat přibližně 20 % dnešních zaměstnanců³⁴ (tedy cca. 392 lidí). Zároveň předpokládáme, že transformací dojde k podobným mzdovým úsporám jako v případě obecných stavebních úřadů. Následující tabulka shrnuje náklady a úspory jednotlivých dotčených skupin při transformaci speciálních stavebních úřadů.

³³ Například když by bylo efektivní pro obecní úřad prodat 50 % kapacity jednoho automobilu a pro stavební úřad koupit 50 % kapacity automobilu, tak by v případě transformace bylo potřeba o jeden automobil více než za současného stavu.

³⁴ Jedná se o odhad na základě konzultací s odborníky na MMR.

Tabulka 12: Náklady a úspory související s transformací speciálních stavebních úřadů (v tis. Kč)

	položky	úspory	náklady
MFČR	mzdové a režijní náklady	412 986	
	pronájem prostor		24 250
	Celkem	388 736	
Obce a MČ	administrativní		87 059
	pronájem prostor	7 712	
	Celkem		79 347
Kraje	administrativní		29 248
	pronájem prostor	4 413	
	Celkem		24 835
veřejné finance	Celkem	284 553	
zaměstnanci SSÚ	mzdy (včetně soc. a zdr.)		127 871
majitelé kanceláří	růst poptávky	12 124	

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Celkové náklady hlavních dotčených skupin při aplikaci varianty 1

V této kapitole jsme identifikovali náklady spjaté s transformací stavebních úřadů. Některé tyto náklady jsou pouze jednorázové a některé trvalé. Protože jsou často některé náklady jedné dotčené skupiny příjmem jiné dotčené skupiny a naopak některé náklady jsou vytvořeny pouze neefektivitou nebo nárůstem administrativy, je dobré pro lepší orientaci shrnout celkové náklady respektive úspory jednotlivých dotčených skupin.

Očekávané transakční náklady (jednorázové) pro MFČR by byly v případě realizace varianty 1a) **530 mil. Kč** a v případě realizace varianty 1b) **494,5 mil. Kč**. V případě, kdy by došlo i k transformaci speciálních a jiných stavebních úřadů, tak by transakční náklady na straně MFČR byly o dalších **143 mil. Kč** vyšší. Zároveň by však transformací stavebních úřadů došlo k úsporám na straně územních samospráv³⁵ ve výši **262 mil. Kč** v případě varianty 1a), **244 mil. Kč** v případě varianty 1b) a o dalších **129,5 mil. Kč** více v případě transformace speciálních a jiných stavebních úřadů.

Následující tabulka shrnuje celkové roční trvalé náklady a úspory ve srovnání se současným stavem (tabulka zatím nezohledňuje převod speciálních stavebních úřadů).

³⁵ Díky nižšímu využití vozového parku.

Tabulka 13: Souhrnná tabulka nákladů a úspor jednotlivých dotčených skupin (v tis. Kč, bez převodu speciálních stavebních úřadů)

skupina	položky	úspory		Náklady	
		a)	b)	a)	b)
MFČR	provoz, příspěvky a poplatky			505 076	437 187
	bez převodu ÚÚP			326 800	326 800
	pronájem prostor			180 487	177 439
	bez převodu ÚÚP			169 363	169 363
	administrativní			62 085	62 085
	celkem			747 648	676 711
	bez převodu ÚÚP			558 248	558 248
Kraje	provoz, příspěvky a poplatky	98 941	87 512		
	bez převodu ÚÚP	76 084	76 084		
	administrativní			11 053	11 053
	bez převodu ÚÚP			6 088	6 088
	pronájem prostor	7 348	6 468		
	bez převodu ÚÚP	5 587	5 587		
	celkem	95 236	82 927		
	bez převodu ÚÚP	75 582	75 582		
Obce	provoz, příspěvky a poplatky	900 204	810 872		
	bez převodu ÚÚP	661 987	661 987		
	administrativní			173 620	173 620
	bez převodu ÚÚP			150 452	150 452
	pronájem prostor	84 128	83 485		
	bez převodu ÚÚP	80 327	80 327		
	celkem	810 711	720 737		
	bez převodu ÚÚP	591 862	591 862		
Veřejné finance	celkem	158 299	126 952		
	bez převodu ÚÚP	109 196	109 196		
zaměstnanci SÚ	mzdové a režijní náklady			411 249	411 249
zaměstnanci ÚÚP	mzdové a režijní náklady			82 819	49 948
majitelé kanceláří	pronájem prostor	62 308	61 241		
energetické firmy	nákup elektřiny	26 703	26 246		

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Pro lepší přehlednost, jak bylo výsledků dosaženo, zde v boxu uvádíme vysvětlivky, jak jsou jednotlivé položky spočítány a jaký mají dopad na výsledné finanční dopady na jednotlivé dotčené skupiny.

Box 5: Vysvětlivky k nákladům a úsporám varianty 1 a varianty 2

Pro hodnocení varianty 1 a varianty 2 tato RIA nejdříve definuje dotčené subjekty, přičemž některé subjekty by byly dotčeny navrhovanými variantami pouze nepřímou (v závislosti na tom, jak se kvalitativně změní fungování stavebních úřadů). Tyto nepřímé dopady jsou dopředu obtížně kvantifikovatelné, protože závisí na mnoha neznámých faktorech. Tabulky, které vyčíslují náklady a úspory jednotlivých variant, pro různé dotčené skupiny proto obsahují pouze přímé finanční dopady pro dotčené subjekty. RIA dále rozděluje náklady na náklady **transformační** (jednorázové) a náklady, které budou vynakládány každý rok (dlouhodobé). Roční náklady i úspory jsou vyčísleny pro rok 2013 a proto při jejich predikci pro následující roky je třeba je indexovat.

Transformační náklady obsahují:

- Náklady na vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu (bez mzdových nákladů pro ředitele NSÚ, jelikož tyto náklady jsou řazeny mezi dlouhodobé): 3-5 mil. Kč
- Transformační náklady spojené se zařízením nových kanceláří a přesunem kancelářského vybavení ze stávajících prostor stavebních úřadů do nových prostor. Je zde využit odhad nákladů na 1 zaměstnance úřadu ve výši 100 000 Kč. Náklady obsahují zařízení kanceláře, včetně pořízení počítače a běžného softwaru. U speciálního software je počítáno s převodem licence na nově vzniklé stavební úřady darem. V případě varianty 1a) se jedná o náklady 225 mil. Kč a v případě varianty 1b) o 210 mil. Kč.
- Pořízení vozového parku: 269,5 – 433 mil. Kč v závislosti na variantě
- Pořízení centrální elektronické spisové služby: 10 mil. Kč

Transformační náklady celkem: v případě realizace varianty 1a) **530 mil. Kč** a v případě realizace varianty 1b) **494,5 mil. Kč**. V případě, kdy by došlo i k transformaci speciálních a jiných stavebních úřadů, tak by transakční náklady na straně MFČR byly o dalších **143 mil. Kč** vyšší. Zároveň by však transformací stavebních úřadů došlo k úsporám na straně územních samospráv ve výši **262 mil. Kč** v případě varianty 1a), **244 mil. Kč** v případě varianty 1b) a o dalších **129,5 mil. Kč** více v případě transformace speciálních a jiných stavebních úřadů.

Dlouhodobé náklady obsahují:

- Mzdové a režijní náklady- Jedná se o „superhrubou“ mzdu, včetně netarifních složek platu a režijních nákladů na 1 pracovní místo dle metodiky MVČR (2007) a statistik z analýzy ÚÚR³⁶. Tyto náklady jsou dnes nákladem územních samospráv, které vykonávají přenesenou působnost. Pokud dojde k transformaci stavebních úřadů, tedy jejich odtržení od územních samospráv, budou tyto náklady nákladem státního rozpočtu. Zároveň je však počítáno s tím, že mzdové náklady budou nižší v případě, že se zaměstnanci stavebních úřadů stanou zaměstnanci státní správy (zdůvodněno v textu RIA). Jednotlivé varianty se v této položce liší v závislosti na tom, kolik zaměstnanců zůstane zaměstnanci samospráv a kolik zaměstnanců se stane zaměstnanci státní správy. U varianty 2 je počítáno rovněž se mzdovými a režijními náklady u speciálních a jiných stavebních úřadů. V případě tzv. „průřezové varianty“ a transformace speciálních a jiných stavebních úřadů, kde je počítáno s personálními úsporami, dochází také k upravení celkových mzdových a režijních nákladů u relevantních dotčených skupin (včetně ušlých mezd pro propuštěné zaměstnance speciálních stavebních úřadů, respektive odvolacích stavebních úřadů u průřezové varianty).
- Příspěvky na přenesenou působnost- dnes jsou nákladem státu a příjmem územních samospráv. V případě, že dojde k transformaci stavebních úřadů, tyto příspěvky již nebudou

³⁶ Do režijních nákladů nepočítáme dodatečné náklady na zajištění nových prostor (nájemné včetně energií) pro výkon stavebních úřadů (tyto náklady jsou uvedeny zvlášť).

vypláceny.

- Příjmy ze správních poplatků- dnes jsou příjmem rozpočtů územních samospráv, pokud dojde k transformaci stavebních úřadů, stanou se příjmem státního rozpočtu.
- **Provoz, příspěvky a poplatky**- tato položka v tabulkách sumarizuje čistý finanční dopad všech výše zmíněných dlouhodobých nákladů (jde tedy o součet mzdových a režijních nákladů, příspěvků na přenesenou působnost a příjmů ze správních poplatků).
- Nárůst administrativních nákladů na straně územních samospráv- tato položka vychází z předpokladu, že pokud budou místní a krajské stavební úřady a část územně plánovacích úřadů vyčleněny mimo obecní a krajský úřad, přibude administrativa daná nutností komunikace mezi úřady.
- Nárůst administrativních nákladů na straně stavebních úřadů, protože jako samostatný úřad budou i stavební úřady v obcích 1. stupně potřebovat vést účetnictví a další administrativní činnosti, což je dnes obvykle řešeno na úrovni obecního úřadu.
- **Administrativní náklady**- položka administrativní náklady sumarizuje výše zmíněný nárůst administrativních nákladů na straně územních samospráv i na straně nově vzniklých stavebních úřadů. Různá výše administrativních nákladů pro jednotlivé varianty opět vyplývá z objemu agendy, která bude přenesena na nově vzniklou strukturu stavebních úřadů.
- **Náklady na pronájem nových kancelářských prostor a prostor pro ukládání stavební dokumentace ve spisovně (včetně energií)**- Metodika výpočtu této položky je uvedena v textu RIA. Na straně státního rozpočtu tato položka vstupuje jako náklad bez ohledu na to, jestli se jedná o stavební úřad, který je vystěhovaný do nových prostor nebo ne. V případě, že stavební úřad zůstane v původních prostorách obecního či krajského úřadu, počítáme s tržními náklady na pronájem, tedy stejnými jako u výpočtu v případě vystěhování stavebního úřadu. Rozdíl je však v tom, že pokud stavební úřad zůstane v původních prostorách, budou výdaje státního rozpočtu na pronájem zároveň příjmem územních samospráv, zatímco v případě vystěhování do nových prostor, bude tento příjem příjmem majitelů pronajímaných kanceláří (zároveň dojde k vyšší spotřebě energie, což je v RIA také vyčísleno). Celkové náklady a úspory u této položky se opět liší variantně v závislosti na tom o jak velký přesun úřadů a zaměstnanců se jedná.
- **Náklady na chod Nejvyššího stavebního úřadu**- Tato položka obsahuje trvalé roční náklady na chod Nejvyššího stavebního úřadu, je ale očištěna o náklady, které jsou dnes spjaté s chodem úseku územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu MMR a z úseku územního plánování a stavebního řádu ÚÚR (jelikož při vytvoření NSÚ se počítá s přesunem odborníků z těchto institucí).
- **Celkové náklady a úspory**- Všechny výše zmíněné položky dlouhodobých nákladů (a úspor) jsou ve variantách sečteny a přiřazeny všem dotčeným subjektům.

Z

Tabulka 13 je vidět, že co se nákladů a úspor týče, tak by na transformaci stavebních úřadů vydělaly především územní samosprávy. Tyto úspory však vzejdou především z přesunu nákladů na státní správu a z nižších platů zaměstnanců stavebního úřadu. Na změně také lehce vydělají majitelé komerčních kancelářských prostor kvůli zvýšené poptávce v důsledku vystěhování některých úřadů. Zanedbatelně vydělají také energetické firmy díky o něco vyšší spotřebě energií způsobené neefektivním využitím prostor některých budov obecních úřadů (pokud nebudou schopni zaplnit efektivně místo po úřednicích SÚ a ÚÚP). **Tabulka uvažuje pouze podvariantu 1 ab) a 1 bb)**, tedy levnější variantu transformace, kdy část administrace vedou krajské stavební úřady za místní stavební úřady. **V případě variant 1 aa) a 1 ba) by náklady na straně MFČR byly ještě přibližně o 105 mil. Kč vyšší.**

Pokud sečteme přínosy a náklady jednotlivých skupin, tak zjistíme, že je transformace obecných stavebních úřadů a části ÚÚP poměrně drahá, protože vnímáme-li ekonomiku jako celek, náklady fungování stavebních úřadů se zvýší přibližně o **250 mil. Kč**. Oproti tomu však stojí úspory z minimalizace nákladů zastoupení a personální úspory na straně transformace speciálních stavebních úřadů. Následující tabulka shrnuje náklady a úspory jednotlivých dotčených skupin včetně transformace vodoprávních úřadů a silničních stavebních úřadů.

Tabulka 14: Souhrnná tabulka nákladů a úspor jednotlivých dotčených skupin (v tis. Kč, včetně převodu speciálních stavebních úřadů)

skupina	položky	úspory		náklady	
		a)	b)	a)	b)
MFČR	provoz, příspěvky a poplatky			94 850	26 961
	bez převodu ÚÚP			-83 427	-83 427
	pronájem prostor			204 737	201 689
	bez převodu ÚÚP			193 613	193 613
	administrativní			62 085	62 085
	celkem			361 672	290 735
	bez převodu ÚÚP			172 271	172 271
Kraje	provoz, příspěvky a poplatky	98 941	87 512		
	bez převodu ÚÚP	76 084	76 084		
	administrativní			40 301	40 301
	bez převodu ÚÚP			35 336	35 336
	pronájem prostor	11 761	10 880		
	bez převodu ÚÚP	10 000	10 000		
	celkem	70 401	58 092		
	bez převodu ÚÚP	50 747	50 747		
Obce	provoz, příspěvky a poplatky	900 204	810 872		
	bez převodu ÚÚP	661 987	661 987		
	administrativní			260 679	260 679
	bez převodu ÚÚP			237 511	237 511
	pronájem prostor	91 840	91 196		
	bez převodu ÚÚP	88 039	88 039		
	celkem	731 364	641 389		
	bez převodu ÚÚP	512 515	512 515		
Veřejné finance	celkem	440 093	408 746		
	bez převodu ÚÚP	390 991	390 991		
zaměstnanci SÚ	mzdy (včetně soc. a zdr.)			287 587	287 587
zaměstnanci SSÚ	mzdy (včetně soc. a zdr.)			127 871	127 871
propuštění zaměstnanci	mzdy (včetně soc. a zdr.)			132 587	132 587
zaměstnanci ÚÚP	mzdy (včetně soc. a zdr.)			57 915	34 929
majitelé kanceláří	pronájem prostor	74 432	73 365		
	bez převodu ÚÚP	70 539	70 539		
energetické firmy	nákup elektřiny	26 703	26 246		

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

Z tabulky je zřejmé, že ponese hlavní náklady transformace stavebních úřadů státní rozpočet. Hlavním důvodem je již zmiňované podfinancování přenesené působnosti obecných stavebních úřadů a ÚÚP. Naopak samosprávné celky by si po změně polepšily.

Podíváme-li se na veřejné finance jako na celek, tak by transformací bylo dosaženo úspor ve výši 391- 440 mil. Kč, podle zvolené varianty transformace. Tyto úspory jsou vygenerovány především předpokládaným poklesem platů úředníků obecných stavebních úřadů, ÚÚP a personální redukcí na úsecích speciálních stavebních úřadů. Rozdílné úspory pro veřejné finance v jednotlivých variantách představuje především to, kolika zaměstnanců se bude týkat přesun zaměstnaneckého poměru od samosprávy do veřejné správy³⁷. Jelikož přesun do nových prostor představuje významné dodatečné náklady, transformace stavebních úřadů tak znamená fiskální restrikcí. **Zaměstnanci stavebních úřadů a ÚÚP si v sumě pohorší více, než jsou úspory ve veřejných financích- odhadujeme, že rozdíl by činil 157 mil. Kč ročně v případě, že nedojde k přesunu ÚÚP, o 166 mil. Kč v případě varianty 1 ab) a o 174 mil. Kč v případě varianty 1 bb).**

To je dáno především dodatečnými náklady na administraci a pronájem nových prostor. Z tohoto pohledu je tedy transformace stavebních úřadů poměrně drahá. Ztrátu propuštěných zaměstnanců však nelze brát z makroekonomického pohledu v úvahu v plné výši, jelikož se v čase předpokládá začlenění těchto zaměstnanců do soukromého pracovního trhu. Pronájem nových prostor představuje také zvýšenou poptávku po produktech dalších aktérů na trhu- majitelů kancelářských prostor (o 70- 74 mil. Kč dle dnešních cen) a energetických firem (o 25- 27 mil. Kč dle dnešních cen). Zvyšování energetické náročnosti ekonomiky i náročnosti prostorové však není v dlouhodobém strategickém zájmu ČR³⁸.

Varianta, kdy nebude dostatečně vyřešen problém podjatosti ve stavebních řízeních, představuje také nemalé náklady- především náklady zastoupení. Kromě nákladů zastoupení, které přímo vyplývají z neefektivního rozhodování, ale které jsou obtížně kvantifikovatelné, se jedná například i o náklady spjaté s opravnými prostředky chybných rozhodnutí, o čemž svědčí vysoký počet zrušených rozhodnutí a počet prohraných případů státní správy u správních soudů.

Nejde přitom jen o nadbytečnou administrativu, která sama o sobě představuje velké výdaje, ale také o prodražení soukromých i veřejných zakázek v důsledku chybných rozhodnutí a prodlužování některých staveb. Například u dopravních staveb se pro výpočet čisté současné hodnoty používá diskontní sazba ve výši 6 % (výnosem MD věstník dopravy č. 9/2007). Prodloužení dopravní stavby, kde již bylo investováno 10 mld. Kč o jeden rok tak kromě nákladů na konzervaci a přesun techniky znamená ztrátu přes 600 mil. Kč³⁹ (čistě jen oddálením přínosů z dopravní stavby). Náklady spjaté s možnou podjatostí a prodlužováním či nerealizováním staveb mohou být navíc přesouvány na MFČR či územní samosprávy formou náhrady škody.

³⁷ Je zřejmé, že jestliže bude mít více zaměstnanců nižší plat, který je financován z veřejných rozpočtů, bude výsledný efekt pro veřejné finance pozitivní. Z tohoto důvodu představuje silnější varianta transformace, kdy přejde větší část agendy pod nově vzniklou strukturu stavebních úřadů, větší úspory veřejných financí.

³⁸ Energetická náročnost i prostorová náročnost snižuje cenovou konkurenceschopnost země.

³⁹ Důvody pro oddálení stavby mohou být různé, příklad je uveden jen jako měřítko o jak velké peníze se jedná při prodlužování výstavby.

Přestože je tedy varianta transformace stavebních úřadů poměrně drahá, co se týče provozních nákladů, tak v případě, že se podaří výrazně snížit chybovost v rozhodování stavebních úřadů, tak mohou přínosy výrazně převýšit dodatečné transformační a provozní náklady této varianty.

Lze předpokládat, že pokud by došlo k transformaci stavebních úřadů a vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu, docházelo by méně často k chybám ve stavebním řízení a z nich vyplývajících nákladů zastoupení. Kromě výrazně nižší podjatosti by s transformací stavebních úřadů došlo také k lepší kontrole nad odborností a vzděláváním úředníků, což by také mělo představovat snížení chybovosti ve stavebních řízeních.

Doprovodným, nicméně důležitým efektem zamýšlené změny je také omezení pochybností vyplývajících ze smíšeného modelu samosprávy a státní správy v oblasti územního plánování na úrovni obcí, kdy dnes může být v některých případech sporné, o jakou působnost se jedná (například vydávání regulačního plánu). Dalším doprovodným efektem transformace je zpřehlednění kompetencí v oblasti územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu na obecní úrovni, neboť stávající stav je v tomto ohledu značně nepřehledný.

Náklady varianty 3

Alternativní variantou, jak řešit důsledky konfliktu zájmů mezi působností stavebního úřadu a zástupci územně samosprávných celků je vytvoření generální inspekce (která by kontrolovala nejen chod úřadů, ale prováděla by de facto na centrální úrovni i stavební dohled a ukládala sankce). Toto řešení sice v zásadě neodstraní problém zastoupení, nicméně v případě efektivní kontroly může zamezit negativním důsledkům- nákladům zastoupení. Inspekce by mohla být spojena se státním stavebním dozorem. Důležité je, aby měla generální inspekce dostatečné pravomoci při kontrolách a MMR jako nadřazený orgán ostatním stavebním úřadům dostatečné prostředky pro vynucování.

Aby byla generální inspekce efektivní, měl by být vyšší poměr kvalifikovaných úředníků na 1 subjekt (stavební úřad a úřad územního plánování), než je tomu běžné ve státní správě, protože by měla kontrolovat i průběh staveb. Aby připadalo na 1 úředníka maximálně 10 subjektů, měla by se inspekce skládat z 80 vysoce kvalifikovaných úředníků, vykonávajících dozor. Vezmeme-li v úvahu pronájem prostor a mzdové a režijní náklady dle metodiky MVČR (2007), odhadujeme roční náklady na chod úřadu na **70 mil. Kč**, což je nákladově levnější varianta, než transformace stavebních úřadů. S vytvořením generální inspekce by také pravděpodobně vzrostl výkon agendy na MMR popřípadě soudech, které by přezkoumávaly podněty generální inspekce. Na druhou stranu společně s tím by pravděpodobně docházelo k méně častým odvoláním ke správnímu soudu a frekvence chybných rozhodnutí by byla nižší. Náklady na nárůst agendy u MMR odhadujeme na dalších **30 – 40 mil. Kč**⁴⁰.

Tato varianta tak představuje nižší transformační i provozní náklady než varianta 1 (vezmeme-li ekonomiku jako celek). Rizikem však zůstává nedostatečnost tohoto opatření a pokračování současného stavu, kdy dochází k podjatosti a častým problémům ve stavebním řízení.

Průřezová varianta

⁴⁰ Jedná se o odhad.

Jak již bylo zmíněno v návrhu variant řešení, varianta 1, 2 i varianta 3 obsahuje průřezovou variantu, která počítá s centralizací odvolacích stavebních úřadů. V případě varianty 1 a varianty 2 to znamená přesun úředníků odvolacích stavebních úřadů (obecných i speciálních) z krajských stavebních úřadů (dnes z krajských úřadů) pod Nejvyšší stavební úřad. V případě varianty 3 by se jednalo o přesun úředníků odvolacích stavebních úřadů pod MMR. Pro výpočet nákladů a úspor jednotlivých dotčených skupin vycházíme ze stejných předpokladů jako ve výpočtech u předchozích variant. Navíc zde však předpokládáme, že centralizací se zredukuje některé duplicitní činnosti a dojde tak k celkové úspoře 25 % tabulkových míst. Přesun odvolacích stavebních úřadů uvažujeme pro obecné i speciální stavební úřady. Celkově by se mělo jednat o přibližně 485 tabulkových míst. Následující tabulka shrnuje dodatečné náklady a úspory u varianty 1 a 3 v případě, že dojde zároveň k centralizaci odvolacích stavebních úřadů.

Tabulka 15: Úspory a náklady při centralizaci odvolacích stavebních úřadů (v tis. Kč)

	varianta 1	varianta 3
mzdové úspory kraje	0	133 697
náklady- pronájem kanceláří	-937	4 651
mzdové úspory MFČR	61 540	6 920
mzdové náklady zaměstnanci		79 078
Celkem		
úspory MFČR	62 476	2 270
úspory kraje	0	133 697
náklady zaměstnanci	0	79 078

Zdroj: EEIP na základě ÚÚR

V případě varianty 1 nedojde na straně krajských rozpočtů k žádným dodatečným úsporám, jelikož varianta 1 již počítá s přesunem stavebních úřadů z krajských úřadů pod Nejvyšší stavební úřad. Tento přesun již počítá také se mzdovými úsporami na straně úředníků odvolacích stavebních úřadů, proto také jejich přesun do Prahy již neznamená žádné další mzdové změny na straně zaměstnanců. K úsporám však dojde především personálními úsporami, které se promítnou v nižších provozních nákladech celého systému stavebních úřadů, což by znamenalo úsporu MFČR (cca. 62,5 mil. Kč).

U varianty 3 by centralizace odvolacích stavebních úřadů znamenala také přesun provozních nákladů z krajských rozpočtů do státního rozpočtu, zrušení příspěvku na provozování odvolacích stavebních úřadů a pokles příjmů zaměstnanců odvolacích stavebních úřadů (přesun ke standardnímu osobnímu ohodnocení ve státní správě). Z tohoto důvodu tak hlavní úspory vygenerované personálními úsporami vzniknou na straně krajských samospráv (cca. 133,5 mil. Kč), částečně však na úkor zaměstnanců odvolacích stavebních úřadů.

Přestože přímé finanční dopady průřezové varianty představují úspory, tak tato varianta znamená oddálení služby občanům s rizikem prodloužení odvolacích řízení. Z tohoto důvodu a z důvodu nesouhlasu většiny dotčených skupin s touto variantou se ve věcném záměru s centralizací odvolacích úřadů nepočítá.

4.2 Přínosy jednotlivých variant - kvalitativní

Jak již bylo řečeno výše, přínosy navrhované změny jsou spíše kvalitativní, proto jsou vyhodnoceny pro jednotlivé varianty v následující tabulce na škále od 0 do +++ (příčemž čím více +, tím větší intenzita s jakou konkrétní varianta přináší daný přínos).

Typ přínosu	Varianta 1	Varianta 2	Varianta 3
Odstranění podezření z podjatosti ve stavebním řízení	++	++	+
Sjednocení struktury stavebních úřadů	+	+++	0
Jednotné řízení úřadů (včetně centrální evidence úkonů apod.)	++	+++	0
Jednotné metodické vedení	++	+++	+
Zpřehlednění nákladů na výkon stavební agendy	++	+++	0
Snížení počtu nezákonných rozhodnutí ⁴¹	++	++	+
Zvýšení rezistence vůči korupci	++	++	++
Celkem	13	18	5

Navrhovaná řešení ve variantě 1, variantě 2 a variantě 3 nebudou mít žádný dopad ve vztahu k ochraně soukromí a ochraně osobních údajů⁴². Navrhovaná řešení nebudou mít také žádný dopad ve vztahu k zákazu diskriminace⁴³.

5 Návrh řešení

5.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Z této RIA vyplývá, že zachování současného stavu není vhodnou variantou, jelikož by pravděpodobně nadále pokračovaly excesy v některých stavebních řízeních dané konfliktem

⁴¹ Tento přínos můžeme považovat z uvedených snad za ještě významnější než odstranění systémové podjatosti. V případě, že se sníží objem nezákonných rozhodnutí vlivem implementace navrhovaných změn o jednotky procent, bude to znamenat značnou úsporu nákladů pro stavebníky (a další účastníky stavebních řízení) i pro orgány státní správy a popřípadě justice. Kdyby to znamenalo, že díky změnám dojde k tomu, že bude vydáno o 10% nezákonných opatření méně, znamenalo by to úsporu cca 380 odvolání. Náklady na proces odvolání na straně veřejné správy se pohybují v desítkách tisíc korun – tzn. jednalo by se o úspory v řádech milionů. Náklady na straně stavebníků se pohybují v deseti tisících až milionech (liší se dle typu stavby, pokud zahrnujeme i náklady ušlé příležitosti) – tzn. na straně stavebníků a dalších účastníků řízení může jít o úspory až v řádech milionů až stovek milionů (v rámci jediného roku).

⁴² Navrhovaná řešení nemění pravomoci stavebních úřadů, pouze navrhuji změnu struktury, což má přispět především k zamezení střetu zájmů a zpřehlednění.

⁴³ Ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. f) legislativních pravidel vlády

zájmů. Je zde naopak riziko, že důsledky těchto excesů budou v budoucnu představovat výrazně vyšší náklady. **Variantu 0 tedy nedoporučujeme.**

Pro výběr nejvhodnější varianty řešení nejdříve porovnáme variantu 3 s variantou 1, tedy konzervativnější verzí transformace stavebních úřadů, kdy nedojde k transformaci speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů. Z kvantifikace dopadů navrhovaných variant na dotčené subjekty vyplývá, že varianta 1 je finančně výhodná pro územní samosprávy. Naopak nevýhodná je pro státní rozpočet, což je dáno především dnešním nedostatečným krytím nákladů samospráv na výkon přenesené působnosti stavebních úřadů (to samé, ale v menší míře platí i po zohlednění navýšení správních poplatků). Nevýhodná je také pro zaměstnance stavebních úřadů a ÚÚP, protože jako zaměstnanci státní správy by dosáhli v průměru na nižší platy, než mají dnes jako zaměstnanci územně samosprávných celků. Pro občana by však změna navrhovaná variantou 1 znamenala pozitivní změnu, jelikož by zastupitelé krajů, měst a obcí již nemohli v takové míře ovlivňovat stavební řízení a stavební úřady by mohly začít fungovat lépe- ve prospěch občanů. Celkově je varianta 1, co se týče provozních a transformačních nákladů dražší než nulová varianta i varianta 3, vezmeme-li v úvahu i fiskální restriktci snížením platů zaměstnanců stavebních, vyvlastňovacích a územně plánovacích úřadů. Na druhou stranu však tato varianta řeší hlavní problém podjatosti úředníků stavebních úřadů a lze proto u ní očekávat úspory.

Varianta 3 nepředstavuje výrazný zásah do současných struktur fungování stavebních úřadů a úřadů územního plánování, pouze posiluje jejich kontrolu. Náklady na financování generální inspekce by sice rovněž byly financovány ze státního rozpočtu, ale celkové roční náklady by představovaly přibližně pouze 100 mil. Kč a zároveň by došlo k významným úsporám díky větší efektivitě v rozhodování a nižší frekvenci zrušených rozhodnutí. Varianta 3 je oproti variantě 1 provozně levnější a nepředstavuje velká rizika v nárůstech nákladů oproti současnému stavu. Na druhou stranu však varianta 3 neřeší komplexně vztah podřízenosti mezi vedením samospráv a úředníky stavebních úřadů (respektive vyvlastňovacích a ÚÚP), z čehož vyplývají rizika, že opatření bude nedostatečné a bude hrozit pokračování současného stavu. Protože všechny přínosy varianty 1 nejsou kvantifikovatelné, není jednoznačné, zda je lepší varianta 1- transformace stavebních úřadů nebo varianta 3- vytvoření generální stavební inspekce. Z kvalitativního vyhodnocení přínosů jednotlivých variant však vychází, že **varianta 3 neřeší většinu identifikovaných problémů, a proto považujeme variantu 1 jako vhodnější.**

Co se týče průřezové varianty- centralizace odvolacích stavebních úřadů, tak přestože přímé finanční dopady této varianty představují úspory, tak tato varianta znamená oddálení služby občanům s rizikem prodloužení odvolacích řízení a tedy rizikem vysokých nákladů soukromé sféry. Z tohoto důvodu a z důvodu nesouhlasu většiny dotčených skupin se s touto variantou ve věcném záměru s centralizací odvolacích úřadů nepočítá. **Průřezovou variantu tedy nedoporučujeme.**

V případě aplikace varianty 1 je **subvarianta a) v této RIA lehce preferována nad subvariantu b)**, jelikož představuje větší úspory pro veřejné finance a řeší důsledněji problematiku střetu zájmů na úseku ÚÚP.

V této RIA nebyla posuzována možnost redukce počtu stavebních úřadů. Redukcí by však mohlo být dosaženo velkých úspor i zvýšení kvality stavebních úřadů. V současnosti připadá v průměru na každých 100 kilometrů čtverečních jeden obecný stavební úřad, což je koncentrace, při které se velmi těžko zajišťuje dostatečná kvalita a nákladová efektivnost. Částečným řešením by byla také možnost, kdy by stavební úřady v obcích 1. a 2. stupně byly pouze detašovanými pracovišti stavebních úřadů 3. stupně s úředními hodinami odpovídající velikosti správního obvodu. Účetnictví, právní servis a některé další administrativní činnosti těchto jednotek by bylo

centralizováno pod stavební úřady v obcích třetího stupně nebo na krajských stavebních úřadech⁴⁴.

Při posuzování variant je třeba ovšem vzít v potaz i fakt, že hodnocení obou variant bylo původně zpracováno na historických datech, která nezohledňovala zvýšení správních poplatků z úkonů ve stavebním a územním řízení. Následující výpočty proto již zvýšení správních poplatků odráží. Předpokládáme, že zvýšením správních poplatků dojde k nárůstu příjmů z těchto poplatků (v roce 2013) o cca. 347 mil. Kč⁴⁵. Zatímco toto zvýšení nebude mít vliv na variantu 3, neboť vznik generální inspekce nepředpokládá přesun příjmů ze správních poplatků z obcí do státního rozpočtu, bude mít podstatné dopady na náklady a přínosy samospráv, respektive MFČR u varianty 1, které shrnují následující tabulky⁴⁶.

Tabulka 16: Úspory a náklady dotčených skupin u mzdových a režijních nákladů, příspěvků na přenesenou působnost a výběru správních poplatků na úkony obecních stavebních úřadů (v tis. Kč) se zohledněním zvýšení sazeb správních poplatků (žlutá řádka)

skupina	položky	úspory		náklady		
		a)	b)	a)	b)	
MFČR	příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)	169 200	101 160			
	příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)	1 323 000	1 323 000			
	příspěvek na přenesenou působnost celkem	1 492 200	1 424 160			
	správní poplatky	454 000	454 000			
	mzdové a režijní (ÚÚP)			347 455	211 526	
	mzdové a režijní (SÚ)			1 759 559	1 759 559	
	mzdové a režijní náklady celkem			2 107 036	1 971 107	
	celkem			160 836	92 947	
	Obce	příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)			132 480	82 800
		příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)			1 214 000	1 214 000
příspěvek na přenesenou působnost celkem				1 346 480	1 296 800	
správní poplatky				454 000	454 000	
mzdové a režijní (ÚÚP)		370 697	231 686			
mzdové a režijní (SÚ)		1 982 987	1 982 987			
mzdové a režijní náklady celkem		2 353 684	2 214 672			
celkem		553 204	463 872			
Kraje		příspěvek na přenesenou působnost (ÚÚP)			36 720	18 360
		příspěvek na přenesenou působnost (SÚ)			109 000	109 000
	příspěvek na přenesenou působnost			145 720	127 360	
	mzdové a režijní (ÚÚP)	59 577	29 789			
	mzdové a režijní (SÚ)	185 084	185 084			
	mzdové a režijní náklady celkem	244 661	214 872			
	celkem	98 941	87 512			

⁴⁴ Podvarianty 1ab) a 1bb) ukázaly, že centralizace části administrativy na krajské stavební úřady by znamenaly úsporu cca. 105 mil. Kč. Další úspor by bylo docíleno větší flexibilitou pracovních úvazků a úsporami na energiích prostorovými úsporami.

⁴⁵ Předpokládáme stabilní vývoj počtu zpoplatněných úkonů. Výpočet je proveden na základě počtu jednotlivých úkonů z Analýzy ÚÚR a sazebníku správních poplatků.

⁴⁶ Dopady zvýšení poplatků však budou neutrální vzhledem k jednotlivým variantám ve vztahu k veřejným financím.

Veřejné finance	celkem	491 308	458 437		
zaměstnanci SÚ				411 249	411 249
zaměstnanci ÚÚP				82 819	49 948

Jak je vidět výše, zvýšení sazeb správních poplatků výrazně přispívá k redukci nákladů na straně státního rozpočtu (plynoucí z transformace) a samozřejmě vstupuje i do nákladů obcí (jako ušlý příjem). Výsledný efekt pro veřejné finance jako celek je však neutrální.

Souhrnná tabulka níže ukazuje dopady na náklady a úspory jednotlivých dotčených skupin. Úspora 347 mil. Kč se projevuje v případě nákladů MFČR s transformací, které jsou v tomto případě o danou částku sníženy (nevzniká však úspora pro veřejné finance, protože územní samosprávy o příjmy ze správních poplatků přijdou). I přesto v tomto případě vznikají zvýšené náklady na státní rozpočet ve vztahu k transformaci stavebních úřadů, a to v modifikaci s ÚUP i bez.

Tabulka 17: Souhrnná tabulka nákladů a úspor jednotlivých dotčených skupin (v tis. Kč, bez převodu speciálních stavebních úřadů- varianta 1) se zohledněním zvýšení sazeb správních poplatků

skupina	položky	úspory		náklady	
		a)	b)	a)	b)
MFČR	provoz, příspěvky a poplatky			160 836	92 947
	bez převodu ÚÚP			-17 441	-17 441
	pronájem prostor			180 487	177 439
	bez převodu ÚÚP			169 363	169 363
	administrativní			62 085	62 085
	celkem			403 408	332 471
	bez převodu ÚÚP			214 007	214 007
Kraje	provoz, příspěvky a poplatky	98 941	87 512		
	bez převodu ÚÚP	76 084	76 084		
	administrativní			11 053	11 053
	bez převodu ÚÚP			6 088	6 088
	pronájem prostor	7 348	6 468		
	bez převodu ÚÚP	5 587	5 587		
	celkem	95 236	82 927		
	bez převodu ÚÚP	75 582	75 582		
Obce	provoz, příspěvky a poplatky	553 204	463 872		
	bez převodu ÚÚP	314 987	314 987		
	administrativní			173 620	173 620
	bez převodu ÚÚP			150 452	150 452
	pronájem prostor	84 128	83 485		
	bez převodu ÚÚP	80 327	80 327		
	celkem	463 711	373 737		
	bez převodu ÚÚP	244 862	244 862		
Veřejné finance	celkem	155 539	124 192		
	bez převodu ÚÚP	106 437	106 437		
zaměstnanci SÚ	mzdové a režijní náklady			411 249	411 249
zaměstnanci ÚÚP	mzdové a režijní náklady			82 819	49 948
majitelé kanceláří	pronájem prostor	62 308	61 241		
energetické firmy	nákup elektřiny	26 703	26 246		

Tabulka ukazuje, že varianta 1 by představovala vyšší náklady pro státní rozpočet, ale pro veřejné finance jako celek by se jednalo o úsporu. Tato úspora je ve velké části vygenerována úsporou mzdových nákladů na úkor zaměstnanců stavebních úřadů a úřadů územního plánování. Hlavní přidanou hodnotou varianty 1 je ovšem snížení nákladů zastoupení v důsledku zamezení systémové podjatosti a řešení dalších problémů (viz. kapitola 4.2).

Níže uvedená tabulka sumarizuje výsledky varianty 2 se zohledněním sloučení speciálních stavebních úřadů a dále s ohledem na zvýšení sazeb správních poplatků.

Tabulka 18: Souhrnná tabulka nákladů a úspor jednotlivých dotčených skupin (v tis. Kč, včetně převodu speciálních stavebních úřadů- varianta 2) se zohledněním zvýšení sazeb správních poplatků

skupina	položky	úspory		náklady	
		a)	b)	a)	b)
MFČR	provoz, příspěvky a poplatky			-252 150	-320 039
	bez převodu ÚÚP			-430 427	-430 427
	pronájem prostor			204 737	201 689
	bez převodu ÚÚP			193 613	193 613
	administrativní			62 085	62 085
	celkem			14 672	-56 265
	bez převodu ÚÚP			-174 729	-174 729
Kraje	provoz, příspěvky a poplatky	98 941	87 512		
	bez převodu ÚÚP	76 084	76 084		
	administrativní			40 301	40 301
	bez převodu ÚÚP			35 336	35 336
	pronájem prostor	11 761	10 880		
	bez převodu ÚÚP	10 000	10 000		
celkem	70 401	58 092			
	bez převodu ÚÚP	50 747	50 747		
Obce	provoz, příspěvky a poplatky	553 204	463 872		
	bez převodu ÚÚP	314 987	314 987		
	administrativní			260 679	260 679
	bez převodu ÚÚP			237 511	237 511
	pronájem prostor	91 840	91 196		
	bez převodu ÚÚP	88 039	88 039		
celkem	384 364	294 389			
	bez převodu ÚÚP	165 515	165 515		
Veřejné finance	celkem	440 093	408 746		
	bez převodu ÚÚP	390 991	390 991		
zaměstnanci SÚ	mzdy (včetně soc. a zdr.)			287 587	287 587
zaměstnanci SSÚ	mzdy (včetně soc. a zdr.)			127 871	127 871
propuštění zaměstnanci	mzdy (včetně soc. a zdr.)			132 587	132 587
zaměstnanci ÚÚP	mzdy (včetně soc. a zdr.)			57 915	34 929
majitelé kanceláří	pronájem prostor	74 432	73 365		
	bez převodu ÚÚP	70 539	70 539		
energetické firmy	nákup elektřiny	26 703	26 246		

Jak ukazuje tabulka, tak v případě varianty 2 by došlo pravděpodobně k finančním úsporám na straně územních samospráv a k minimálním dopadům na straně státního rozpočtu. Ve srovnání s variantou 1 je varianta 2, co se týče transformačních nákladů pro veřejné finance o trochu dražší⁴⁷, na druhou stranu je však výrazně provozně levnější, čemuž nasvědčují tabulky výše. Z pohledu přímých nákladů je tak varianta 2 lepší než varianta 1. Z kapitoly 4.2 vyplývá, že varianta 2 má také větší kvalitativní přínosy než varianta 1.

Výslednou doporučovanou variantou je tedy varianta 2, která na rozdíl od varianty 3 řeší důsledněji problém s náklady zastoupení u stavebních úřadů, vyvlastňovacích úřadů a úřadů územního plánování. Ve srovnání s variantou 1 je provozně levnější a řeší také o něco důsledněji problémy na úseku stavebních úřadů. Doporučujeme zároveň subvariantu a), jelikož představuje větší úspory pro veřejné finance a řeší důsledněji problematiku střetu zájmů na úseku územního plánování.

6 Implementace doporučené varianty a vynucování

6.1 Postup implementace – přechodná ustanovení

Z hlediska implementace (zejména níže uvedených oblastí) navrhované právní úpravy se jeví jako nezbytné, aby v paragrafovém znění návrh upravil přechodné ustanovení, které na transformaci poskytne časový prostor cca. 2 – 3 roky – během nichž bude zajištěn přechod zaměstnanců, agendy a případná změna umístění úřadu. V rámci této doby bude možné transformaci uskutečnit tak, aby byla eliminována v maximální možné míře rizika s ní spojená.

V souvislosti s navrhovanými variantami transformace orgánů státní správy v oblasti stavebních úřadů a úřadů územního plánování, ať už ve variantě 1, 2 nebo 3, resp. jejich subvariantami popsány v RIA je nezbytně nutné řešit následující problematiku :

Pracovně – právní vztahy

Přechod (delimitace) pracovně-právních vztahů stávajících pracovníků (úředníků) vykonávající správní agendy, které mají být transformovány do nové struktury orgánů státní správy.

Výkon práv a povinností z pracovně-právních vztahů zaměstnanců zařazených k výkonu práce ve stávajících organizačních složkách státu, k jejichž pracovním úkolům patří působnost v oblastech navrhovaných k transformaci do nově vzniklého Nejvyššího stavebního úřadu, resp. Generální stavební inspekce, přejde dnem účinnosti zákona na nově vzniklé instituce.

Výkon práv a povinností z pracovně-právních vztahů zaměstnanců územně samosprávných celků zařazených k výkonu práce na úseku výkonu přenesené působnosti stávajících obecních stavebních úřadů přejde dnem účinnosti zákona na nově vzniklou strukturu orgánů. V tomto

⁴⁷ 281,5 mil. Kč vs. 268 mil. Kč.

případě však bude nutné dohodnout s územně samosprávnými celky konkrétní jmenný seznam úředníků a dalších zaměstnanců územně samosprávných celků zařazených k výkonu práce do pověřených obecných stavebních úřadů – obecních úřadů, obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, úřadů městských částí hlavního města Prahy určených Statutem hlavního města Prahy, krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy, u nichž dojde ke dni účinnosti zákona k přechodu práv a povinností z pracovně-právních vztahů.⁴⁸

Přechod pracovně-právních vztahů bude proveden ve smyslu ust. § 338 Zákoníku práce. (§ 338 odst. 2 : „*Dochází-li k převodu činnosti zaměstnavatele nebo části činnosti zaměstnavatele nebo k převodu úkolů zaměstnavatele anebo jejich části k jinému zaměstnavateli, přecházejí práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů v plném rozsahu na přejímajícího zaměstnance.*“)

Nedojde-li k dohodě ohledně definování konkrétního jmenného seznamu převáděných úředníků, musí být stanoveno, kdo v konečné fázi rozhodne (např. ministerstvo nebo NSÚ, případně Generální stavební inspekce).

Podmínky přechodu práv a povinností z pracovně-právních vztahů musí s jednotlivými vyjmenovanými pracovníky dohodnout jednotlivé územně samosprávné celky. Nedojde-li k dohodě se zaměstnancem o změně pracovních podmínek sjednaných v dosavadních pracovních smlouvách, bude v takovém případě přechod práv a povinností z pracovně-právních vztahů vyloučen.

Delimitace majetku

Delimitace majetku České republiky ze stávajících organizačních složek státu na nově ustavené OSS bude provedena ke dni účinnosti zákona ve smyslu ust. zákona o majetku České republiky č. 219/2000 Sb. (delimitace).

Územně samosprávné celky, které do dne účinnosti nově navrhovaného zákona vykonávají funkci obecných stavebních úřadů, budou nuceny strpět dočasné umístění převedených zaměstnanců v dosavadních nebytových prostorách, včetně obslužných prostor (včetně archivů), a umožnit využívání zařízení a vybavení těchto prostor po zákonem stanovenou minimální/maximální dobu (např. 24 měsíců). Za to bude územně samosprávným celkům **náležet úplata stanovená nejvýše ve výši v čase a místě obvyklém a za úhradu prokazatelných provozních nákladů.**⁴⁹

Převod majetku z územně samosprávných celků na nově vytvořenou strukturu organizačních složek státu, bude-li převáděn, musí být proveden v souladu se zák. č. 219/2000 Sb.

⁴⁸ Obdobně jak se provedlo v souvislosti s převodem zaměstnanců při realizaci tzv. sociální reformy ve smyslu zák. č. 366/2011 Sb.

⁴⁹ Obdobně jak se provedlo v souvislosti s převodem zaměstnanců při realizaci tzv. sociální reformy ve smyslu zák. č. 366/2011 Sb.

Zde je třeba upozornit na **problematiku práv souvisejících s užitím autorských práv k software a k el. datům** používaným územně samosprávnými celky v rámci jejich stávající činnosti při výkonu přenesené působnosti obecných stavebních úřadů.

V případě stávajícího majetku územně samosprávných celků sloužícího pro výkon státní správy v oblasti přenesené působnosti státu (obecné stavební úřady a úřady územního plánování) je třeba upozornit i na situaci možnosti vzniku (uplatnění) nároků územně samosprávných celků v souvislosti s investicemi do prostorového a materiálového vybavení zaměstnanců s ohledem na plánované ukončení výkonu této agendy v důsledku její navrhované transformace.

Převod řešených agend

V souvislosti s navrhovanou transformací bude nutné řešit dokončení všech řízení zahájených přede dnem účinnosti navrhovaného zákona stávajícími obecnými stavebními úřady a úřady územního plánování podle stávajících právních předpisů. Zákon bude muset definovat, kdo bude pověřen k dokončení konkrétních zahájených správních řízení.

7 Přezkum účinnosti regulace

Obecný přezkum účinnosti

„Žádný, byť sebelépe připravený právní předpis není dokonalý. Zároveň se stále rychleji mění podmínky na trhu, rozvíjí se technologie atd. Z těchto důvodů je nezbytné po určitém čase každý existující právní předpis podrobit přezkumu z hlediska platnosti a naplňování daných cílů. Je třeba stanovit lhůtu od nabytí účinnosti právní normy, ve které musí být norma přezkoumána z následujících hledisek:

- ✓ *Existuje stále problém, kvůli kterému byl právní předpis vytvořen?*
- ✓ *Plní právní předpis stanovené cíle?*
- ✓ *Jsou splněny předpokládané dopady? Vyskytly se neočekávané problémy a dopady?*
- ✓ *Je stále potřeba řešit daný problém? Je stále problém řešen odpovídajícím způsobem? Plyne z dosavadních zkušeností možnost ke zlepšení způsobu řešení problému?*

Takové vyhodnocení účinnosti právního předpisu musí být vždy prováděno ve spolupráci s dotčenými subjekty. Výsledkem přezkumu pak může být, prokáže-li neplnění stanovených cílů, návrh na úpravu či zrušení právní normy.“
(Zdroj: Metodické pokyny pro hodnocení dopadů regulace, Ministerstvo vnitra ČR, 22.5.2007)

Specifické ukazatele účinnosti

Jako perioda přiměřená pro přezkum účinnosti implementovaných opatření a pro zhodnocení pokroku při dosahování cílů novelizace se doporučuje doba 3 let. Tato perioda je dostatečně dlouhá pro shromáždění dostatečného objemu dat relevantních pro přezkum účinnosti a podnětů od dotčených subjektů a zároveň dostatečně krátká tak, aby nedošlo k přehlčení velkým objemem podnětů a navrhovaných změn.

Pro přezkum účinnosti dopadu je doporučena především oblast technických standardů a to ze dvou pohledů:

- Komunikace s dotčenými skupinami
- Sledování vývoje trhu

Posuzováno by mělo být především to, zda je vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu účinné- zda dochází k minimalizaci důsledků problémů střetu zájmů a zda naopak nedochází k přílišné regulaci-zamezení výstavby nebo zda nejsou provozní náklady po transformaci stavebních úřadů příliš vysoké.

Jednotný systém evidence a řízení

Jedním z podstatných aspektů zvyšujících potenciální přínosy z realizace varianty 2 (resp. 1), je i zavedení jednotného elektronického řízení a evidence na úseku stavebního řízení. Tato centrální evidence by měla usnadnit implementaci zvolené varianty a zároveň i průběžnou kontrolu – přezkum účinnosti nové regulace.

8 Konzultace a zdroje dat

V rámci zpracování této RIA došlo ke konzultaci problematiky se subjekty: MMR, MVČR⁵⁰, zástupci krajských a místních stavebních úřadů, AmCham (American Chamber of Commerce in Czech Republic). Návrh věcného záměru zákona byl ze strany MMR konzultován se skupinou expertů (JUDr. Vedral, JUDr. Mareček, JUDr. Hegenbart, JUDr. Homola, JUDr. Staša). V RIA byly rovněž zohledněny některé připomínky dotčených subjektů k průběžnému textu RIA a do přílohy RIA byly rovněž některé připomínky připojeny. Osloveny byly také následující subjekty: Transparency International ČR, Nadační fond proti korupci a Oživení. Mimo veřejných zdrojů vypsanych níže byly využity datové zdroje ÚÚR, ŘSD ČR, MVČR a materiály MMR, ze kterých RIA vychází:

MMR dále konstatuje, že návrh dlouhodobě podporuje Česká komora architektů.

Analýza stavu na úseku stavebního řádu a územního plánování, Ústav územního rozvoje, 2011

Konečný, F.: Analýza systému povolenacího procesu staveb a návrh jeho inovace, 2013

MVČR: Metodika stanovení plánovaných nákladů na výkon státní správy, 2007

www.dumrealit.cz

www.statnisprava.cz

www.sreality.cz

www.mfcr.cz

www.uur.cz

⁵⁰ MVČR poskytlo informace ohledně příspěvku na výkon státní správy.

9 Přílohy

9.1 Krajské stavební úřady- popis variant

<u>Současný stav- varianta 0</u>	<u>varianta 1 a</u>	<u>varianta 1 b</u>
Krajský úřad	Krajský stavební úřad	Krajský stavební úřad
pořizuje zásady územního rozvoje	pořizuje zásady územního rozvoje	zůstává na Krajském úřadě
pořizuje regulační plán	pořizuje regulační plán	zůstává na Krajském úřadě
pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady
pořizuje územní studie	pořizuje územní studie	pořizuje územní studie (bude smět i KÚ)
je dotčeným orgánem v územních řízeních	je dotčeným orgánem v územních řízeních	je dotčeným orgánem v územních řízeních
je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů	je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů	je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů
vkládá data do evidence územně plánovací činnosti	vkládá data do evidence územně plánovací činnosti	vkládá data do evidence územně plánovací činnosti
uplatňuje stanoviska k územním plánům	uplatňuje stanoviska k územním plánům	uplatňuje stanoviska k územním plánům
je příslušný k přezkumu územních plánů	je příslušný k přezkumu územních plánů	je příslušný k přezkumu územních plánů
vykonává státní dozor ve věcech územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu	vykonává státní dozor ve věcech územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu	vykonává státní dozor ve věcech územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu
vede řízení a vydává rozhodnutí, jde-li o opatření nebo stavbu ve správním obvodu dvou nebo více	vede řízení a vydává rozhodnutí, jde-li o opatření nebo stavbu ve správním obvodu dvou nebo více	vede řízení a vydává rozhodnutí, jde-li o opatření nebo stavbu ve správním obvodu dvou nebo více

stavebních úřadů	stavebních úřadů	stavebních úřadů
v případě opatření nebo stavby ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů stanovuje, který ze stavebních úřadů povede řízení a vydá rozhodnutí	v případě opatření nebo stavby ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů stanovuje, který ze stavebních úřadů povede řízení a vydá rozhodnutí	v případě opatření nebo stavby ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů stanovuje, který ze stavebních úřadů povede řízení a vydá rozhodnutí
rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí stavebních úřadů 1. stupně	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí stavebních úřadů 1. stupně	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí stavebních úřadů 1. stupně
vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u staveb vodních děl podle § 107 odst. 1 písm. l) až n) vodního zákona	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u staveb vodních děl podle § 107 odst. 1 písm. l) až n) vodního zákona	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u staveb vodních děl podle § 107 odst. 1 písm. l) až n) vodního zákona
vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u čistíren odpadních vod sloužícím k nakládání s vodami podle § 107 odst. 1 písm. k) vodního zákona	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u čistíren odpadních vod sloužícím k nakládání s vodami podle § 107 odst. 1 písm. k) vodního zákona	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu u čistíren odpadních vod sloužícím k nakládání s vodami podle § 107 odst. 1 písm. k) vodního zákona
rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí vodoprávního úřadu obce s rozšířenou působností	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí vodoprávního úřadu obce s rozšířenou působností	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí vodoprávního úřadu obce s rozšířenou působností
vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic I. Třídy	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic I. třídy	vykonává působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic I. třídy
rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí u staveb pozemních komunikací obecního úřadu obce s rozšířenou působností	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí u staveb pozemních komunikací obecního úřadu obce s rozšířenou působností	rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí u staveb pozemních komunikací obecního úřadu obce s rozšířenou působností

na úseku vyvlastnění rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností a magistrátu územně členěného statutárního města	na úseku vyvlastnění rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností a magistrátu územně členěného statutárního města	na úseku vyvlastnění rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností a magistrátu územně členěného statutárního města
Rada kraje	Krajský stavební úřad	Krajský stavební úřad
vydává územní opatření o stavební uzávěře	vydává územní opatření o stavební uzávěře	vydává územní opatření o stavební uzávěře
vydává územní opatření o asanaci území	vydává územní opatření o asanaci území	vydává územní opatření o asanaci území
Magistrát HM Prahy	Krajský stavební úřad	Krajský stavební úřad
pořizuje zásady územního rozvoje	pořizuje zásady územního rozvoje	Ponechává se Magistrátu HMP
pořizuje regulační plán	pořizuje regulační plán	Ponechává se Magistrátu HMP
pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady
pořizuje územní studie	pořizuje územní studie	pořizuje územní studie (bude smět i MHMP a městské části dle stutusu)
je dotčeným orgánem v územních řízeních	je dotčeným orgánem v územních řízeních	je dotčeným orgánem v územních řízeních
je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů	je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů	je dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů
vkládá data do evidence územně plánovací činnosti	vkládá data do evidence územně plánovací činnosti	vkládá data do evidence územně plánovací činnosti
pořizuje územní plán pro území hlavního města Prahy	pořizuje územní plán pro území hlavního města Prahy	Ponechává se Magistrátu HMP
pořizuje územní plány pro vymezené části území hlavního města Prahy, pokud o jejich pořízení rozhodne zastupitelstvo HMP	pořizuje územní plány pro vymezené části území hlavního města Prahy, pokud o jejich pořízení rozhodne zastupitelstvo HMP	Ponechává se Magistrátu HMP

pořizuje a vydává vymezení zastavěného území, pokud by pro území HMP nebyl účinný územní plán	pořizuje a vydává vymezení zastavěného území, pokud by pro území HMP nebyl účinný územní plán	pořizuje a vydává vymezení zastavěného území, pokud by pro území HMP nebyl účinný územní plán
vykonává státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu	vykonává státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu	vykonává státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu uplatňuje stanoviska k územním plánům pro vymezené části území HMP je příslušný k přezkoumání územních plánů pro vymezené části území hlavního města Prahy
Činnosti na úseku územního rozhodování a stavebního řádu zůstávají beze změny	Činnosti na úseku územního rozhodování a stavebního řádu zůstávají beze změny	Činnosti na úseku územního rozhodování a stavebního řádu zůstávají beze změny
Rada HM Prahy	Krajský stavební úřad	Krajský stavební úřad
vydává územní opatření o stavební uzávěře	vydává územní opatření o stavební uzávěře	vydává územní opatření o stavební uzávěře
vydává územní opatření o asanaci území	vydává územní opatření o asanaci území	vydává územní opatření o asanaci území
Zastupitelstvo HM Prahy	Krajský stavební úřad	Krajský stavební úřad
všechny činnosti na úseku územního plánování vykonává v samostatné působnosti	žádná z činností Zastupitelstva HMP nebude převáděna	žádná z činností Zastupitelstva HMP nebude převáděna

9.2 Stavební úřady- popis variant

<u>Současný stav</u>	<u>varianta 1 a</u>	<u>varianta 1 b</u>
Úřad územního plánování	Stavební úřad	Stavební úřad
pořizuje územní plán a regulační plán pro svou obec a ostatní obce ORP	pořizuje územní plány a regulační plány pro všechny obce (na jejich žádost)	pořizuje územní plány a regulační plány pro obce, které nesplňují kvalifikační požadavky (na jejich žádost)
pořizuje územní studie pro svou obec a ostatní obce ORP	pořizuje územní studie	pořizuje územní studie (bude smět i OÚ)
pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady	pořizuje územně analytické podklady
pořizuje vymezení zastavěného území pro svou obec a ostatní obce ORP	pořizuje a vydává vymezení zastavěného území pro všechny obce (na jejich žádost)	pořizuje a vydává vymezení zastavěného území pro všechny obce (na jejich žádost)
je dotčeným orgánem v územním řízení	je dotčeným orgánem v územním řízení	je dotčeným orgánem v územním řízení
je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu	je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu	je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního právního předpisu
podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti	podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti	podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti
vykonává další činnosti podle stavebního zákona	vykonává další činnosti podle stavebního zákona	vykonává další činnosti podle stavebního zákona
Obecní úřady obce s rozšířenou působností	Stavební úřady	Stavební úřady
vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování	vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování	vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování
vykonávají správní agendu na	vykonávají správní agendu na	vykonávají správní agendu na

úseku stavebního řádu	úseku stavebního řádu	úseku stavebního řádu
vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu	vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu	vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu
vykonávají další činnosti podle stavebního zákona	vykonávají další činnosti podle stavebního zákona	vykonávají další činnosti podle stavebního zákona
Vodoprávní úřady	Stavební úřady	Stavební úřady
vykonávají působnost vodoprávního úřadu	vykonávají působnost vodoprávního úřadu na úseku povolování staveb vodních děl	vykonávají působnost vodoprávního úřadu na úseku povolování staveb vodních děl
Silniční správní orgány	Stavební úřady	Stavební úřady
vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací	vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací	vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací
Vyvlastňovací úřady	Stavební úřady	Stavební úřady
vedou vyvlastňovací řízení	vedou vyvlastňovací řízení	vedou vyvlastňovací řízení
Pověřené obecní úřady a městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31.12.2006	Stavební úřady	Stavební úřady
vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování	vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování	vykonávají správní agendu na úseku územního rozhodování
vykonávají správní agendu na úseku stavebního řádu	vykonávají správní agendu na úseku stavebního řádu	vykonávají správní agendu na úseku stavebního řádu
vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu	vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu	vykonávají státní dozor ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu
vykonávají další činnosti podle stavebního zákona	vykonávají další činnosti podle stavebního zákona	vykonávají další činnosti podle stavebního zákona

9.3 Komentáře dotčených subjektů

- **MPO** k RIA: „Z poměrně podrobného, ale značně složitého a strukturou údajů a tabulek téměř na hranici srozumitelnosti provedeného ekonomického posouzení obsaženého v RIA vyplývá, že finanční úspory navržených opatření jsou přinejmenším sporné (ne-li záporné). Je zde konstatováno, že vlastní transformace obecných stavebních úřadů je poměrně drahá a ve svém celku by znamenala zvýšení nákladů, a to zejména nákladů na státní správu (s určitými úsporami u samosprávy). V kapitole 4.1 RIA je jednoznačně konstatováno, že navržená varianta je po stránce provozních a transformačních nákladů dražší než varianta nulová (zachování stávajícího stavu). V závěrečném odhadu je však deklarováno, že tato varianta by měla pozitivní přínosy pro veřejné rozpočty s minimálním dopadem na státní rozpočet, pokud by do „úspor“ bylo zahrnuto:

- zvýšení správních poplatků k 1. 1. 2013 o 347 mil. Kč zákonem č. 350/2012 Sb. (nutno však konstatovat, že toto zvýšení nelze hodnotit jako „čistou úsporu“ vzniklou v souvislosti s aplikací tohoto věcného záměru, neboť do příjmové stránky by se toto zvýšení promítlo bez ohledu na navrženou transformaci),
- snížení příjmů zaměstnanců stavebních úřadů (o cca 4 – 6 tis. Kč měsíčně). Není zde přitom uvažováno s tím, jak by se tato skutečnost projevila na kvalitě a odbornosti výkonu státní správy v této oblasti (která je již nyní někdy předmětem kritiky). Pokles příjmů úředníků stavebních úřadů bude znamenat pokles kvality práce stavebních úřadů, resp. úředníci s dlouholetou praxí v oboru a zkušenostmi získají pracovní místa v privátní sféře a navrhovaný model prohloubí problémy spojené se získáváním kvalifikovaných odborníků, kteří jsou zárukou kvalitně vykonávaných činností. Dá se tedy předpokládat nárůst chybných rozhodnutí se zvýšením počtu rušených rozhodnutí spojený s nárůstem nákladů na státní správu. Tím bude dosaženo výsledku, který bude v přímém rozporu se sledovanými cíli,
- organizační a personální redukování (transformace) speciálních stavebních úřadů, které je ovšem odhadnuto pouze v procentním vyjádření (cca 20%) bez konkrétního věcného naplnění.

Naproti tomu vzniknou nároky na státní rozpočet, a to zejména z hlediska:

- nákladů na vytvoření Nejvyššího stavebního úřadu (přičemž deklarovaný odhad ve výši 3 mil. Kč je dle našeho názoru značně podhodnocený),
- administrativních nákladů obecních a krajských stavebních úřadů, které budou samostatnými organizačními a účetními jednotkami (když nyní za ně příslušnou administrativu obstarávají obecní a krajské úřady v rámci celkové činnosti úřadů,
- nákladů na pronájem nových kancelářských a archivačních prostorů a na pořízení potřebného vybavení.

Část těchto nákladů se samozřejmě promítne jako úspora u územní samosprávy (obce, kraje). Lze však souhrnně konstatovat, že navržený věcný záměr není ekonomicky přínosný a znamená naopak zvýšení administrativní náročnosti a nákladů na státní

správu.

Komentář zpracovatele: RIA neříká, že úspor bylo dosaženo zvýšením správních poplatků, je však se zvýšením třeba počítat, protože navrhované varianty pak mají jiný dopad na státní rozpočet a rozpočet samospráv. Se snížením platu úředníků RIA počítat musí, nejsou-li návrhy doprovázeny kompenzačními prvky, které by tomu zamezily. Pokles příjmů úředníků vychází pouze z přechodu na nové platové tabulky a běžné netarifní složky platu, jako jsou ve státní správě.

- **MŽP** k snížení platů úředníků: „Materiál by způsobil snížení platů pracovníkům stavebních úřadů a úřadů územního plánování (dle závěrečné zprávy RIA se jedná cca o 4-6 000 Kč měsíčně). Domníváme se, že v případě, kdy je jedním z hlavních účelů předloženého materiálu řešení problému konfliktu zájmů, není žádoucí, aby náklady transformace byly dle navrhovaného řešení vyrovnány snížením příjmů uvedených zaměstnanců. Pokud by k takovému řešení došlo, dá se předpokládat, že se naopak zvýší korupční potenciál a efekt předložené úpravy bude přesně opačný, než jaký je deklarován.“
- **Hospodářská komora ČR** k snížení platů úředníků: „Snížení příjmů zaměstnanců stavebních úřadů – lze mít za to, že snižování příjmů úředníků se v největší míře dotkne právě úředníků kvalifikovaných, neboť u nich bude mít procentuální snížení příjmu v absolutních hodnotách největší efekt. Toto snížení sice povede k dočasnému snížení nákladů státního rozpočtu, avšak dlouhodobě povede ke snížení kvality a efektivity výkonu státní správy na úseku stavebního řádu a územního plánování, neboť to způsobí odliv kvalitní a kvalifikované pracovní síly. Kvalita fungování stavebních úřadů je přitom již delší dobu podrobována veřejné kritice.“
- **Svaz měst a obcí** k RIA: „Závěrečná zpráva RIA neřeší skutečnost, že přijetím předloženého návrhu bude také nezbytné zajistit městům a obcím odškodnění za investované finanční prostředky do zajištění výkonu státní správy v této oblasti (zajištění prostorů, nákup IT vybavení apod.)“

Komentář zpracovatele: Jde o přenesenou působnost- službu občanům, ne o podnikatelskou činnost územních samospráv. Náklady vynaložené na chod stavebních úřadů (včetně těch investičních) měly být pokryty z příspěvku na výkon přenesené působnosti a ze správních poplatků. Nejedná se o projekt, kde by měly samosprávy vysokou počáteční investici a kde by počítaly s nějakou návratností této investice jako podnikatelské subjekty. Z principu se nejedná o zmaření investice. Nutnost kompenzace je proto sporná.

- **Svaz měst a obcí** k RIA: „Rizika uváděná ve variantě 2 jsou neúplná. Z podkladů není jednoznačná nevyhnutelná potřeba zřídit Generální stavební inspekci. Z popisu její činnosti není zcela zřejmé, zda bude provádět kontroly právě probíhajících řízení nebo až na podnět případně až namátkové následné kontroly. Znovu se vracíme ke kontrolním mechanismům, které mají eliminovat systémovou podjatost. Tyto by tady měly být definovány a doplněny o nové navrhované. Bez toho nelze rozhodovat o tom, která z variant transformace je lepší. Na sledované úrovni obec – úředník se dá představit zákonem upravená delegace složitějšího řízení zasahujícího do veřejného života (obchodní zóny, průmyslové stavby, sportovní areály, apod.) na nadřazený stupeň (obdobně jako se děje nově u energetických staveb na Ministerstvu průmyslu a obchodu) případně umožnit jeho dohled jako dotčený orgán. Důležitým opatřením k eliminaci systémové podjatosti a případně i korupčního prostředí je důsledná metodická činnost

v řízení stavebních úřadů. Stavební zákon je správně obsahově dostatečně obecným právním předpisem, nepostihující úskalí projednávání a povolování jednotlivých druhů staveb. Chybami v právních předpisech, ale i jejich obecností, dochází k rozdílným přístupům stavebních úřadů k určitým specifickým stavbám či opatřením, což je postihováno kritikou veřejnosti. Příliš často záleží na výkladu ustanovení zákona. Praxe celkem přesně definuje okruh konkrétních problémů, které vyžadují veřejně prezentovaný metodický pokyn nebo úpravu v prováděcích vyhláškách, podle kterého by postupoval každý stavební úřad. Není to jen popis některých staveb a přístup k nim, ale i některá specifika v samotném postupu v řízení. Jejich vytvořením klesá možnost ohýbání zákona ve prospěch cílových skupin.“

- **Magistrát hlavního města Prahy** k RIA: „Ačkoliv z návrhu vyplývá, že pracovníky stavebních úřadů musí být osoby vysoce odborně vzdělané, a že navržené opatření má vést ke zvýšení profesionality rozhodování, je v něm zároveň uvedeno, že platy pracovníků stavebních úřadů se sníží o 4 – 6 tisíc. To představuje značnou část jejich platu a požadování vyšší odbornosti se současným snížením platů, je zcela nelogické a jde nejen proti požadavku na zvýšení profesionality, ale vyvstává otázka, zda odborní pracovníci budou chtít za těchto podmínek na specializovaných úřadech setrvat. Kromě toho snížením příjmu může být vytvořen větší prostor pro korupci. Předpokladem zvyšování profesionality je naopak zvýšení finančních prostředků vydávaných k tomuto účelu, tedy nové náklady státní správy. Jako zcela nereálnou vidíme představu, že pracovníci nových stavebních úřadů zůstanou na svých místech, tj. že zůstanou pracovat v budovách úřadů územně samosprávných ceků, byť by tam úřad byl v nájmu. Zcela zákonitě budou úřady územních samosprávných celků požadovat, aby se vystěhovaly. V případě, že zůstanou „pod jednou střechou“ je možné jejich nestrannost ovlivňovat jinak než z titulu pracovního zařazení.“
- **Kraj Vysočina** k RIA: „Nové opatření by přineslo nárůst energetické náročnosti ekonomiky i větší prostorovou náročnost, což není v dlouhodobém strategickém zájmu ČR a snižuje to cenovou konkurenceschopnost země. Mnoho obcí a krajů nakupuje energie centrálně a tedy úsporněji. Většina úřadů obcí a krajů sídlí ve vlastních budovách bez placení nájmu. Odtržení stavebních úřadů do pronajímaných prostor, případně pořízení vlastních prostor pro nové samostatné stavební úřady, bude krajně neekonomické oproti současnému stavu.“

Komentář zpracovatele: S těmito náklady již RIA počítá. Věta o energetické náročnosti je již dokonce přímo v textu RIA uvedena, proto tato připomínka není v rozporu s textem a výpočty v RIA.

- **Kraj Vysočina** k RIA: „Odtržením územně plánovacích činností vykonávaných v přenesené působnosti od samosprávy dojde k prodloužení lhůt v důsledku komunikace mezi více úřady. Protože územní plány a zásady územního rozvoje objednává, platí a smlouvu s projektantem bude uzavírat i nadále obec nebo kraj, nedojde ke zlepšení problémů konfliktu zájmů. K územním plánům a k zásadám územního rozvoje se bude nadále vyjadřovat mnoho dotčených orgánů, které budou dále pod správou ÚSC. Opatření obecné povahy musí být v souladu s těmito stanovisky nebo s řešením jejich rozporů. Tedy ani zde se navrhovaná opatření neprojeví pozitivně. Navrhujeme v návrhu věcného záměru zákona doplnit ve Variantě 1a nové kontrolní mechanismy, resp. relevantní opravné prostředky, o kterých se předkladatel zmiňuje. Argument nepřehledného stavu v kompetencích v oblasti územního plánování je ilustrován jediným příkladem – vydání regulačního plánu. Dle současného znění zákona ale není sporu o těchto kompetencích. Nutno dodat, že obce a kraje věnovaly nemalé úsilí a finanční

prostředky pro zveřejňování výsledků územně plánovací činnosti, jako například mapové portály, výdejové programy, různé „gisovské“ aplikace, splnění povinností INSPIRE, atd. Bylo by vyslovené mrhání veřejnými prostředky tyto vztahy přetrhat a vytvářet za velkých nákladů znovu. Navrhujeme, aby návrh věcného záměru zákona výše uvedené finanční náklady rovněž uváděl.“

- **Kraj Vysočina** k RIA: „Jako zdroj dat a informací pro RIA byla ve velké míře použita analýza ÚÚR Brno. Tato analýza však zahrnuje okruh činností dotýkajících se pouze odborů územního plánování a stavebního řádu (stavební úřady, úřady územního plánování, krajské úřady). Tyto odbory však ke své činnosti nezbytně používají a využívají mnoho dalších „prostředků“ patřících pod správu ÚSC (obce, kraje). Jsou to například právníci pro právní porady a zastupování úřadu u soudu, informatici, pokladny, recepce, zázemí pro klienty, správce budov, ze zařízení jsou to servery, velkoplošné tiskárny, vybavené zasedací místnosti pro školení, jednání a projednávání ÚAP a ÚP, služební vozy pro účast na společných jednáních, veřejných projednáváních a poradách, atd. Pořízení těchto „prostředků“ nově pro každý úřad nového stavebního úřadu a jejich správa není tedy zahrnuto v hodnotících tabulkách RIA a znamená další nemalé náklady, se kterými RIA evidentně nepočítá. Navrhujeme RIA doplnit o všechny prostředky, které budou muset být pořízeny v případě, že stavební úřad bude muset být umístěn v nových nevybavených prostorech. Navrhujeme u mnoha tabulek doplnit jednotky a časové období, které jsou jako argument uvedeny. V návrhu věcného záměru zákona uvedené číselné hodnoty jsou pro meziresortní připomínkové řízení nevalidní a nepoužitelné.“

Komentář zpracovatele: S většinou nákladů zde uvedených RIA již počítá. Některé obslužné činnosti, které jsou dnes optimalizovány tím, že jsou rozprostřeny mezi více činnostmi samospráv, mohou být nově optimalizovány obsluhou těchto činností z nadřízených krajských úřadů. Dojde tedy ke koncentraci některých obslužných činností vertikálně, do druhého stupně struktury stavebních úřadů namísto dnešní koncentrace horizontální, kdy jsou obslužné činnosti vykonávány pro více agend územních samospráv.

- **Jihomoravský kraj** k RIA: „Posouzení ekonomické stránky navrhovaného řešení je nedostačující a nedůsledné. Nelze souhlasit s tvrzením, že by předkládaným řešením mělo dojít k omezení administrativní a finanční zátěže veřejnosti. V důsledku navrhovaného řešení je nutné počítat s vystěhováním prakticky 100% úřadů mimo budovy obecních a krajských úřadů, neboť oddělením této agendy státní správy pomine důvod, proč by kraje a obce měly poskytovat své prostory, vybavení a veškeré nezbytné provozní zázemí. V rámci ekonomického řešení reformy tak nelze počítat pouze s náklady na tvorbu nových pracovních míst, jak uvádí věcný záměr, ale je třeba tuto problematiku řešit komplexně, kdy u jednotlivých stavebních úřadů by pak mimo odborné pracovníky bylo nutno počítat i s personálem, který by zajišťoval nejenom účetnictví, ale i komplexní materiální zabezpečení chodu úřadu (od papíru až po IT technologie a vybavení). Za zmínku rovněž stojí vybavení auty, bez nichž nelze činnost stavebního úřadu efektivně vykonávat. V současnosti má celý obecní úřad k dispozici jedno až dvě auta, po reformě by musel být vybaven auty stavební úřad a případná detašovaná pracoviště. Hospodářské zabezpečení stavebních úřadů by bylo neekonomické. Zejména v dnešní době, kdy je kladen důraz na úsporné nakupování v co největších objemech. Centrální zabezpečení by zase nebylo pružné. V neposlední řadě je nutno počítat s tržními nájmy za sídla stavebních úřadů včetně detašovaných pracovišť. Takové řešení nemůže vyjít ekonomicky příznivě, musí nutně dojít k nárůstu pracovních sil. Snížením platů odborných pracovníků o cca 4 až 6 tisíc Kč dojde k nežádoucímu

odlivu těch nejschopnějších pracovníků mimo státní správu a tím k dalšímu snížení úrovně výkonu státní správy. Z dosavadní zkušenosti víme, že soukromý sektor má velmi dobře zmapovanou kvalitu pracovníků na stavebních úřadech a ty nejlepší již nyní postupně oslovuje. Po reformě by takový odchod byl výraznější i při dnešní úrovni nezaměstnanosti. Na stavebních úřadech by tak zůstali spíše podprůměrní pracovníci a noví pracovníci by se neměli od koho učit. Je nutné upozornit, že obdobný problém by nastal i na krajských úřadech, kde ti lepší z pracovníků by tzv. přešli na druhý břeh a se znalostí věci pracovali proti státní správě, a to např. s podporou advokátních kanceláří apod. To by výrazně zvýšilo úspěšnost žalobců u správních soudů a z toho vyplývající náhrady. Takový posun k nekvalitě, který nepochybně nastane, bude mít vliv i na objem náhrad škod zapříčiněných rozhodováním stavebních úřadů. Povinnost jejich úhrady zůstane jednoznačně na státu a nebude se přesouvat na veřejnoprávní korporaci jako nyní. Ve světle výše uvedeného je posuzování jednotlivých variant předčasné a navíc je dle našeho názoru doprovází mnohdy chybné odhady. Hodnotitel ekonomické stránky reformy vycházel ze zcela nereálných představ. Muselo by nutně dojít k nárůstu počtu pracovníků a k prodražení výkonu státní správy na tomto úseku. S Věcným záměrem zákona o stavebních úřadech důrazně nesouhlasíme a trváme na akceptaci výše uvedených zásadních připomínek. Současně ale doporučujeme využít poznatky z předkládané analýzy pro změnu příslušné legislativy a dále provedení systémové změny spočívající v koncentraci stavebních úřadů na úroveň obcí III. stupně, jak je tomu u orgánů územního plánování, dopravy, životního prostředí, památkové péče či živnostenských úřadů. Touto systémovou změnou by došlo k sjednocení rozhodovacích pravomocí prvoinstančních stavebních úřadů do jednoho místa s výše uvedenými orgány, dovybavení stavebních úřadů o všechny patřičné odbornosti a tím i ke zkvalitnění a zvýšení efektivity výkonu státní správy.“

Komentář zpracovatele: S většinou nákladů zde uvedených již RIA počítá a s vystěhováním 100 % úřadů mimo budovy obecních a krajských úřadů zpracovatelé RIA nesouhlasí. Rozpor tedy trvá.

- **Plzeňský kraj** k systémové podjatosti: „Jako další důvod je uváděna tzv. systémová podjatost úředníků a také z tohoto důvodu nesprávná rozhodnutí stavebních úřadů, která jsou rušena odvolacím orgánem. Zde z vlastní zkušenosti uvádíme, že řešíme cca 400 odvolání za rok, z toho pouze cca 10 se týká podjatosti a z toho cca 3 podjatosti úředníka z důvodu jeho zaměstnaneckého poměru k obci. Je tedy zřejmé, že uváděný problém není vůbec problémem, který by se týkal velkého počtu případů, a bylo by kvůli němu potřeba měnit současný model fungování veřejné správy. Správní orgány se s nastalou situací umí vypořádat, protože s ní samozřejmě počítají i právní předpisy. Zde uvedené se dá vyjádřit také poměrem celkem vydaných rozhodnutí stavebního úřadu (vč. ostatních úkonů dle části IV. správního řádu) a žádostí, které podá obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem – stavební úřady vydávají 200 – 1800 rozhodnutí dle velikosti správního obvodu, přičemž počet vydaných rozhodnutí, o které požádá obec, nepřesáhne počet 10. Tedy i z tohoto vyplývá, že uváděný problém není problémem, kvůli kterému by bylo nutné měnit stávající model veřejné správy. Obec je však na základě stavebního zákona účastníkem každého územního řízení, kdy záměr má být umístěn na jejím území – obec z této pozice nemá šanci žádným způsobem výsledek řízení ovlivnit. Pokud obec určitý záměr na svém území nechce a takto se i vyjádří v průběhu řízení, neznamená to, že stavební úřad žádost z tohoto důvodu zamítne. Žádost se posuzuje podle hledisek uvedených ve stavebním zákoně a souhlas či nesouhlas obce mezi ně rozhodně nepatří.“
- **Plzeňský kraj** k finanční náročnosti transformace: „S navrženým materiálem zásadně

nesouhlasíme také vzhledem k finanční náročnosti. Nový úřad by potřeboval nejen nové prostory, ale rovněž zařízení kanceláří nábytkem, výpočetní technikou atd. Také se nesmí zapomínat, že nový úřad by potřeboval doprovodný aparát, kterým je například podatelna, informatici, sekretářky, mzdové účetní, uklízečky apod. Došlo by tak opět k dalšímu nabobtnání veřejné správy, což považujeme za naprosto nežádoucí a v době škrtů ve všech oblastech za naprostý výsměch občanům ČR.“

- **Olomoucký kraj** k poklesu platů úředníků: „Dalším argumentem pro předložení věcného záměru je potřeba zvýšení profesionality (viz úvod k věcnému záměru, str. 3). Věcný záměr počítá se zajištěním personálního obsazení nových stavebních úřadů přechodem zaměstnanců obcí a krajů. Současně z celého materiálu vyplývá, že je předpokládáno automatické výrazné snížení platů přecházejících zaměstnanců (z tohoto snížení platů mají pak být pokryty zvýšené náklady na zřízení nových úřadů). Domníváme se, že pokles příjmů zaměstnanců nebude vést ke zvýšení profesionality a posílení nezávislosti, ale naopak bude mít spíše opačný efekt. Lze očekávat, že kvalitní odborníci budou z veřejné správy odcházet, a u ostatních zaměstnanců povede pokles platu ke snížení jejich motivace a tak i snížení kvality výkonu státní správy. Nepochybně rovněž dojde ke zvýšení korupčního rizika.“
- **Zlínský kraj** k RIA: „Předložený věcný záměr zákona v případě jeho uskutečnění by byl zásadním a závažným zásahem do fungujícího systému ICT v celé oblasti územního plánování, územního řízení a stavebního řádu. Nemožnost využívání existující ICT infrastruktury (servery, koncová pracoviště, komunikační kanály, atd.) a nutnost jejího zcela nového vybudování u varianty vymístění stavebních úřadů mimo sídla dosavadních úřadů, to vše by přineslo velké finanční náklady na jejich realizaci. RIA analýza tuto skutečnost výrazně podceňuje, není v ní počítáno kromě vlastních serverových uložišť (centrálních i lokálních datových skladů) např. s náklady na SW vybavení úřadů (při dnešním stavu řadový zaměstnanec využívá finančně nákladné sofistikované softwarové nástroje CAD, GIS a další.), s náklady na projektová řešení typu metodiky digitálních zpracování územních plánů a jejich kontrolní nástroje, agendy stavebních úřadů, nástroje pro tvorbu a údržbu ÚAP, atd., vesměs dnes existujících a funkčních. Všechno toto je v současném stavu financováno z prostředků územních samospráv, kdy je používán princip rozpuštění nákladů pro více činností úřadů, a nejenom samostatně pro oblast územního plánování, územního řízení a stavebního řádu. V případě financování výše uvedeného ze státního rozpočtu lze předpokládat, že jen tyto transformační náklady (při udržení současného stavu, nastavených standardů činností) by přesáhly 500 mil. Kč. A celé toto řešení by i nadále běželo paralelně (duplicitně) na úřadech s daleko menší využitím než při současném stavu, úspory na straně územních samospráv nelze předpokládat. Přijetí věcného záměru stavebních úřadů by bylo velmi finančně zatěžující a jeho výsledek vidíme jako velmi problematický. Režijní a transformační náklady na vybudování nové soustavy stavebních úřadů budou neúměrně vysoké a z hlediska účelu jejich použití neefektivně vynaložené.“

10 Kontakty na zpracovatele RIA

Ing. Marcela Pavlová

ředitelka odboru stavebního řádu

tel. 224 862 267

e-mail: marcela.pavlova@mmr.cz